Fundación Democracia y Gobierno Local

La participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas

Jesús Ramos Prieto

Serie claves del gobierno local, 10

Fundación
Democracia
y Gobierno Local

Serie Claves del Gobierno Local, 10
ISBN: 978-84-613-2571-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Serie Claves del Gobierno Local, 10
ISBN: 978-84-613-2571-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

La participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas

Serie Claves del Gobierno Local, 10
ISBN: 978-84-613-2571-9

Fundación Democracia y Gobierno Local

Serie Claves del Gobierno Local, 10
ISBN: 978-84-613-2571-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

La participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas

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

Serie claves del gobierno local, 10

Fundación
Democracia
y Gobierno Local
Serie Claves del Gobierno Local, 10
ISBN: 978-84-613-2571-9

© Fundación Democracia y Gobierno Local
Rambla de Catalunya, 126
08008 Barcelona
General Castaños, 4, 2.º derecha
28004 Madrid

Producción: Edicions Saldonar

Depósito legal: B-26683-2009
ISBN: 978-84-613-2571-9

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita del titular del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamo públicos.

Serie Claves del Gobierno Local, 10 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-613-2571-9

A Pedro Ocaña Vaquero,
inolvidable arquitecto de la amistad

Serie Claves del Gobierno Local, 10
ISBN: 978-84-613-2571-9

Fundación Democracia y Gobierno Local

Serie Claves del Gobierno Local, 10
ISBN: 978-84-613-2571-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Introducción. La participación en los tributos de las comunidades autónomas: ¿asistimos por fin al inicio de una nueva etapa?

1. La situación de partida: el persistente olvido de esta vía de financiación 17
2. La financiación local y las comunidades autónomas: algunos datos sobre la realidad actual 21
3. La posible reforma paralela de la financiación autonómica y local: una nueva oportunidad para consolidar este recurso... 34
4. Esquema del trabajo 39

I. Aspectos constitucionales de un recurso fundamental para la suficiencia de medios de las haciendas locales

1. La Hacienda local en el artículo 142 de la Constitución 41
1.1. El objetivo básico: la disposición de medios suficientes para el desempeño de las funciones atribuidas a los entes locales 43
1.1.1. La relatividad del concepto de suficiencia financiera 48
1.1.2. ¿Suficiencia financiera *versus* autonomía financiera? La superación de una vieja polémica doctrinal y jurisprudencial 57
1.2. Los instrumentos fundamentales al servicio de la suficiencia financiera 68
1.2.1. Los tributos propios como manifestación del poder tributario de los entes locales. Limitaciones 75
1.2.2. Las participaciones en los recursos tributarios de otros niveles de Hacienda como mecanismo de coordinación financiera 85
2. La participación en los tributos de las comunidades autónomas como recurso fundamental de las haciendas locales 89
2.1. El derecho constitucional de las haciendas locales a participar en el rendimiento de los tributos de las comunidades autónomas. 89
2.2. La preferencia constitucional por una participación en tributos frente a una participación en ingresos 91
2.3. Indeterminación constitucional del objeto y forma de reparto de este mecanismo de financiación 92

Serie Claves del Gobierno Local, 10 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-613-2571-9

2.3.1. Categorías tributarias susceptibles de participación: los impuestos. Exclusión de las tasas y las contribuciones especiales como objeto de participaciones específicas 93
2.3.2. Tributos de las comunidades autónomas susceptibles de participación: impuestos propios, recargos sobre impuestos estatales e impuestos cedidos por el Estado. 96
2.3.3. Criterios de distribución de la participación: necesidades, capacidad fiscal, nivelación y solidaridad 100
2.4. Disposición libre o condicionada de los ingresos percibidos por los entes locales en concepto de participación 105
2.4.1. Consideraciones generales sobre el poder de gasto de las entidades locales 106
2.4.2. Una distinción jurídica relevante: la participación en tributos frente a la subvención como modalidades diferenciadas de transferencias 113
2.4.3. La participación en los tributos de las comunidades autónomas como financiación básica de las haciendas locales no afectada a fines concretos 126
2.5. Titularidad autonómica de la competencia para la regulación y ejecución de la participación. 134
3. Recapitulación 142

II. Los estatutos de autonomía, la LOFCA y la legislación estatal sobre régimen y Hacienda local

1. Los primeros estatutos de autonomía y la Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA). 147
1.1. El silencio casi generalizado de los primeros estatutos de autonomía con respecto a la participación local en los tributos de las comunidades autónomas. 147
1.1.1. La excepción del Estatuto de autonomía de Castilla y León . . . 148
1.1.2. La especialidad de los estatutos de autonomía de Canarias e Islas Baleares en cuanto a las haciendas insulares 149
1.1.3. El vacío de los demás estatutos de autonomía 151
1.2. Las referencias estatutarias a la percepción y distribución de las participaciones en ingresos estatales y las subvenciones incondicionadas 154
1.2.1. Tipología de las normas estatutarias 154
1.2.2. Posiciones doctrinales sobre el alcance de la mediación autonómica. 157
1.2.3. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. 164
1.3. El silencio de la Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA) 168

Serie Claves del Gobierno Local, 10 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-613-2571-9

2. Los nuevos estatutos de autonomía resultantes de las últimas reformas 169
2.1. Las referencias a la financiación local de procedencia autonómica. 171
2.1.1. Comunidad Valenciana 171
2.1.2. Cataluña 172
2.1.3. Islas Baleares 175
2.1.4. Andalucía 176
2.1.5. Aragón 178
2.1.6. Castilla y León 179
2.1.7. Otras propuestas de reforma estatutaria 180
2.2. Las referencias a las participaciones en ingresos estatales y las subvenciones incondicionadas 181
3. La legislación estatal reguladora del régimen local y las haciendas locales 185
3.1. La legislación básica de régimen local 185
3.2. La legislación reguladora de las haciendas locales. La Ley 39/1988 y el Texto refundido de 2004. 186
3.2.1. Objeto de la participación: ¿únicamente los tributos propios de las comunidades autónomas? Una posible interpretación principialista para incluir la imposición estatal cedida 189
3.2.2. Carácter y alcance de la participación: remisión en blanco a la legislación autonómica 195
3.2.3. Entidades locales potencialmente beneficiarias de la participación. 201
3.2.4. La participación diferenciada como contrapartida a la posible absorción de un impuesto local por las comunidades autónomas 201
4. Recapitulación 203

III. La legislación autonómica de régimen local

1. Planteamiento. Inexistencia actual de leyes autonómicas de Hacienda local y perspectivas de futuro. 205
2. La legislación de régimen local de las comunidades autónomas de régimen general 206
2.1. Aragón 206
2.2. Canarias. 207
2.3. Castilla-La Mancha 209
2.4. Castilla y León 209
2.5. Cataluña 210
2.6. Galicia 214
2.7. Islas Baleares 214

Serie Claves del Gobierno Local, 10 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-613-2571-9

2.8. La Rioja 216
2.9. Comunidad de Madrid 217
2.10. Andalucía 219
2.10.1. Normativa de régimen local 219
2.10.2. Reivindicaciones de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) 221
2.10.3. Otras demandas de las entidades locales andaluzas 226
2.10.4. Propuestas legislativas 228
2.11. Restantes comunidades autónomas de régimen general 233
3. La singularidad de las comunidades forales 234
3.1. Navarra 234
3.2. País Vasco 236
4. Recapitulación 237

IV. Los fondos autonómicos de cooperación o financiación local

1. Planteamiento y advertencias metodológicas 239
2. Antecedentes: el infortunado pero clarificador precedente del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid. Aclaraciones de la sentencia del Tribunal Constitucional 150/1990 241
3. El Plan de cooperación municipal de Andalucía. Los fondos para la nivelación de los servicios municipales 245
3.1. Vías de cooperación económica y colaboración de la comunidad autónoma con la financiación de las corporaciones locales. El Plan de cooperación municipal 245
3.2. El Fondo para la Nivelación de los Servicios Municipales 252
3.2.1. Antecedentes 252
3.2.2. Estructura y características básicas 258
3.3. El Fondo para la Nivelación de los Servicios Municipales vinculados a la acogida e integración de inmigrantes 266
4. El Fondo Local de Aragón 270
4.1. Antecedentes. El Fondo de Cooperación Local y otros fondos complementarios (1990-1999) 270
4.2. El Fondo Local de Aragón. Estructura y características básicas 277
5. El Fondo Canario de Financiación Municipal 289
5.1. Antecedentes 289
5.1.1. El Fondo de Saneamiento y Mejora de las Haciendas Municipales Canarias (1993-1996) 290
5.1.2. El Fondo de Coordinación y Cooperación Municipal (1997-1998) 293
5.1.3. El Fondo Canario de Financiación Municipal (desde 1999 en adelante) 295

Serie Claves del Gobierno Local, 10 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-613-2571-9

5.2. Estructura y características básicas 297
6. El Fondo de Cooperación Municipal de Cantabria 304
6.1. Antecedentes. El Programa de Cooperación Económica Local 304
6.2. Estructura y características básicas del Fondo de Cooperación Municipal 304
7. El Fondo Regional de Cooperación Local de Castilla-La Mancha 313
7.1. Antecedentes: el Fondo Regional de Ayuda a los Municipios 313
7.2. Estructura y características básicas del Fondo Regional de Cooperación Local 319
8. El Plan de Cooperación Local de Castilla y León 325
8.1. Antecedentes 325
8.1.1. El Fondo de Cooperación Local como germen de la cooperación económica de la comunidad autónoma con las entidades locales 325
8.1.2. Aparición y consolidación del Plan de cooperación local 326
8.1.3. El Pacto Local del año 2005 328
8.2. Estructura y características básicas 329
8.2.1. El Fondo de Cooperación Local 333
8.2.2. El Fondo de Apoyo Municipal 335
8.2.3. Transferencias vinculadas al Pacto Local 336
9. El Fondo de Cooperación Local de Cataluña 341
9.1. Antecedentes 341
9.2. Estructura y características básicas 346
10. El Fondo Regional de Cooperación Municipal de Extremadura 354
10.1. Antecedentes. El Fondo de Cooperación Regional 354
10.2. Estructura y características básicas del Fondo de Cooperación Regional durante el período 2000-2007 355
10.3. Estructura y características básicas del Fondo Regional de Cooperación Municipal en el ejercicio 2008 359
11. El Fondo de Cooperación Local de Galicia 360
11.1. Antecedentes. Evolución del Fondo hasta su configuración actual 360
11.2. Estructura y características básicas 370
12. El Fondo de Cooperación Local de las Islas Baleares 376
12.1. Antecedentes: del Fondo de Cooperación Municipal a los fondos de colaboración económica con las entidades locales 376
12.2. Estructura y características básicas del Fondo de Cooperación Local 379
13. El Fondo de Cooperación Local de La Rioja 387

Serie Claves del Gobierno Local, 10 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-613-2571-9

13.1. Antecedentes 387
13.2. Estructura y características básicas 388
14. El Fondo Regional de Cooperación Municipal de la Comunidad de Madrid 393
14.1. Antecedentes 393
14.2. Estructura y características básicas 394
15. El Fondo de Participación de las haciendas locales en los tributos de Navarra 399
15.1. Antecedentes 399
15.2. Estructura y características básicas 402
16. El Fondo Especial de Cooperación para Concejos de Menor Población del Principado de Asturias 416
16.1. Antecedentes 416
16.2. Estructura y características básicas 417
17. El Fondo de Cooperación Municipal de la Región de Murcia 421
17.1. Antecedentes. Subvenciones de la comunidad autónoma a los municipios 421
17.2. Estructura y características básicas 423
18. El Fondo de Cohesión Territorial de la Comunidad Valenciana 425
19. Tablas resumen 429
20. Valoración general de los fondos de participación o cooperación analizados 446
20.1. Falta de generalización de este recurso financiero 447
20.2. Escasa cuantía, por lo general, de los fondos autonómicos de participación o cooperación 449
20.3. Más que participaciones en tributos, participaciones en ingresos de las comunidades autónomas 452
20.4. Falta de automatismo en la dotación y evolución 453
20.5. Interpretación estricta del concepto de participación 455
20.6. Carácter afectado de una parte importante de los ingresos derivados de la participación 455
21. Recapitulación 459
Anejo 461

V. Alternativas para configurar la participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas

1. Factores condicionantes del papel de este recurso en la financiación de las haciendas locales 487
1.1. El modesto peso asumido tradicionalmente por la imposición propia y los recargos sobre impuestos estatales 487

Serie Claves del Gobierno Local, 10 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-613-2571-9

1.2. Nuevas perspectivas. Los impuestos cedidos como tributos compartidos y la creciente búsqueda de nuevas materias imponibles para la imposición autonómica 500
1.3. El denominado Pacto Local y su incidencia en las relaciones financieras entre las comunidades autónomas y las entidades locales 505
2. Premisa de partida: la flexibilidad del concepto de participación de una Hacienda en los recursos tributarios de otra 512
3. Participación en el rendimiento de los tributos de las comunidades autónomas. 516
3.1. Objeto de la participación 517
3.1.1. Atribución específica y predeterminada del rendimiento de determinados tributos propios de la comunidad autónoma 517
3.1.1.1. La cesión de impuestos autonómicos: una solución inédita 517
3.1.1.2. La línea abierta por la cesión parcial de impuestos estatales a municipios y provincias 520
3.1.2. Participación en la recaudación tributaria de la comunidad autónoma a través de un fondo global. 525
3.2. Criterios de reparto de la participación. Dos modelos alternativos 528
3.2.1. Atribución directa conforme a criterios de localización o recaudación territorial 530
3.2.2. Atribución indirecta conforme a criterios de nivelación 530
3.3. Ventajas e inconvenientes de una participación limitada únicamente al rendimiento de los tributos 536
4. Intervención de las entidades locales en la aplicación de los tributos participado 537
4.1. Posibilidades de intervención de las entidades locales en la aplicación de los tributos autonómicos: colaboración y delegación 537
4.2. Ventajas e inconvenientes. 541
5. Intervención de las entidades locales en la regulación de los tributos participados 541
5.1. Asunción de competencias normativas sobre los impuestos propios cedidos por las comunidades autónomas 541
5.2. Establecimiento de recargos locales sobre impuestos autonómicos 542
5.3. Ventajas e inconvenientes. 548
6. Posible vinculación de la participación local en los tributos de las comunidades autónomas a los recursos autonómicos procedentes del sistema tributario del Estado 549

Serie Claves del Gobierno Local, 10 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-613-2571-9

6.1. Planteamiento general y alternativas 549
6.2. Encaje constitucional 552
7. Recapitulación 555

Conclusiones

1. Notas definitorias de la participación en los tributos de las comunidades autónomas como uno de los tres recursos fundamentales de las haciendas locales 557
2. Experiencia pasada y situación presente: el desarrollo escaso y desvirtuado de esta fuente de ingresos de las haciendas locales 559
3. La competencia exclusiva de las comunidades autónomas para la concreción de esta fuente de ingresos no impide el Estado pueda actuar como garante de la suficiencia financiera de las haciendas locales 562
4. Perspectivas de futuro: el aparente resurgir del interés por potenciar esta vía de financiación a raíz de las últimas reformas de los estatutos de autonomía 563
5. Algunas directrices de cara a la deseable consolidación de la participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas. 564

Bibliografía 567

Serie Claves del Gobierno Local, 10
ISBN: 978-84-613-2571-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Introducción. La participación en los tributos de las comunidades autónomas: ¿asistimos por fin al inicio de una nueva etapa?

1. La situación de partida: el persistente olvido de esta vía de financiación

El artículo 2.1 de la derogada Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, contenía una pormenorizada enumeración de los recursos de las entidades locales, hoy en día reproducida en el artículo 2.1 de su vigente Texto refundido, aprobado por el Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Dentro de este listado hay un tipo de recurso sobre cuya configuración, funcionamiento, cuantía y evolución ha existido hasta ahora un grado muy escaso de conocimiento y reflexión crítica entre la doctrina académica y los dirigentes políticos, sin que esta situación haya variado ni un ápice como consecuencia de las sucesivas reformas o modificaciones normativas, más o menos amplias, operadas en el terreno de la financiación local. La fuente de ingresos a que nos referimos no es otra que la participación en los tributos de las comunidades autónomas. Su relegación a un segundo plano resulta desconcertante, si tenemos presente que estaba llamada, en un principio, a erigirse en uno de los tres pilares sobre los que debería asentarse *fundamentalmente* la actividad financiera de las entidades locales, a tenor del artículo 142 de la Constitución española de 1978.[1]

1. ¿Un síntoma más de una nueva centralización a nivel autonómico? No está de más recordar, como lo hiciera el profesor Albiñana García-Quintana, C. –"El equilibrio financiero de las haciendas municipales", *Tributos Locales*, núm. 1, 2000, p. 17–, que la autonomía local en la actualidad hay que plantearla "en muchas ocasiones frente a la correspondiente comunidad autónoma, más celosa de sus competencias que de la autonomía de las correspondientes corporaciones locales".

Serie Claves del Gobierno Local, 10 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-613-2571-9

Las diversas medidas legislativas adoptadas en materia de Hacienda local a lo largo de los últimos diez años han reordenado el régimen jurídico de cinco de los principales instrumentos de financiación contemplados en el citado precepto del Texto refundido: los impuestos propios, la participación en los tributos del Estado, las tasas, los precios públicos y el producto de las operaciones de crédito. Basta con sólo nombrarlos para captar enseguida su importancia, ya que lejos de constituir piezas secundarias o accesorias conforman, sobre todo los tres primeros, el verdadero armazón que sustenta los presupuestos municipales y provinciales.

Sin contar el sinfín de retoques menores efectuados por las sucesivas leyes de presupuestos o de acompañamiento –estas últimas, por fortuna, ya desaparecidas de la práctica legislativa estatal–, los recursos impositivos propios de los municipios fueron objeto de una importante revisión por obra de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, cuyo contenido fue trasladado después al Texto refundido de 2004.[2] Su aprobación trajo consigo, entre otros muchos cambios no siempre merecedores de una valoración positiva, un notable recorte del impuesto sobre actividades económicas, del que pasaron a estar exentos la mayor parte de los empresarios y profesionales. Deparó, asimismo, un ensanchamiento de la capacidad normativa otorgada al Pleno de los ayuntamientos para ajustar y diversificar algunos elementos esenciales de los impuestos municipales, como los tipos de gravamen o los beneficios fiscales –exenciones y bonificaciones–, esto último en la línea ya iniciada con anterioridad por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.[3]

Asimismo, la Ley 51/2002 procedió a rediseñar por completo la estructura y composición de los ingresos tributarios de procedencia estatal, adop-

2. Pese a autoproclamarse como una ley de "reforma" de la Ley de haciendas locales de 1988, en realidad no era tal, sino una modificación importante. Estamos de acuerdo con CAYÓN GALIARDO, A. –"La reforma de las haciendas Locales", en AA.VV. (directora A. Pita Grandal, coordinador R. I. Fernández López), *Hacienda autonómica y local*, III Seminario Iberoamericano de Derecho Tributario, Tórculo Ediciones, 2003, p. 392-393– en que "el término reforma fiscal no debe emplearse para referirse a cualquier modificación de lo existente. Las reformas se producen cuando se incide en los principios informadores del sistema ('cuando se altera la distribución del coste de las cargas públicas')". En esta caso "ni la finalidad de la Ley era la de incidir en lo esencial en la distribución de las cargas públicas y sus principios, ni posiblemente alterar sustancialmente el sistema tributario local instaurado en 1988".

3. El contenido de ambas reformas en el plano de los tributos propios de las corporaciones locales es estudiado con detalle por GRANIZO LABRANDERO, J. J., *La reforma del sistema tributario local de 1998*, CISS, Valencia, 1999, y CHECA GONZÁLEZ, C. y MERINO JARA, I., *La reforma de la Ley reguladora de las haciendas locales en materia tributaria*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2003.

ISBN: 978-84-613-2571-9

tando un esquema dual de participaciones en los tributos del Estado que comenzó a surtir efectos a partir del ejercicio 2004, una vez expirada la vigencia del modelo que instaurase la citada Ley 50/1998 para el quinquenio 1999-2003. El anhelo predominante que impulsó al legislador a dar un giro en este punto fue la búsqueda de un incremento de la vinculación de las transferencias consignadas en los Presupuestos Generales del Estado a los ingresos tributarios, no cedidos a las comunidades autónomas, generados por determinados impuestos directos –impuesto sobre la renta de las personas físicas– e indirectos –impuesto sobre el valor añadido e impuestos especiales de fabricación–. Así se desprende de la lectura de los artículos 111 a 117 y 135 a 139 del Texto refundido, relativos a los municipios de mayor relevancia administrativa o demográfica –capitales provinciales o comunidad autónoma o con población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes– y las provincias, respectivamente.

La regulación de las tasas y los precios públicos exigidos por los entes locales ya había experimentado una profunda renovación a raíz de la aprobación de la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del régimen legal de las tasas estatales y locales y de reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público. A partir de ella el radio de acción de los segundos ha quedado constreñido, según aclara en la actualidad el artículo 41 del Texto refundido, a las contraprestaciones pecuniarias por servicios o actividades en cuya solicitud por el contribuyente concurra sin ningún género de duda una nota de voluntariedad, por no haber obligatoriedad en su solicitud o recepción ni tampoco monopolio de hecho o de derecho del sector público. Curiosamente la Ley 25/1998 apareció con anterioridad a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional (sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, completada poco después por la sentencia 106/2000, de 4 de mayo) que declararon la inconstitucionalidad parcial de la configuración original de los precios públicos plasmada en los artículos 41 y siguientes de la Ley 39/1988, debido a su incompatibilidad con el principio de reserva de ley en materia tributaria.[4]

4. Un comentario sistemático de la sentencia 233/1999, que dilucidó la constitucionalidad de multitud de preceptos de la Ley reguladora de las haciendas locales, relativos a cuestiones tan trascendentales como la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en la materia o la configuración de los impuestos, tasas, contribuciones especiales y precios públicos locales, se recoge en el trabajo de Magraner Moreno, F. y González Ortiz, D., "Revisión constitucional de la regulación de la actividad financiera local", *Tribuna Fiscal*, núm. 120, 2000, p. 72 y siguientes. Yebra Martul-Ortega, P., *Constitución financiera española. Veinticinco años*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2004, p. 290-308, estudia algunos puntos concretos de la sentencia. Como síntesis más breve véase Pomed Sánchez, L., "Dos sentencias

ISBN: 978-84-613-2571-9

Por último, el tratamiento del endeudamiento público local se vio afectado por la precitada Ley 50/1998, que acometió una revisión integral del capítulo VII del título I de la Ley reguladora de haciendas locales, quedando después incorporado su contenido a los artículos 48 a 55 de su Texto refundido. En particular, se alteraron las condiciones y los límites materiales y formales que las entidades locales han de respetar para concertar operaciones de crédito a corto o largo plazo y, en particular, la exigencia de autorización previa de la Administración estatal o autonómica. No se olvide, por otro lado, la incidencia que ha tenido en este ámbito la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, así como su posterior Texto refundido, aprobado por el Real decreto legislativo 2/2007, de 28 de diciembre. El artículo 23 de esta última disposición vincula la apelación al crédito público y privado por parte de las corporaciones locales, mediante la realización de operaciones de crédito y emisión de deuda, al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria de las administraciones públicas.

De esta somera descripción se infiere con claridad que los puntales básicos de la financiación local han sido recompuestos de manera paulatina y en su práctica totalidad durante el último decenio. Sin embargo, la participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas ha continuado sin asumir el protagonismo que el constituyente quiso aparentemente otorgarle, permaneciendo sumergida en un letargo prolongado que se compadece mal con su mención expresa en el artículo 142 de la norma fundamental.[5]

---

del Tribunal Constitucional sobre el estatuto de las entidades locales (suspensión autonómica de licencias municipales y haciendas locales)", en AA.VV. (director T. Font i Llovet), *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, Marcial Pons, Madrid, 2000, p. 288-305.

5. En el año 1992 COLLADO YURRITA, M. A. –"Sobre las haciendas autonómicas y locales: Los postulados del federalismo cooperativo", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 255-256, 1992, p. 697– denunciaba que "hasta el momento, las comunidades autónomas no han mostrado especial preocupación por los problemas de suficiencia financiera de sus entidades locales, quizás debido a sus esfuerzos por su propia consolidación". Nueve años más tarde, SUÁREZ PANDIELLO, J. –"Las haciendas locales en el umbral del siglo XXI", *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, núm. 2, 2001, p. 12– realizó un certero diagnóstico de la situación de las finanzas locales, donde sacó de nuevo a relucir "la ausencia de corresponsabilidad de las comunidades autónomas en la financiación de los ayuntamientos (vía fondos autonómicos de solidaridad local)" como una de las principales quejas que se escuchaban desde la óptica local. El problema continúa hoy en día vigente, pese a algunos avances positivos que más tarde tendremos ocasión de analizar. Además, se ha llamado la atención sobre el hecho de que las comunidades autónomas hayan incumplido el mandato constitucional sin que ello haya comportado ninguna sanción o consecuencia jurídica. Cfr. ARAGONÉS BELTRÁN, E. (coordinador), *Ley comentada de las haciendas locales*, Ediciones Deusto, Barcelona, 2004, p. 232.

ISBN: 978-84-613-2571-9

La escasa atención a este recurso se apreciaba ya en la Ley de haciendas locales de 1988, manteniéndose la situación en su Texto refundido. Un examen sistemático de su articulado arroja un resultado en cierta forma contradictorio. Se trata de un cuerpo legal al que un autorizado sector de la doctrina ha acusado con dureza de pasar por encima de la competencia autonómica de desarrollo legislativo de las bases del régimen local, asumida por las comunidades autónomas de acuerdo con sus respectivos estatutos de autonomía.[6] Obedece este reparo al exceso de detallismo con que aborda la regulación de los recursos de las haciendas locales, sobre todo los de naturaleza tributaria, al amparo de la profusión de títulos competenciales invocados por su artículo 1.[7] En contraste con esa inclinación a cerrar el diseño de las finanzas locales, esta misma Ley apenas dedica un solo y escueto precepto (artículo 39.2) a la participación en los tributos autonómicos, contentándose con efectuar una simple remisión a lo que disponga cada comunidad autónoma a través de su respectiva asamblea legislativa, sin exigir en ningún momento su efectiva puesta en funcionamiento.

2. La financiación local y las comunidades autónomas: algunos datos sobre la realidad actual

De las liquidaciones definitivas de los presupuestos de las entidades locales correspondientes a los ejercicios 2001 a 2005 –últimas de cuya publicación hemos tenido noticia– cabe extraer algunas ideas muy reveladoras. En los cuadros que figuran a continuación aparece seleccionada la información relativa al desglose de los ingresos netos de los ayuntamientos, las diputaciones de régimen común y los consejos y cabildos insulares por impuestos directos (capítulo 1), impuestos indirectos (capítulo 2), tasas, precios públicos y otros ingresos (capítulo 3) y transferencias corrientes y de capital, en particular las provenientes

6. Ferreiro Lapatza, J. J. –"La Ley reguladora de las haciendas locales de 1988: Aplicación y reforma", *Quincena Fiscal*, núm. 6 , 1998, p. 10–, la tilda de ser "una ley animada por un espíritu estatalista, centralista y jacobino completamente extraño a nuestra Constitución", frente a la cual debería imponerse un "espíritu federalista, autonomista y municipalista", que entiende que es el que anima a nuestro texto constitucional.

7. Como señalan Collado Yurrita, M. A. y Giménez-Reyna Rodríguez, E. –*La nueva Hacienda local española*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1990, p. 65–, la Ley reguladora de las haciendas locales –y por extensión su Texto refundido, añadimos nosotros– "apenas ha dejado resquicio a la actuación de las comunidades autónomas", pues su artículo 1 ha invocado "todo lo que tenía a la mano".

ISBN: 978-84-613-2571-9

del Estado y de las comunidades autónomas (capítulos 4 y 7), entre otras partidas.[8]

Antes de repasar los datos, queremos llamar la atención sobre un *silencio normativo elocuente*. La Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 20 de septiembre de 1989, por la que se establece la estructura de los presupuestos de las entidades locales –cuya vigencia se ha prolongado hasta el 10 de diciembre de 2008–, contenía en su anexo III una pormenorizada clasificación económica de los ingresos. Dentro de las transferencias corrientes (capítulo 4) figuraban, entre otras, las procedentes de la Administración General del Estado (artículo 42, concepto 420) y de la Administración General de las comunidades autónomas (artículo 45, concepto 455). Mientras que dentro de las primeras se incluía un subconcepto específico (420.00) con la denominación de "Participación en los tributos del Estado", no había ningún subconcepto que recogiese entre las segundas la participación en los tributos de las haciendas autonómicas. Cabe pensar que se consideró una vía de financiación inexistente o tan secundaria que no era ni siquiera digna de mención expresa. Por fortuna, esta laguna reglamentaria ha quedado subsanada en la recién aprobada Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales. La clasificación económica de los ingresos que establece su anexo IV asigna ahora un subconcepto diferenciado (450.00) a la "Participación en los tributos de la comunidad autónoma" dentro de las transferencias corrientes recibidas de la Administración General de las comunidades autónomas (concepto 450).

El análisis de los datos presupuestarios dejar ver que, en general, las transferencias provenientes de otros entes públicos siguen constituyendo un pilar esencial de las haciendas locales. En 2005 el Estado y las comunidades autónomas aportaron el 26,92 por ciento de los recursos totales de los municipios, el 61,85 por ciento de las provincias y el 45,11 por ciento de los consejos y cabildos de las Islas Baleares y Canarias.

8. Por la acentuada singularidad que supone el régimen financiero especial del concierto económico, no reproducimos aquí los datos relativos a las diputaciones forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, en cuyas haciendas se aprecia un predominio muy intenso de los ingresos derivados de la imposición directa e indirecta.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Liquidación de los presupuestos de los municipios. Derechos reconocidos netos. Total nacional 2001-2005

Capítulos	2001 miles de euros	2002 miles de euros	2003 miles de euros	2004 miles de euros	2005 miles de euros
1. Impuestos directos	8.999.878	9.599.617	9.524.741	10.746.218	11.862.344
2. Impuestos indirectos	1.254.150	1.352.385	1.566.770	2.205.985	2.488.428
3. Tasas y otros ingresos	5.168.240	5.720.051	6.063.557	6.977.223	7.880.548
4. Transferencias corrientes	9.398.584	9.967.752	11.097.851	11.259.755	11.871.951
5. Ingresos patrimoniales	797.640	773.446	781.074	788.174	1.071.767
6. Enajenación de inversiones reales	1.147.986	1.739.982	1.503.789	2.071.516	2.878.931
7. Transferencias de capital	2.549.655	3.119.395	3.096.438	2.923.535	3.451.734
8. Activos financieros	102.290	117.867	107.541	92.156	140.580
9. Pasivos financieros	2.128.177	3.101.952	2.573.209	3.309.106	3.234.779
Total ingresos	**31.546.599**	**35.492.446**	**36.314.970**	**40.373.668**	**44.881.061**

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, Secretaría General de Hacienda, Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Liquidación de los presupuestos de los municipios. Transferencias del Estado y de las comunidades autónomas. Derechos reconocidos netos. Total nacional 2001-2005

Capítulos	2001 miles de euros	2002 miles de euros	2003 miles de euros	2004 miles de euros	2005 miles de euros
4. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	9.398.584	9.967.752	11.097.851	11.259.755	11.871.951
42. Del Estado	6.511.380	6.912.417	7.571.245	7.429.112	7.492.465
45. De comunidades autónomas	1.494.316	1.644.392	1.966.109	2.187.057	2.544.797
7. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	2.549.655	3.119.395	3.096.438	2.923.535	3.451.734
72. Del Estado	360.517	395.906	437.802	329.339	344.303
75. De comunidades autónomas	1.150.343	1.449.316	1.450.348	1.416.740	1.699.119

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, Secretaría General de Hacienda, Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

Peso relativo de las transferencias del Estado y de las comunidades en la estructura de ingresos de los municipios. Total nacional 2001-2005

Capítulos	2001	2002	2003	2004	2005
IMPUESTOS DIRECTOS	28,53%	27,05%	26,23%	26,62%	26,43%
IMPUESTOS INDIRECTOS	3,98%	3,81%	4,31%	5,46%	5,54%
TASAS Y OTROS INGRESOS	16,38%	16,12%	16,70%	17,28%	17,56%
TRANSFERENCIAS DEL ESTADO	21,78%	20,60%	22,06%	19,21%	17,46%

ISBN: 978-84-613-2571-9

Capítulos	2001	2002	2003	2004	2005
Transferencias corrientes	20,64%	19,48%	20,85%	18,40%	16,69%
Transferencias de capital	1,14%	1,12%	1,21%	0,81%	0,77%
TRANSFERENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	8,39%	8,71%	9,40%	8,93%	9,46%
Transferencias corrientes	4,74%	4,63%	5,41%	5,42%	5,67%
Transferencias de capital	3,65%	4,08%	3,99%	3,51%	3,79%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, Secretaría General de Hacienda, Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

Liquidación de los presupuestos de las diputaciones de régimen común. Derechos reconocidos netos. Total nacional 2001-2005

Capítulos	2001 miles de euros	2002 miles de euros	2003 miles de euros	2004 miles de euros	2005 miles de euros
1. Impuestos directos	212.291	213.395	150.136	390.798	363.996
2. Impuestos indirectos	0	0	0	285.889	304.437
3. Tasas y otros ingresos	346.700	304.768	324.099	321.500	434.592
4. Transferencias corrientes	2.896.890	3.098.148	3.323.850	3.022.093	3.109.029
5. Ingresos patrimoniales	71.842	60.036	55.176	47.801	56.270
6. Enajenación de inversiones reales	7.063	100.776	164.151	22.663	50.474
7. Transferencias de capital	433.779	518.549	549.479	591.177	559.263

ISBN: 978-84-613-2571-9

Capítulos	2001 miles de euros	2002 miles de euros	2003 miles de euros	2004 miles de euros	2005 miles de euros
8. Activos financieros	80.819	94.337	51.582	153.976	142.287
9. Pasivos financieros	392.290	499.656	386.256	693.903	450.279
Total ingresos	**4.441.675**	**4.889.665**	**5.004.730**	**5.529.799**	**5.470.625**

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, Secretaría General de Hacienda, Dirección General de Coordinación Financiera con las comunidades autónomas y las entidades locales.

Liquidación de los presupuestos de las diputaciones de régimen común. Transferencias del Estado y de las comunidades autónomas. Derechos reconocidos netos. Total nacional 2001-2005

Capítulos	2001 miles de euros	2002 miles de euros	2003 miles de euros	2004 miles de euros	2005 miles de euros
4. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	2.896.890	3.098.148	3.323.850	3.022.093	3.109.209
42. Del Estado	2.732.158	2.914.451	3.110.822	2.785.867	2.856.891
45. De comunidades autónomas	127.976	135.848	157.670	164.424	178.405
7. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	433.779	518.549	549.479	591.177	559.263
72. Del Estado	145.871	148.627	152.671	152.916	177.095
75. De comunidades autónomas	133.116	175.061	158.961	205.362	171.481

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, Secretaría General de Hacienda, Dirección General de Coordinación Financiera-con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Peso relativo de las transferencias del Estado y de las comunidades en la estructura de ingresos de los municipios. Total nacional 2001-2005

Capítulos	2001	2002	2003	2004	2005
IMPUESTOS DIRECTOS	4,78%	4,36%	3,00%	7,07%	6,65%
IMPUESTOS INDIRECTOS	0%	0%	0%	5,17%	5,56%
TASAS Y OTROS INGRESOS	7,81%	6,23%	6,48%	5,81%	7,94%
TRANSFERENCIAS DEL ESTADO	64,79%	62,64%	65,21%	53,15%	55,46%
Transferencias corrientes	61,51%	59,60%	62,16%	50,38%	52,22%
Transferencias de capital	3,28%	3,04%	3,05%	2,77%	3,24%
TRANSFERENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	5,88%	6,36%	5,33%	6,68%	6,39%
Transferencias corrientes	2,88%	2,78%	3,15%	2,97%	3,26%
Transferencias de capital	3,00%	3,58%	3,18%	3,71%	3,13%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, Secretaría General de Hacienda, Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

Liquidación de los presupuestos de los consejos y cabildos insulares. Derechos reconocidos netos. Total nacional 2001-2005

Capítulos	2001 miles de euros	2002 miles de euros	2003 miles de euros	2004 miles de euros	2005 miles de euros
1. Impuestos directos	13.493	11.643	11.819	30.433	30.558
2. Impuestos indirectos	483.282	431.389	531.763	620.898	629.526
3. Tasas y otros ingresos	81.020	84.984	99.070	86.835	86.128
4. Transferencias corrientes	457.275	611.380	575.810	623.179	639.381
5. Ingresos patrimoniales	31.986	25.953	18.749	20.020	21.817
6. Enajenación de inversiones reales	0	0	0	12.938	12.162
7. Transferencias de capital	151.686	166.378	236.866	201.189	249.014
8. Activos financieros	10.682	17.116	10.938	10.682	25.822
9. Pasivos financieros	118.916	184.267	184.522	190.784	153.123
Total ingresos	**1.348.340**	**1.533.110**	**1.669.536**	**1.796.958**	**1.847.529**

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, Secretaría General de Hacienda, Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Liquidación de los presupuestos de los consejos y cabildos insulares. Transferencias del Estado y de las comunidades autónomas. Derechos reconocidos netos. Total nacional 2001-2005

Capítulos	2001 miles de euros	2002 miles de euros	2003 miles de euros	2004 miles de euros	2005 miles de euros
4. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	457.275	611.380	575.810	623.179	639.381
42. Del Estado	276.014	312.586	327.036	289.682	290.195
45. De comunidades autónomas	172.673	279.249	227.565	300.455	325.454
7. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	151.686	166.378	236.866	201.189	249.014
72. Del Estado	20.195	26.316	61.929	23.861	34.540
75. De comunidades autónomas	102.406	98.932	133.226	144.306	183.030

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, Secretaría General de Hacienda, Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

Peso relativo de las transferencias del Estado y de las comunidades en la estructura de ingresos de los consejos y cabildos insulares. Total nacional 2001-2005

Capítulos	2001	2002	2003	2004	2005
IMPUESTOS DIRECTOS	1,00%	0,76%	0,71%	1,69%	1,65%
IMPUESTOS INDIRECTOS	35,84%	28,14%	31,85%	34,55%	34,07%
TASAS Y OTROS INGRESOS	6,01%	5,54%	5,93%	4,83%	4,66%
TRANSFERENCIAS DEL ESTADO	21,97%	22,11%	23,30%	17,45%	17,58%
Transferencias corrientes	20,47%	20,39%	19,59%	16,12%	15,71%
Transferencias de capital	1,50%	1,72%	3,71%	1,33%	1,87%
TRANSFERENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	20,40%	24,66%	21,61%	24,75%	27,53%
Transferencias corrientes	12,81%	18,21%	13,63%	16,72%	17,62%
Transferencias de capital	7,59%	6,45%	7,98%	8,03%	9,91%

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, Secretaría General de Hacienda, Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

ISBN: 978-84-613-2571-9

La frialdad de los datos habla por sí sola, poniendo al descubierto el considerable desequilibrio que existe, en términos cuantitativos, entre las transferencias corrientes y de capital que estos entes locales reciben de la Hacienda estatal y de las haciendas autonómicas.

Las transferencias del Estado han evolucionado a la baja desde 2004, en gran parte debido a la ya comentada cesión parcial de la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas, el impuesto sobre el valor añadido y algunos impuestos especiales a determinados municipios y a las provincias. Y, a la inversa, las transferencias de procedencia autonómica han crecido ligeramente durante los últimos años. Pese a estas tendencias, resulta indudable que el peso relativo del conjunto de las transferencias estatales a los ayuntamientos es netamente superior al de las transferencias de las comunidades autónomas, siendo la proporción de cerca de tres a uno en las destinadas a la financiación de gastos corrientes. La fractura se agranda aún más en el caso de las diputaciones provinciales, donde la diferencia global entre ambos tipos de transferencias llega a multiplicarse por más de ocho y por dieciséis en el caso específico de las transferencias corrientes. La única salvedad a esta situación la hallamos en los consejos y cabildos insulares de Baleares y Canarias, que en razón de su régimen especial reciben en la actualidad mayor financiación de la Hacienda autonómica que de la estatal.

En otro orden de cosas, se aprecia una manifiesta propensión de las comunidades autónomas a canalizar fondos en forma de transferencias de capital, en muchos casos afectadas a fines concretos prefijados por aquéllas, en detrimento de las transferencias corrientes. De modo que mientras que los recursos que las entidades locales reciben del Estado se materializan prioritariamente a través de este último concepto presupuestario, la proporción es mucho más pareja cuando de transferencias autonómicas se trata, tanto en los municipios (en 2005, 5,67 por ciento de transferencias corrientes frente a 3,79 por ciento de transferencias de capital) como en las provincias (en el mismo ejercicio 3,26 por ciento de transferencias corrientes frente a 3,13 por ciento de transferencias de capital).

Esas son las cifras, bien reveladoras. Sin embargo, las aportaciones doctrinales no han contribuido demasiado a clarificar el papel que está desempeñando actualmente la participación en la tributación de la Hacienda autonómica. Con algunas valiosas excepciones, la mayoría de ellas no contiene más que una mención a su modesta, deficiente o incluso nula puesta en marcha en la mayoría de las comunidades autónomas,[9] así como a la

9. Sirva como exponente la acertada observación de Orón Moratal, G. –"La suficiencia financiera de las administraciones territoriales y la nueva normativa presupuestaria", *Presupuesto y*

ISBN: 978-84-613-2571-9

pobre implicación evidenciada por éstas respecto de la financiación local.[10] A fuerza de ser reiteradas en el transcurso del tiempo este tipo de afirmaciones ha acabado convirtiéndose en un estereotipo no carente de justificación. En este sentido, la denuncia de una injustificada falta de desarrollo de este mecanismo hacendístico de naturaleza participativa se viene repitiendo en los diagnósticos sobre el estado y las líneas de reforma de las haciendas locales elaborados en diversas sedes durante los últimos años; hasta el punto de que se ha llegado a hablar con dureza de un "secuestro del principio constitucional de suficiencia, propio de los entes locales, por las comunidades autónomas" (Ramallo Massanet).[11]

Tomemos cuatro pronunciamientos recientes como ejemplo. El *Libro blanco para la reforma del gobierno local*, publicado en 2005 por el Ministerio de Administraciones Públicas, apenas se ocupa de la materia financiera. Sin embargo, en su descripción general de los rasgos del régimen vigente de las competencias y servicios locales llama la atención sobre un hecho crucial:

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

Gasto Público, núm. 30, 2002, p. 87–, en el sentido de que el artículo 142 de la Constitución "todavía hoy es uno de los preceptos aún no totalmente cumplidos, pues la participación de las haciendas locales en los ingresos de las comunidades autónomas sigue siendo un desiderátum".

10. JIMÉNEZ COMPAIRED, I. –"Comunidad autónoma y haciendas locales", en AA.VV. (director Antonio Fanlo Loras), *Estudio sistemático de la Ley de administración local de Aragón*, Cortes de Aragón, Servicio de Publicaciones, Zaragoza, 2000, p. 396-397– resume acertadamente esta situación:

"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). Hoy por hoy, esta tesis también la sostiene el Tribunal Constitucional, para quien el Estado es el garante de la suficiencia financiera de los entes locales. Otra cosa sería que la comunidad autónoma opte por un modelo en el que sí se prevean mecanismos de ayuda a las entidades locales para el desarrollo de sus competencias. De todas formas, cuántas paradojas encierra esta doctrina del Tribunal Constitucional que reconoce (¿graciosamente?) el derecho de las regiones a ayudar a las entidades locales de su circunscripción".

11. RAMALLO MASSANET, J., "La reforma necesaria de la Hacienda local en el Estado de las autonomías", en AA.VV. (director T. Font i Llovet), *Anuario del Gobierno Local 1995*, Marcial Pons, Madrid, 1995, p. 158.

ISBN: 978-84-613-2571-9

"La Comisión considera que la suficiencia financiera de los gobiernos locales enmarca las posibilidades reales de la autonomía local, pues, sin medios económicos suficientes, el principio de autonomía local no pasa de ser una mera declaración formal, y que la sustitución de la preceptiva participación en los tributos del Estado y en los de las comunidades autónomas por subvenciones a obras, servicios o actividades municipales supone una clara intromisión de dichos niveles de gobierno sobre los gobiernos locales, privándolos de su potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía local."[12]

En segundo lugar, también nos puede suministrar bastante luz conocer la postura defendida por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), preocupada por este problema desde años atrás. En la 9.ª Asamblea General, celebrada en Madrid los días 9 a 11 de noviembre de 2007, se acordaron varias resoluciones en materia de haciendas locales. Dentro de la segunda de ellas aparece el siguiente punto:

"En materia de transferencias y cesiones desde otras administraciones, se ha de avanzar en el sentido de alcanzar compromisos explícitos por parte del Estado y de las comunidades autónomas, de modo que, en el primero de los casos se incremente la masa de financiación procedente de la participación en los ingresos del Estado y en el segundo de los casos, asumiendo una mayor responsabilidad en la financiación de municipios, ya que muchos de los servicios que se ven obligados a realizar, son competencia de las comunidades autónomas. En la actualidad, existe un déficit de corresponsabilidad de las comunidades autónomas en la garantía de la suficiencia y autonomía financiera de los municipios. Dado que la mayoría de los gastos no obligatorios que realizan los municipios, y en general los que realizan las ciudades grandes, son competencia de las comunidades autónomas, éstas deberían incrementar las transferencias a los municipios, en la medida en que éstos vienen accionando donde aquéllas deberían hacerlo. Debe procurarse la materialización efectiva de la participación de los entes locales en los tributos de las comunidades autónomas constitucionalmente prevista, cuya regulación debería preservar para la misma un carácter incondicional al objeto de avanzar en la autonomía y suficiencia de los entes locales. En este sentido es importante que se constituyan en todas las comunidades autónomas modelos de participación de los ingresos de las comunidades autónomas (PICAS)

12. Cfr. *Libro blanco para la reforma del gobierno local*, Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Administración Territorial, Madrid, 2005, p. 52-53.

ISBN: 978-84-613-2571-9

de carácter incondicionado, para asegurar la solidaridad en el ámbito territorial autonómico."[13]

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

"Cuarta: Hay que desarrollar de manera efectiva, y con base en el acuerdo de las comunidades autónomas, lo establecido en el artículo 142 de la Constitución española, particularmente en lo que se refiere a la previsión de que las haciendas locales debe nutrirse fundamentalmente de los tributos propios y participar en los del Estado y los de las comunidades autónomas."[14]

Aludiremos, por último, a una aportación académica muy reciente (2008), coordinada por J. Suárez Pandiello y auspiciada por la FEMP. En ella se realiza un examen del modelo financiero actual de los entes locales, sobre la base de datos del ejercicio 2004, identificando entre sus pasivos la siguiente característica:

"Llama la atención, por otra parte, el hecho de que los gobiernos locales dependan básicamente, sobre todo en lo que respecta a la garantía de su suficiencia financiera, del gobierno central. [...], aproximadamente dos terceras partes de las transferencias corrientes que reciben los ayuntamientos proceden del Estado y esta cifra aumenta hasta el 92 por ciento en el caso de las diputaciones provinciales de régimen común. Estas cifras entran en contradicción con las ideas de potenciación del Estado de las autonomías e, incluso, con la misma aplicación del principio de subsidiariedad y, en todo caso, no concuerdan con la experiencia internacional de los países en los que buscamos reflejarnos. Así, en los países federales, lo habitual es que el Gobierno central se preocupe de la organización y financiación del nivel intermedio de la Administración (estados, *Länder*, regiones, cantones...) y son éstos los que asumen mayores compromisos en relación con el nivel local. Sin embargo, aquí, las comunidades autónomas desempeñan un papel secundario en relación con la financiación local que, a nuestro juicio, podría no corresponderse con la filosofía que presuntamente

13. Resoluciones de la 9.ª Asamblea General de la FEMP (Madrid, 9-11 de noviembre de 2007) sobre financiación de los gobiernos locales, p. 24.

14. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, VIII Legislatura, serie I, núm. 857, 26 de diciembre de 2007, p. 1-52, en particular p. 50.

ISBN: 978-84-613-2571-9

subyace en el modelo de organización administrativa que venimos desarrollando."[15]

Un poco más adelante se cataloga esta dependencia del Estado como uno de los problemas estratégicos de que adolecen las haciendas locales en la actualidad:

"A pesar de lo anterior y en términos generales, se trata de un sistema de financiación que también depende especialmente de las transferencias incondicionadas de la Administración Central con el fin de aportar fondos para la suficiencia. Sólo en el caso de las transferencias de capital, las comunidades autónomas adquieren un papel relevante y, dado el carácter finalista de las mismas, podría hacernos pensar que los entes locales se convierten en meros instrumentos de aplicación de las políticas de inversiones diseñadas por las comunidades autónomas, con pérdida efectiva de la autonomía de gasto en este concepto, si bien parece que esas transferencias de capital están sirviendo para reequilibrar a nivel regional el capital público a favor de aquellos municipios que difícilmente, por sus medios, serían capaces de llevar a cabo infraestructuras básicas para los ciudadanos."[16]

En las conclusiones de este estudio se abunda en esas ideas, afirmándose que "las relaciones financieras entre comunidades autónomas y entidades locales (con algunas honrosas excepciones) se basan casi exclusivamente en la 'cultura de la subvención condicional', que lastra la autonomía local y resulta notoriamente ineficiente al incentivar muy a menudo comportamientos espurios en los gobiernos locales, más vinculados a la lógica electoral que a la respuesta a prioridades reales en

15. Suárez Pandiello, J. (coordinador), Bosch Roca, N., Pedraja Chaparro, F., Rubio Guerrero, J. J. y Utrilla de la Hoz, A., *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*, Federación Española de Municipios y Provincias, Salamanca, 2008, p. 33. Con anterioridad, Suárez Pandiello ya había identificado esta circunstancia como uno de los principales pasivos de la financiación local en su trabajo "Un cuarto de siglo de Hacienda local democrática en España: Luces, sombras y perspectivas de futuro", en AA.VV. (coordinador Gabriel Casado Ollero), *La financiación de los municipios. Experiencias comparadas*, Dykinson, Madrid, 2005, p. 413-414.

16. *Op. cit.*, p. 45. Sobre el problema de la proliferación de subvenciones a las haciendas locales, especialmente por parte de las comunidades autónomas, dice Valenzuela Villarubia, I. –*El sistema de financiación de los entes locales: visión crítica y propuestas para su reforma*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2006, p. 216– que las mismas se han mostrado como "un recurso inválido para la solvencia de las haciendas locales, e ingerente en la actividad del ente subvencionado. Además, de fomentar el 'paternalismo público' (para algunos el 'clientelismo') que tan alejado se encuentra de la autonomía local, ha provocado la aparición en cadena de equipamientos locales o el establecimiento de servicios públicos nuevos en municipios cuyas corporaciones carecían de recursos para completar la cofinanciación o, peor aún, para mantener el funcionamiento ordinario de la instalación y/o del servicio". Por ello, concluye que su aparición en el sistema de financiación local debe ser "esporádica y excepcional".

ISBN: 978-84-613-2571-9

materia de necesidad". Ello lleva a sus autores a proponer el siguiente ajuste estructural:

"Corregir una muy insuficiente participación en los ingresos de las comunidades autónomas, mediante el despliegue definitivo de fondos autonómicos incondicionales."[17]

3. La posible reforma paralela de la financiación autonómica y local: una nueva oportunidad para consolidar este recurso

En el contexto que acabamos de identificar, no está de más un examen global sobre el régimen jurídico de la participación en los tributos de las comunidades autónomas. Los trabajos publicados hasta la fecha suelen versar en exclusiva sobre los aspectos teóricos de esta vía de financiación, sin detenerse a revisar qué han venido haciendo las comunidades autónomas, muchas de las cuales han instaurado con más o menos fortuna diferentes fórmulas de transferencia de ingresos; o bien, en el polo opuesto, sólo prestan atención a este último aspecto, prescindiendo de una indagación más ambiciosa de las alternativas que ofrece el ordenamiento jurídico para articularla.

Por añadidura, una reflexión general sobre el tema resulta oportuna, a nuestro modo de ver, después de que se haya evidenciado el fracaso del último intento del Estado por corregir, a través de la Ley 51/2002, algunas de las deficiencias detectadas en el sistema de financiación pergeñado en su día por la Ley reguladora de las haciendas locales. Al poco tiempo de aprobarse ese texto legal empezaron a alzarse voces muy críticas con las medidas adoptadas.[18] Los ataques más duros se han dirigido contra la decisión de exonerar de forma masiva del pago del impuesto sobre actividades económicas a las personas físicas y a aquellas entidades con importe neto de cifra de negocios inferior a 1.000.000 de euros, cuando tal vez hubiera resultado más deseable un perfeccionamiento técnico de la estructura de un gravamen asentado para adecuarla a los principios constitucionales de justicia tributaria.[19] Ahora bien, en el haber

17. *Op. cit.*, p. 316 y 319.

18. Una visión altamente negativa puede verse en RUBIO DE URQUÍA, J. I. –"La reforma de los tributos locales ya es ley: La suerte está echada", *Tributos Locales*, núm. 25, 2003, p. 9-13–, que la califica de reforma involucionista que trunca la evolución positiva experimentada por la tributación local a lo largo de los últimos años.

19. Para una valoración crítica de las medidas adoptadas con relación al impuesto sobre actividades económicas recomendamos, en primer lugar, la lectura del *Informe para la reforma de la financiación de las haciendas locales*, Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales, Ministerio de Hacienda, Instituto de

ISBN: 978-84-613-2571-9

de esta modificación del año 2002 ha de reconocerse que el legislador estatal hizo un esfuerzo, al final fallido, en orden a mejorar la dotación

Estudios Fiscales, Madrid, 2002, p. 65-81. Además, pueden consultarse los siguientes trabajos: Rubio de Urquía, J. I., "La reforma del sistema tributario local: Especial referencia a la supresión o reforma del IAE", *Carta Tributaria*, Monografías, núm. 16/2001, p. 13-16, y del mismo autor "El IAE: Un impuesto herido de muerte", *Tributos Locales*, núm. 26, 2003, p. 7-13; Suárez Pandiello, J., "El impuesto sobre actividades económicas. ¿Terapia o eutanasia?, *Papeles de Economía Española*, núm. 92, 2002, p. 240 y siguientes, y del mismo autor "Del Informe de la Comisión al Proyecto de ley de reforma de la financiación local. Un primer comentario", *Cuadernos de Información Económica*, núm. 171, 2002, p. 162-164; Poveda Blanco, F., "La reforma del impuesto sobre actividades económicas", *Tributos Locales*, núm. 25, 2003, p. 15 y siguientes, *Manual de fiscalidad local*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2005, p. 346 y siguientes (en especial p. 630-637), "La imposición sobre las actividades económicas en la Hacienda local a los 25 años de la Constitución", *Crónica Tributaria*, núm. 115, 2005, p. 140 y siguientes, y "¿Es posible resucitar el IAE?", *Papeles de Economía Española*, núm. 115, 2008, p. 119 y siguientes; Cayón Galiardo, A., "La reforma del impuesto sobre actividades económicas", *Revista Técnica Tributaria*, núm. 60, 2003, p. 11 y siguientes; Agulló Agüero, A., "Aproximación crítica a la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley reguladora de las haciendas locales", *Revista de Información Fiscal*, núm. 58, 2003, p. 21-26; Aníbarro Pérez, S., "La reforma del impuesto sobre actividades económicas", *Tributos Locales*, núm. 26, 2003, p. 87 y siguientes; Villaverde Gómez, M. B., "Las novedades en la regulación del impuesto sobre actividades económicas", *Revista Técnica Tributaria*, núm. 61, 2003, p. 125 y siguientes; Calvo Vérgez, J., "Impuesto sobre actividades económicas: Algunos apuntes en torno a su naturaleza a la luz de la modificación introducida por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley reguladora de las haciendas locales", *Revista de Información Fiscal*, núm. 59, 2003, p. 35-69; Parrondo Aymerich, J., "La reforma del impuesto sobre actividades económicas", *Estudios Financieros-Revista de Contabilidad y Tributación*, núm. 243, 2003, p. 30 y siguientes; Eugenio Latorre, J. E., Gil Maciá, L. y Sánchez Sánchez, A., "El IAE tras la Ley 51/2002: Críticas y nuevos problemas de gestión", *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, núm. 79, 2005, p. 50 y siguientes; Lago Montero, J. M., "El rumbo del impuesto sobre actividades económicas", en AA.VV. (coordinadores I. Martín Dégano, G. Menéndez García y A. Vaquera García), *Estudios de Derecho Financiero y Tributario en homenaje al profesor Calvo Ortega*, t. II, Lex Nova, Valladolid, 2005, p. 2093 y siguientes (también del mismo autor "El rumbo del impuesto sobre actividades económicas", *Tributos Locales*, núm. 44, 2004, p. 43 y siguientes); López Espadafor, C. M., "Consideraciones en torno a la reforma del impuesto sobre actividades económicas", en AA.VV., *Planteamiento histórico y constitucional de las haciendas locales*, Instituto de Estudios Giennenses, Diputación de Jaén, 2005, p. 135 y siguientes, y en la misma obra colectiva Calvo Ortega, R., "La reforma del impuesto sobre actividades económicas. Aspectos críticos", p. 247 y siguientes; García Gil, F. J., García Gil, J. L. y García Gil, M., *El sistema tributario municipal*, 3.ª ed., DAPP, Pamplona, 2005, p. 293 y siguientes; García Martínez, A., "El impuesto sobre actividades económicas", en AA.VV. (coordinador D. Marín-Barnuevo Fabo), *Los tributos locales*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005, p. 159 y siguientes; Bosch Cholbi, J. L. y Espinosa Ferrando, F. V., "Artículos 78 a 91", en AA.VV. (coordinador M. J. Domingo Zaballos), *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), 2005, p. 757 y siguientes; y Aragonés Beltrán, E., "Problemas destacados del IAE", en AA.VV. (coordinadores M. Medina Guerrero y A. Arroyo Gil), *Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2005, p. 156 y siguientes.

ISBN: 978-84-613-2571-9

económica de las haciendas locales y el perfeccionamiento técnico de sus vías de financiación.

Parece, por tanto, que ha llegado la hora de que las comunidades autónomas asuman la cuota de responsabilidad que les corresponde en aras de garantizar la suficiencia financiera de los entes locales, estableciendo en su favor modalidades estables e incondicionadas de participación en recursos tributarios que satisfagan debidamente las exigencias constitucionales.[20] Como trataremos de demostrar a lo largo de esta investigación, gran parte de las posibilidades que concurren en esta fuente de ingresos permanecen todavía inexploradas.[21]

Nos hallamos, por añadidura, en un momento en que concurre un factor complementario que podría facilitar la incursión definitiva de las comunidades autónomas en la configuración del sistema de financiación de las haciendas locales. La agenda política marca que toca de nuevo modificar con urgencia el sistema de financiación autonómica, en orden a dar cumplimiento a lo dispuesto en los nuevos estatutos de autonomía, en particular el de Cataluña, aprobado por la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio. Pues bien, algunos indicios animan a pensar que podría darse cierta satisfacción a una vieja reivindicación de la Federación Española de Municipios y Provincias, cual es la necesidad de conectar la obligada reforma de la financiación autonómica con la no menos inaplazable de la

20. A pesar de los años transcurridos conserva íntegra su validez en este punto la siguiente reflexión de MARTÍN QUERALT, J., "La participación en ingresos estatales", en AA.VV. (director S. Muñoz Machado), *Tratado de Derecho Municipal*, t. II, Civitas, Madrid, 1988, p. 2177: "En un ordenamiento financiero local regularmente estructurado, la existencia o no de participaciones locales en ingresos del Estado –y, en su caso, de los estados federados o de las comunidades autónomas en el caso español–, debiera constituir un problema de escasa enjundia. Estructurado el sistema de ingresos locales –tributarios, patrimoniales y crediticios–, la participación en los ingresos de una entidad territorialmente distinta sólo debiera plantear problemas en un primer momento, esto es, cuando se delimitara cuál iba a ser la base sobre la que se iba a fijar tal participación, cuál iba a ser el porcentaje de aquélla que se destinara a las entidades locales y qué criterios iban a regular su distribución entre las entidades beneficiarias. Resueltos todos estos problemas –de indudable enjundia–, su aplicación no debiera entrañar dificultades."

21. Estamos de acuerdo con la apreciación de VALENZUELA VILLARUBIA, I. –"El sistema de financiación de los entes…", *op. cit.*, p. 219-220– acerca del papel que debería desempeñar la participación en los tributos de las comunidades autónomas en un futuro que esperemos no sea muy lejano:

"El carácter corriente de este recurso (que le permite financiar cualquier tipo de gasto), y el aumento progresivo del volumen de recursos públicos gestionados por las comunidades autónomas, convierte a éste en un instrumento imprescindible en la remodelación del sistema financiero local."

ISBN: 978-84-613-2571-9

financiación local.[22] Tal modo de proceder se justifica, en atinada advertencia de Zornoza Pérez, porque "los problemas de la financiación local no deberían abordarse de forma aislada, como hasta la fecha ha sucedido, sino desde una perspectiva más comprensiva, que sitúe a las haciendas locales en el sistema de las haciendas públicas que la Constitución define, teniendo presente las relaciones financieras de todo orden que inevitablemente han de existir entre ellas".[23]

El ya citado Informe de la Ponencia de estudio de la financiación local del Senado recoge este aspecto como la primera de las medidas propuestas:

"Primera: La reforma de la financiación local exige un pacto de Estado en el que sean parte el Gobierno de la nación, las comunidades autónomas, los entes locales y todas las fuerzas con representación parlamentaria. La citada reforma exige, en particular, una coordinación especialmente intensa cuando se proceda al debate de la financiación de las comunidades autónomas, del tal modo que, dentro del más escrupuloso respeto a la distribución de competencias y al espacio negociador que a éstas corresponde, se tengan en cuenta los intereses de las hacien-

22. En la resolución segunda sobre haciendas locales aprobada en la 9.ª Asamblea General de la FEMP (Madrid, 9-11 de noviembre de 2007), p. 25, se considera imprescindible velar para que "los intereses de las entidades locales queden salvaguardados de las actuaciones de otras administraciones. La reforma de la Hacienda autonómica puede generar, sobre todo si no se realiza de forma paralela y consensuada a la reforma local, un nuevo problema para las entidades locales, máxime si dicha reforma se concreta en un aumento del porcentaje de la cesión de impuestos a las comunidades autónomas". Se argumenta, en primer lugar, que sólo así se puede evitar que el marco para la negociación de sistema de financiación local quede sensiblemente reducido. Y en segundo término, que de lo contrario se podría producir una minoración en los recursos de las entidades locales, al disminuir la base sobre la que se aplica la cesión de impuestos estatales y verse afectadas también las transferencias del Estado a las entidades locales. Conviene precisar que la FEMP pide, en realidad, una reforma de la financiación local vinculada a la de la financiación autonómica, no dos reformas simultáneas pero paralelas. Así lo ha reclamado su Comisión Ejecutiva en la reunión del pasado 27 de mayo de 2008, donde reiteró la necesidad de que se aborde la reforma de la financiación local de forma global y "de forma simultánea y vinculada a la de la financiación autonómica".

23. Zornoza Pérez, J., "Perspectivas de la financiación de las haciendas locales", en AA.VV. (coordinador L. López Guerra), *Estudios de Derecho Constitucional*, homenaje al profesor Dr. D. Joaquín García Morillo, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, p. 692. A su juicio, "sólo situándose en dicha perspectiva, para analizar de forma conjunta los problemas de financiación de las haciendas territoriales (autonómicas y locales), se podrán determinar las fuentes o recursos financieros que han de corresponder a cada una de ellas a la vista del sistema de reparto de competencias, esto es, de las actividades y servicios que corresponde desarrollar a cada nivel de gobierno, teniendo en cuenta que se trata de realizar un reparto adecuado del conjunto de los recursos financieros del Estado de las autonomías entre los distintos niveles de Hacienda pública, central y territoriales".

ISBN: 978-84-613-2571-9

das locales y en qué medida un sistema de financiación puede afectar al otro."[24]

En fechas más reciente, la Cámara Alta ha vuelto a insistir en este punto, aprobando en la sesión plenaria de 10 de junio de 2008 una moción del Grupo Parlamentario Socialista, por la que se insta al Gobierno a impulsar un gran acuerdo político que avance en una reforma *más estructurada* del sistema de financiación local.[25] Dice así:

"El Senado insta al Gobierno a impulsar un gran acuerdo político que, dirigido al fortalecimiento de los servicios públicos locales, avance en una reforma más estructurada del sistema de financiación local. Reforma que, vinculada a la del sistema general de financiación autonómica y dirigida a profundizar en la consecución de una financiación suficiente de tales servicios públicos, sirva de base para la aprobación de una nueva ley de financiación en este ámbito."[26]

4. Esquema del trabajo

El trabajo está divido en cinco capítulos, seguidos de una síntesis de las principales conclusiones alcanzadas y una indicación de la bibliografía manejada en el curso de su elaboración.

El primer capítulo se ocupa de delimitar las bases constitucionales que enmarcan el imperativo de que las haciendas locales disfruten de una participación en el producto de los recursos tributarios integrantes de las haciendas autonómicas. Como tendremos ocasión de comprobar, la escueta alusión del artículo 142 de la Constitución no supone un obstáculo para inferir bastantes de las características mínimas que debería reunir dicha participación.

Dedicaremos el segundo capítulo a examinar la configuración que ha recibido este recurso en el seno del Derecho estatal. En concreto, analizaremos qué dicen al respecto los estatutos de autonomía, que por su

24. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, VIII Legislatura, serie I, núm. 857, 26 de diciembre de 2007, p. 49-50.

25. RUBIO DE URQUÍA, J. I. –"Los indicios no son esperanzadores", *Tributos Locales*, núm. 80, 2008, p. 9– muestra un notable escepticismo sobre el particular:

"¿será posible un acuerdo sobre financiación territorial en el que participen los entes locales, un acuerdo que contemple la reforma de las haciendas locales en el marco más amplio de dicha financiación territorial? Prometido está, desde luego, pero ¿lo permitirán las comunidades autónomas?, ¿quien prometió cumplirá lo prometido? De lo visto hasta la fecha, de lo visto y oído estos últimos meses, sólo cabe inferir que los indicios no son esperanzadores, no, no lo son."

26. El contenido de esta moción puede verse en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, IX Legislatura, serie I, núm. 30, 9 de junio de 2008, p. 7-8.

ISBN: 978-84-613-2571-9

condición de "norma institucional básica de cada comunidad autónoma" (artículo 147.1 de la Constitución) constituyen un cauce apropiado para definir sus líneas esenciales. Será obligado, igualmente, el repaso de las disposiciones estatales reguladoras del régimen administrativo y las finanzas de las corporaciones locales.

Como penúltima etapa de este itinerario, el tercer y el cuarto capítulos irán destinados a constatar en qué medida han dado cumplimiento las comunidades autónomas al requerimiento constitucional de cooperar de modo estable y relevante al sostenimiento de los gastos de los municipios, provincias y otras entidades locales enclavadas en su territorio (comarcas, áreas metropolitanas, etc.). Con tal finalidad nos adentraremos en el siempre disperso e intrincado campo de la legislación autonómica para identificar las fórmulas participativas o de transferencias que aquéllas han puesto en funcionamiento hasta el momento, comparando sus características más significativas y extrayendo sus elementos positivos y negativos.

Finalmente, cerraremos nuestras consideraciones realizando un inventario de las distintas alternativas que cabría barajar, a la vista del ordenamiento vigente, en aras de procurar un reforzamiento cualitativo y cuantitativo de esta vía de obtención de ingresos. Ello nos llevará a apuntar una serie de opciones de cara a articular el reparto de la recaudación y la distribución de las competencias normativas y de gestión.

No pueden finalizar estas líneas introductorias sin unas breves palabras destinadas a saldar algunas de las numerosas deudas contraídas en el camino.

En primer lugar, debo mostrar mi gratitud al profesor Manuel Medina Guerrero, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla y director de la Fundación Democracia y Gobierno Local, por su buena acogida y paciente espera para la publicación de este trabajo.

Quede también constancia de mi agradecimiento a Antonio Nieto Rivera, secretario de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, por la amabilidad con que me facilitó buena parte de las resoluciones adoptadas por las asambleas generales de dicho organismo.

Una vez más es de justicia que deje testimonio público de la deuda creciente que sigo asumiendo con mi maestro, el profesor Javier Lasarte. Su constante impulso, sus certeros comentarios críticos (ambos hemos trabajado conjuntamente en el planteamiento general de las participaciones en tributos como vía de financiación de las haciendas territoriales) y sugerencias y su apoyo personal me han vuelto a resultar de inestimable ayuda.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Vaya igualmente mi reconocimiento a las profesoras Mónica Arribas, Montserrat Hermosín y María José Trigueros, así como a los restantes miembros del área de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Pablo de Olavide, que con su cálido apoyo hacen tan llevaderas las duras cargas del quehacer académico de cada día.

Por último, gracias a Aurora, siempre paciente y comprensiva para afrontar, con suave ritmo y fina armonía, los desvelos y encierros del absorto investigador. Y a Jesús y Felipe, por el tiempo hurtado.

ISBN: 978-84-613-2571-9

I. Aspectos constitucionales de un recurso fundamental para la suficiencia de medios de las haciendas locales

1. La Hacienda local en el artículo 142 de la Constitución

Desde que aparecieron los primeros análisis y comentarios de la Constitución de 1978, se convirtió en una opinión común entre la doctrina la idea de que el tratamiento dispensado por sus artículos 140 a 142 al régimen de las administraciones locales y, más concretamente, a sus aspectos hacendísticos adolece de un exceso de parquedad y laconismo.[27]

Por encima de cualquier otra consideración técnico-jurídica en torno al grado de detalle que debiera haber mostrado nuestra norma fundamental a la hora de perfilar la incardinación de los entes locales y su Hacienda en la estructura de un Estado descentralizado,[28] estructurado en tres escalones

27. Tejerizo López, J. M. –"Artículo 142. Haciendas locales", en AA.VV. (director O. Alzaga Villaamil), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, t. X, Cortes Generales-EDERSA, Madrid, 1998, p. 542– insiste en la "enorme ambigüedad" del precepto y lamenta que una vez que el constituyente optó por mencionar de modo expreso las haciendas locales, reconociendo la trascendencia de la financiación de los entes locales como medio para garantizar su adecuado funcionamiento, "hubiera sido de desear una regulación más detallada, o por lo menos una mayor precisión de sus dictados". Con análogo talante crítico se expresaron en su día Arias Seoseain, M. –"Constitución y Administración local", en AA.VV. (coordinador T. R. Fernández Rodríguez), *Lecturas sobre la Constitución española*, vol. I, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1978, p. 382-383–, quien puso en entredicho el artículo 142 por percibirlo como un "tratamiento de pura cortesía", "impreciso, vacilante e incluso volátil" y que desconstitucionaliza el tema, así como Del Pozo López, J., "Las haciendas municipales en un régimen de autonomías o de descentralización financiera", *Hacienda Pública Española*, núm. 63, 1980, p. 188. Con una actitud distinta Cayón Galiardo, A. –"Artículo 142. Las haciendas locales", en AA.VV. (director O. Alzaga), *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, t. X, EDERSA, Madrid, 1985, p. 553– admite que "con la constitucionalización del tema, el legislador dio muestras de una especial sensibilización hacia el mismo".

28. Como bien ha escrito Casado Ollero, G. –"La Hacienda local en la Constitución y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español", en AA.VV. (coordinador Gabriel Casado Ollero), *La financiación de los municipios. Experiencias comparadas*, Dykinson, Madrid, 2005, p. 437–, "también (y sobre todo) en este ámbito la Constitución española de 1978 prescinde de estable-

ISBN: 978-84-613-2571-9

de poder político, administrativo y financiero, lo cierto es que la objeción anterior encuentra una explicación fácilmente comprensible. La simple comparación de la diversidad de contenido y extensión de los capítulos II –"De la Administración local"– y III –"De las comunidades autónomas"– del complejo título VIII evidencia una clara descompensación.[29] Mientras que el primero resuelve en apenas tres preceptos la situación de los entes locales, sin proporcionar indicación alguna sobre sus atribuciones competenciales, el segundo dedica un total de dieciséis artículos, no exentos tampoco de importantes dosis de indefinición, a sentar las directrices básicas sobre la creación, organización, asunción de competencias y financiación de las comunidades autónomas como entes públicos de nuevo cuño.[30]

La concisión con que el constituyente afrontó el encaje de la Administración local en la organización territorial del Estado no le impidió, sin embargo, dejar constancia expresa de la notable trascendencia que adquiere la configuración de su Hacienda en orden a garantizar que la autonomía de los municipios y provincias "para la gestión de sus respectivos intereses" (artículos 137, 140 y 141.2) sea real y efectiva. Desde este punto de vista, el

cer un modelo definido de Gobierno, de Administración y de Hacienda local, fiel a su propósito de *Constitución abierta* a diferentes opciones en su desarrollo y articulación".

29. Descompensación de la que GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, E., GUIJARRO ARRIZABALAGA, J. y ZURDO RUIZ-AYÚCAR, J. –"Situación actual y perspectivas de reforma de la Hacienda local", *Documentos de Trabajo*, núm. 31/1988, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Obra Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorro, s.l., p. 5– deducen que los redactores de la Constitución "debieron quedar encandilados con la regulación del nuevo poder y con su delimitación frente al Estado, lo que determinó el abultado desequilibrio normativo que se aprecia en el título VIII".

30. En concreto, la comparación de los artículos 142 y 157 llevó a LASARTE ÁLVAREZ, J. y ESEVERRI MARTÍNEZ, E. –"Las haciendas locales ante las autonomías", *Revista de Estudios Regionales*, número extraordinario, vol. II, 1980, p. 629– a concluir que el hecho de que el primero sea menos explícito y responda a una técnica legislativa mucho más simplificada "es lógico si se tiene en cuenta la novedad de estas entidades –se referían a las comunidades autónomas– frente a las haciendas locales, siempre en apuros, pero ya asentadas en nuestro sistema financiero". Paradójicamente, tampoco la regulación de la Hacienda de las comunidades autónomas bosquejada en los artículos 156 a 158 del texto constitucional escapó de las críticas iniciales de la doctrina, que le imputaba demasiada vaguedad e imprecisión. En este sentido se manifestaron, entre otros, FERREIRO LAPATZA, J. J., "La Hacienda regional", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 14, 1977, p. 350; PALAO TABOADA, C., "La Hacienda regional y la Constitución española", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 2, 1978, p. 164, y ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C., "La financiación de las comunidades autónomas vasca y catalana", *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 5, 1979-1980, p. 38. Las razones por las que el constituyente renunció a dar rango constitucional a un acabado sistema de financiación se exponen con claridad en el trabajo de MEDINA GUERRERO, M., *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las comunidades autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, p. 341-345.

ISBN: 978-84-613-2571-9

artículo 142 del texto constitucional encierra un claro llamamiento al legislador estatal y a los legisladores autonómicos, obligados de forma mancomunada a articular un sistema de recursos que permita a los entes locales ejercer en las condiciones financieramente adecuadas las competencias que les sean atribuidas. Dicha admonición aparece formulada en unos términos imperativos que no dejan ningún resquicio para la duda:

"Las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las comunidades autónomas."

Por muy escueta, fragmentaria o programática que pueda parecer esta declaración constitucional, cualquier estudio del sistema de financiación local, en general, o de alguno de los mecanismos que lo componen, en particular, debe partir ineludiblemente de su dictado. De lo contrario se corre el riesgo de convertirlo en una mera especulación teórica alejada de las coordenadas que presiden la cúspide de nuestro ordenamiento jurídico.[31] En su enunciado se distinguen con claridad dos vertientes: por un lado, el *fin o guía* que ha de inspirar cualquier diseño que se lleve a cabo en sede legal; por otro, los *medios fundamentales* para su consecución (tributos propios, participaciones en tributos del Estado y participaciones en tributos de las comunidades autónomas).

1.1. El objetivo básico: la disposición de medios suficientes para el desempeño de las funciones atribuidas a los entes locales

La ordenación legal de la Hacienda local ha de perseguir una adecuación entre funciones y medios.[32] Esta situación se cifra en la disposición de recursos "suficientes para el cumplimiento de los fines de las entidades loca-

31. Como afirmó en su día Lozano Serrano, C. –"La autonomía municipal en materia de gastos: Tendencias del ordenamiento", *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 12, 1982, p. 119–, pese a la brevedad de la Constitución en materia de régimen local "es obvio que el análisis de las escasas previsiones contenidas en nuestra primera norma ha de constituir el punto de arranque para el examen de cualquier institución relacionada con aquél, proporcionándonos al mismo tiempo un marco de objetivos generales a los que debe orientarse la tarea normativa".

32. Evidentemente, la definición de las funciones es previa a la de los medios. En palabras de Pont Mestres, M. –"El principio de suficiencia como principio constitucional de la Hacienda local", en AA.VV. (coordinador M. Pont Mestres), *Financiación de los entes locales*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 63–, "no son los medios económicos los que condicionan las funciones, sino a la inversa, esto es, una vez atribuidas a las corporaciones locales las funciones que la ley básica considere pertinentes, el desempeño de las mismas ha de verse correspondido por la disposición de medidos suficientes".

ISBN: 978-84-613-2571-9

les", según proclama el artículo 105.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante Ley 7/1985 o Ley de bases);[33] o "proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la ley", tal y como demanda el artículo 9.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985.[34] Además, este principio de suficiencia no debe entenderse sólo en un sentido estático, sino que ha de cumplirse a lo largo del tiempo mediante un sistema de financiación que garantice una suficiencia dinámica.[35] Como dice el apartado 4 del citado precepto de la Carta, los recursos de que disponen las entidades locales deben ser de "una naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva como para permitirles seguir, en la medida de lo posible y en la práctica, la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias".

No es ese equilibrio una virtud que haya caracterizado históricamente a las finanzas locales españolas, que han padecido un estado prolongado de precariedad –en unos períodos más acentuado que en otros, pero arrastrado desde largo tiempo atrás–, unido a una fuerte dependencia de los ingresos provenientes de la Hacienda estatal en forma de transferencias.[36] Estas son

33. POZO LÓPEZ, J. DEL –"Las haciendas locales en el Proyecto de ley de regulación de las bases del régimen local", en AA.VV., *Organización territorial del Estado (Administración local)*, vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, p. 2302– censura las rectificaciones formales o de redacción que introduce este precepto con respecto al artículo 142. A su juicio, si tiene sentido desarrollar la Constitución "carece de él reproducir su redacción, modificándola, sin concretar los medios para lograr la realización de los principios constitucionales sobre las haciendas locales". En el artículo 80.1 del Anteproyecto de ley básica del gobierno y la administración local, presentado por el Ministerio de Administraciones Públicas con fecha de 3 de mayo de 2006 y que finalmente no fue tramitado como proyecto de ley, se identificaba la suficiencia financiera de las entidades locales con la obtención de recursos suficientes "para el desempeño de las funciones y el cumplimiento de los fines que tengan encomendados por la legislación".

34. 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). En su apartado 1 este precepto proclama que las entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes. Desde una perspectiva diferente, la necesidad de equilibrio o proporcionalidad entre funciones y fondos asignados a los entes locales debe interpretarse, según ha precisado el Tribunal Constitucional en la sentencia 233/1999, de 16 de diciembre (fundamento jurídico 22), en el bien entendido de que "no impide ni descarta que dichos fondos superen la cifra precisa para cubrir las necesidades del municipio o, dicho de otro modo, no se opone a que exista superávit presupuestario".

35. ANGOITIA GRIJALBA, M., *Entidades locales y descentralización del sector público*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2004, p. 148.

36. Antes de la aprobación de la Ley reguladora de las haciendas locales, IBÁÑEZ CASADO, J. y ROMANO VELASCO, J. –"Hacia un nuevo modelo de financiación de las haciendas locales", *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núm. 49, 1987, p. 59– ofrecían este crudo diagnóstico: "Si quisiéramos resumir en breves palabras la historia de las administraciones locales en España, desde el punto de

ISBN: 978-84-613-2571-9

dos de las cualidades sobre las que más han incidido la doctrina y los responsables políticos para describir sus vaivenes no sólo con anterioridad a la Constitución, sino también durante la etapa inmediatamente posterior a su entrada en vigor, jalonada por la adopción de una serie de medidas excepcionales cuyo máximo exponente fue la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las haciendas locales.[37]

A fuerza de ser reiterada hasta la saciedad se ha convertido casi en tópica la afirmación de que la importancia cuantitativa y cualitativa de las funciones, servicios y fines comprendidos en la esfera de acción de los entes locales no se ha visto correspondida históricamente con una dimensión aceptable de los medios económicos adscritos al sostenimiento de sus necesidades de gasto. La exposición de motivos de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, se iniciaba con una confesión que reflejaba con extrema elocuencia esta insatisfactoria realidad:

"La evolución histórica de la Hacienda local española, desde que ésta pierde definitivamente su carácter patrimonialista durante la primera mitad del siglo XIX y se convierte en una Hacienda eminentemente fiscal, es la crónica de una institución afectada por una insuficiencia financiera endémica."[38]

Detrás de la inquietud del artículo 142 de la Constitución por procurar a las entidades locales una financiación acorde con su nivel competencial subyacen, pues, los acuciantes problemas de agobio económico, falta de liquidez y déficit presupuestario por los que aquéllas han atravesado de manera cíclica;[39] males endémicos que, por otra parte, han sido aducidos una y

vista estrictamente financiero, podemos condensarlo en esta afirmación: Sometimiento a la Hacienda estatal y escasez de recursos propios conjuntada con dificultades en la obtención de ajenos."

37. Más allá de esas medidas urgentes, la consagración constitucional del principio de suficiencia no conllevó una ordenación legal inmediata de la Hacienda local. Según subrayan Ramallo Massanet, J. y Zornoza Pérez, J. J. –"Autonomía y suficiencia en la financiación de las haciendas locales", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, 1993, p. 500–, la cuestión se vio postergada "como consecuencia, por un lado, de la urgencia con que había que atenderse a la reforma del sistema tributario estatal y, por otro, de la imperiosa necesidad de articular un modelo para la financiación del nuevo sujeto político que representaron las comunidades autónomas".

38. Un resumen de la evolución de la Hacienda local desde la aparición del Estado liberal y constitucional puede consultarse en el trabajo de Simón Acosta, E., "Antecedentes históricos", en AA.VV. (directores J. J. Ferreiro Lapatza y E. Simón Acosta), *Manual de Derecho Tributario Local*, Generalidad de Cataluña, Escuela de Administración Pública, Barcelona, 1987, p. 1-28.

39. Hay que convenir con Pont Mestres, M. –"El principio de suficiencia como principio…", *op. cit.*, p. 40-41– que la proclama constitucional "lejos de reflejar simplemente una inflación emotiva de los umbrales del Estado social y democrático de Derecho, respondió a una necesidad largamente sentida en el tiempo, a la que había de ponerse remedio, y, a un problema que por insoluble que pareciese requería urgente solución".

ISBN: 978-84-613-2571-9

otra vez como justificación última de sucesivas reformas legislativas, tendentes en muchas ocasiones a la elevación de la presión fiscal soportada por los contribuyentes.[40]

Desde esta perspectiva, el principio de suficiencia instaurado en el precepto cumple, como bien ilustró tempranamente Simón Acosta, un doble cometido. En primer lugar, asume una *función valorativa*, expresando un juicio de disconformidad con el volumen de ingresos que las haciendas locales venían recibiendo durante el período anterior a la aprobación del texto constitucional. Y, en segundo término, desempeña el papel de *norma programática o principial*, encarnando una aspiración que impone al legislador y a los restantes poderes del Estado el deber de facilitarles mayores disponibilidades económicas.[41]

La estrecha interdependencia existente entre la suficiencia financiera y la autonomía constitucionalmente reconocida a las entidades locales es evidente.[42] El influjo de la primera desborda los límites de lo estrictamente financiero para condicionar todo el funcionamiento de estas administraciones, como bien se explicaba en la exposición de motivos de la Ley 39/1988, a la que de nuevo acudimos:

"Por su parte, la suficiencia financiera enmarca las posibilidades reales de la autonomía local, pues, sin medios económicos suficientes, el principio de autonomía no pasa de ser una mera declaración formal."

De ahí que se haya dicho con razón que la suficiencia es "presupuesto inexcusable para que pueda hablarse de una autonomía local real y efectiva"

40. Así lo refrendaron LASARTE ÁLVAREZ, J. y ESEVERRI MARTÍNEZ, E. –"Las haciendas locales ante…", *op. cit.*, p. 631–, al apuntar que "el principal criterio inspirador de los preámbulos de la mayor parte de las disposiciones de reforma ha sido siempre destacar el denominador común de la insuficiencia financiera".

41. SIMÓN ACOSTA, E., "El principio de suficiencia en la Hacienda local", en AA.VV., *Autonomía y financiación de las haciendas municipales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, p. 479-480. Otro autor que otorga una doble dimensión al principio de suficiencia es FERREIRO LAPATZA, J. J., "Constitución y haciendas locales", *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 4, 1984, p. 936-937 –trabajo cuyo contenido es reproducido en "Principios constitucionales informantes de la Hacienda local", en AA.VV., *Organización territorial del Estado (Administración local)*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, p. 203-221–, quien distingue entre un significado interno o aislado, equivalente a la adecuación entre medios y fines asignados a las corporaciones locales, y otro externo con relación al Estado y las comunidades autónomas, que "deben respetar los medios que las corporaciones locales necesitan para el cumplimiento de sus funciones".

42. CASADO OLLERO, G. –"La Hacienda local en la Constitución…", *op. cit.*, p. 453– ofrece una explicación concluyente de este vínculo al afirmar que la suficiencia financiera se sitúa "en el contenido inherente a cada competencia material".

ISBN: 978-84-613-2571-9

(Lozano Serrano);[43] u "obligada consecuencia, complemento y presupuesto" no sólo del principio de autonomía, sino también del más general de descentralización administrativa, formulado en el artículo 103 de la Constitución (Entrena Cuesta).[44] En suma, el reconocimiento de la capacidad de cada colectividad local para autogestionar sus propios intereses quedaría desprovisto de todo contenido de no ir acompañado de un aceptable basamento financiero.[45]

También el Tribunal Constitucional se ha hecho eco en alguna ocasión de esa interconexión axiológica. La sentencia 96/1990, de 24 de mayo (fundamento jurídico 7), puntualizó que la finalidad de la participación en los tributos del Estado, en cuanto una de las fuentes de financiación constitucionalmente posible, no es otra que "dotar al conjunto de entes locales de la necesaria suficiencia de fondos para el cumplimiento de las funciones que legalmente les han sido encomendadas, esto es, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido (artículos 137, 140 y 141 de la CE)".

No obstante, en la sentencia 104/2000, de 13 de abril (fundamento jurídico 4), tal vínculo ha salido a la luz en toda su extensión. En dicho pronunciamiento el Tribunal advierte, extrapolando al ámbito local una doctrina construida inicialmente para justificar el reconocimiento constitucional de autonomía financiera a las comunidades autónomas (sentencia 135/1992, de 5 de octubre, fundamento jurídico 8), que el principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado ofrece "una vertiente económica

43. Lozano Serrano, C., "La Hacienda municipal en la Constitución", *Hacienda Pública Española*, núm. 60, 1979, p. 116. En parecidos términos Escribano López, F. –"La Hacienda local en el seno del ordenamiento tributario: Unidad y diversidad", *Palau 14-Revista Valenciana de Hacienda Pública*, núm. 15, 1991, p. 222– escribe que la autonomía encuentra en la suficiencia "su elemento de contraste, es decir, la prueba eficiente de su realidad".

44. Entrena Cuesta, R. –"Artículo 142", en AA.VV. (director F. Garrido Falla), *Comentarios a la Constitución*, 3.ª ed., Civitas, Madrid, 2001, p. 2460– explica dicho nexo de unión de la siguiente manera: "De nada serviría, en efecto, la consagración de dichos principios si las haciendas locales no fuesen autosuficientes para alcanzar sus fines. Pues, o habrían de renunciar a ejercitar las funciones de su competencia, con lo que la descentralización y la autonomía se volverían, en definitiva, en contra de los ciudadanos, que carecerían de los servicios necesarios, o habrán de acudir a la ayuda de otros entes, por la vía de la subvención: con lo que, si bien se mejoraría la prestación de los servicios, se produciría una erosión de los principios de referencia, al posibilitarse, mediante aquéllas, una penetración del sujeto subvencionante en la gestión de la corporación subvencionada".

45. Sin solidez financiera habría que hablar de una "pseudo-autonomía", en expresión de González Sánchez, M., "Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las corporaciones locales según la Constitución española", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 229, 1986, p. 100.

ISBN: 978-84-613-2571-9

relevante ya que, aun cuando tenga carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines". La conclusión básica que se extrae a continuación de esta premisa es la siguiente:

"La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas […]; es decir, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido en los artículos 137, 140 y 141 de la CE."

1.1.1. La relatividad del concepto de suficiencia financiera

Resulta digna de elogio esta resuelta actitud del constituyente en defensa de la adecuación entre la Hacienda de las administraciones locales y los cometidos encomendados a éstas por las leyes, que en modo alguno puede tomarse como un alarde retórico.[46] Pero la propia noción de suficiencia encierra una limitación intrínseca que complica mucho su concreción, cual es su manifiesta relatividad.[47]

No se requiere demasiada imaginación para concebir actuaciones puntuales, generadoras de efectos claramente lesivos para el equilibrio de las finanzas locales, que deberían reputarse contrarias a este postulado. Esto sucedería, por ejemplo, si el Estado o una comunidad autónoma tomasen

46. Cfr. PONT MESTRES, M., "El principio de suficiencia como principio…", *op. cit.*, p. 70: "no es una mera manifestación de buenas intenciones; es un mandato al que queda sometido el legislador ordinario."

47. Insisten en este aspecto, entre otros autores, PALAO TABOADA, C., "La Hacienda regional y la Constitución…", *op. cit.*, p. 136-137, RAMALLO MASSANET, J. y ZORNOZA PÉREZ, J. J. –"Autonomía y suficiencia en la financiación…", *op. cit.*, p. 504–, quienes la tildan de "noción de perfiles borrosos", y NIEVES BORREGO, J. –"La financiación de los entes locales", en AA.VV., *Organización territorial del Estado (Administración local)*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, p. 244–, que percibe el artículo 142 como una norma que "dispone muy poco y precisa menos". Para GARCÍA LOMBARDÍA, J. M. –"Haciendas locales y autonomía municipal: Fundamento constitucional", en AA.VV., *Organización territorial del Estado (Administración local)*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, p. 1435 y 1445–, se trata de un principio "existencial o lógico de todo sistema tributario, de un ideal hacia el que debe tenderse, pero en cuya realización práctica intervienen muy diversos factores". La claridad y simplicidad que reviste la formulación del principio no impide a VARONA ALABERN, J. E. –"Gestión catastral y autonomía financiera local", *Revista Española de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 220, 1992, p. 733– resaltar que "aparece impregnado de evanescencia cuando se indaga sobre las funciones a las que va dirigido". VALENZUELA VILLARUBIA, I. –"El sistema de financiación de los entes…", *op. cit.*, p. 41– descarta que "se pueda concebir la suficiencia como un deber exigible, al menos en el sentido estrictamente jurídico, por cuanto no ha sido recogido por ninguna otra norma subconstitucional de este mismo modo".

ISBN: 978-84-613-2571-9

la decisión de suprimir un tributo sin resarcir a las entidades locales afectadas por la consiguiente disminución de sus ingresos.[48] O de hecho ha acontecido con relativa frecuencia en la práctica cada vez que el Estado, incumpliendo las previsiones explícitas formuladas al respecto en la legislación sobre haciendas locales,[49] ha introducido nuevos beneficios fiscales

48. Calvo Ortega, R. –"Principios tributarios y reforma de la Hacienda municipal", en AA.VV., *La reforma de las haciendas locales*, t. I, Lex Nova, Valladolid, 1991, p. 65– alude a supuestos como la minoración de la importancia relativa de la participación en los tributos del Estado, la aplicación de una política de subvenciones contraria a las expectativas municipales generadas con base en los precedentes o la reducción injustificada de los tipos de gravamen de los impuestos municipales.

49. Este modo de actuar se ha prolongado durante años, en flagrante vulneración del artículo 9.2 de la Ley reguladora de las haciendas locales de 1988, hoy en día recogido en el artículo 9.2 de su Texto refundido, aprobado por el Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Ambas normas –cuyo origen se remonta al artículo 721.1 del Decreto de 24 de junio de 1955, que contiene el Texto articulado y refundido de las leyes de bases de régimen local– incorporan una cláusula de salvaguarda, por la cual toda ley que establezca beneficios fiscales en materia de tributos locales ha de determinar "las fórmulas de compensación que procedan", teniendo en cuenta "las posibilidades de crecimiento futuro de los recursos de las entidades locales procedentes de los tributos respecto de los cuales se establezcan los mencionados beneficios fiscales". Tiene razón Vega Herrero, M. –"La intervención de los municipios en las exenciones de los tributos", en AA.VV. (coordinadores I. Martín Dégano, G. Menéndez García y A. Vaquera García), *Estudios de Derecho Financiero y Tributario en homenaje al profesor Calvo Ortega*, t. II, Lex Nova, Valladolid, 2005, p. 2165– cuando advierte que "se trata de un mandato incumplido sistemáticamente y que lo usual cuando se establecen beneficios fiscales es introducir de inmediato una cláusula de excepción a la compensación, en vez de fórmulas compensatorias". En este sentido, no se nos escapa que, desde una perspectiva jurídico-formal, la fuerza de obligar de este precepto es limitada: al tener rango de ley ordinaria su observancia queda al albur de lo que decida el legislador cada vez que tenga lugar la situación contemplada. De ahí que la declaración en él contenida haya sido tildada "puramente programática" (Arnal Suria, S. y González Pueyo, J. M., *Comentarios al Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, La Ley, Madrid, 2005, p. 84) o de *flatus vocis* (Ballesteros Fernández, A., *Manual de administración local*, 5.ª ed., La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 2006, p. 1076). Pero no cabe duda de que presenta una conexión directa e inmediata con la suficiencia financiera de las haciendas locales, de donde cabe inferir que su desobediencia comporta automáticamente la conculcación del citado principio constitucional. Como denuncia Ferreiro Lapatza, J. J. –"La Ley reguladora de las haciendas…", *op. cit.*, p. 12–, "el Estado no puede, por un lado, crear un sistema de recursos que posibilite la autonomía y suficiencia financiera de las corporaciones locales y, por otro, vaciar unilateralmente este sistema sin atacar a las normas constitucionales que garantizan de modo expreso y efectivo la suficiencia y la autonomía". Para una aproximación al tema nos remitimos principalmente al estudio monográfico de Vaquera García, A., *La compensación por beneficios fiscales locales*, Lex Nova, Valladolid, 2001, p. 73 y siguientes, así como a los trabajos siguientes: Rubio de Urquía, J. I. y Arnal Suria, S., *Ley reguladora de las haciendas locales*, 2.ª ed., Publicaciones Abella, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1996, p. 105-109, Aragonés Beltrán, E., "La interpretación judicial de la autonomía local en materia tributaria", en AA.VV., *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*, Marcial Pons-Diputación de Barcelona,

ISBN: 978-84-613-2571-9

en la regulación de los impuestos municipales en forma de exenciones, reducciones, deducciones o bonificaciones, sin instrumentar ningún mecanismo de compensación que contrarreste la pérdida de recaudación que ello acarrea a los ayuntamientos.[50]

En cambio, evaluar con absoluta precisión la acomodación escrupulosa del sistema de financiación vigente en un determinado momento a una directriz tan imprecisa y vaga entraña una tarea de enorme dificultad, llena de connotaciones políticas, sociales, ideológicas y económicas. Por este flanco resulta innegable que la eficacia jurídica del principio constitucional de suficiencia se debilita de manera ostensible.[51] ¿Era suficiente

Madrid, 1998, p. 118-121; ORÓN MORATAL, G., "Consideraciones sobre el régimen de compensación de beneficios fiscales concedidos por el Estado en tributos locales", en AA.VV. (directora A. Pita Grandal, coordinador R. I. Fernández López), *Hacienda autonómica y local*, III Seminario Iberoamericano de Derecho Tributario, Tórculo Ediciones, 2003, p. 723 y siguientes; y LASARTE ÁLVAREZ, J. y RAMOS PRIETO, J., "La compensación a las diputaciones por la supresión del canon sobre la producción de energía eléctrica", *Tributos Locales*, núm. 56, 2005, p. 28-30.

50. En general, VAQUERA GARCÍA, A. –"La compensación por beneficios fiscales…", *op. cit.*, p. 107– denuncia "la ausencia de un criterio certero para admitir o excluir la compensación al tiempo de establecerse un beneficio fiscal", por lo que reclama al legislador que sea más riguroso en la regulación de este tema y justifique de forma expresa aquellos casos en los que se excluya la mentada compensación. En este sentido, ofrecemos dos muestras de actuaciones contradictorias de legislador casi simultáneas en el tiempo. Como avanzamos en la introducción, la Ley 51/2002 aumentó de forma significativa los beneficios fiscales aplicables en el impuesto sobre actividades económicas. En este caso sí se intentó respetar el mandato del artículo 9.2, ya que fruto de la presión ejercida por las entidades locales a través de la Federación Española de Municipios y Provincias la propia Ley 51/2002 incluyó en su disposición adicional décima una compensación inicial que se integraría con posterioridad dentro de la participación en los tributos del Estado. No obstante, la insuficiencia de esta compensación obligó a reconocer otra de carácter adicional mediante la Ley 22/2005, de 18 de noviembre (disposición adicional segunda). Sobre el tema resultan de interés los trabajos de CHECA GONZÁLEZ, C., "La insuficiente compensación económica por el IAE establecida para las corporaciones locales", *Tributos Locales*, núm. 46, 2004, p. 97 y siguientes, MARTÍN QUERALT, J., "Sobre la compensación del Estado a los ayuntamientos por pérdidas de ingresos como consecuencia de la reforma del IAE", *Tribuna Fiscal*, núm. 174, 2005, p. 36-41, y ARAGONÉS BELTRÁN, E., "Problemas destacados del IAE", *op. cit.*, p. 183-206. En el extremo opuesto, apenas tres días antes las Cortes Generales aprobaron la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo. Este texto legal persevera en el mismo error que su predecesor –la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general–, por cuanto contempla una serie de beneficios fiscales para las entidades sin fines lucrativos descartando de modo explícito cualquier tipo de compensación a favor de las haciendas municipales (disposición adicional decimosexta).

51. En palabras de ENTRENA CUESTA, R. –"Artículo 142", *op. cit.*, p. 2460–, la consagración de este principio "si bien constituye una directriz a seguir por el legislador, no basta, evidentemente, para asegurar su observancia, dada su propia vaguedad". Para CALVO ORTEGA, R. –"Principios tributarios y reforma…", *op. cit.*, p. 65–, este principio "tiene una efectualidad más política que

ISBN: 978-84-613-2571-9

el elenco de recursos contemplados por la Ley reguladora de las haciendas locales antes de la reforma efectuada a finales de 2002?[52] ¿Lo es tras la aprobación de la Ley 51/2002 y el posterior Texto refundido de 2004? ¿Lo será tras futuras modificaciones? Pese a que no han faltado voces autorizadas que se inclinan por dar una contestación negativa, a la vista de la evolución habida desde la Constitución,[53] no nos atrevemos a enfrentar-

jurídica, siendo más un mecanismo de exigencia al Gobierno y al poder legislativo que un precepto constitucional capaz de alumbrar la solución de problemas jurídicos concretos". Según Tejerizo López, J. M. –"Artículo 142…", *op. cit.*, p. 554 y 556–, el intento por hacer frente al problema real de incapacidad de los entes locales para afrontar sus gastos se diluye por "la propia ambigüedad del término elegido, lo escaso de su regulación e, incluso, la interpretación que del principio ha realizado el Tribunal Constitucional", en vista de lo cual concluye que "muy poco se puede extraer, desde el punto de vista operativo, del mandato constitucional que, en último término, no pasa de ser un precepto lleno de buena voluntad". *Vid.* también Gomar Sánchez, J. I., "Características generales del sistema de financiación de los municipios españoles", en AA.VV. (coordinadores J. Rodríguez Fernández y J. I. Gomar Sánchez), *Hacienda y finanzas municipales*, Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI)-Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 21-22. La suficiencia, como asevera Ferreiro Lapatza, J. J. –"Principios generales de la Hacienda local y competencias de las comunidades autónomas", *Palau 14-Revista Valenciana de Hacienda Pública*, núm. 7, 1989, p. 16–, sólo sería oponible a una legislación estatal o autonómica "demasiado cicatera", en la que la diferencia entre medios y fines fuese escandalosa.

52. Puede verse el juicio negativo que emiten, en razón de la dinámica del endeudamiento local, Ramallo Massanet, J. y Zornoza Pérez, J. J., "Autonomía y suficiencia en la financiación…", *op. cit.*, p. 516, así como el sugerente enlace del problema con la transformación de las bases sobre las que se asienta el Estado del bienestar que realiza Checa González, C., "Hacienda local e insuficiencia financiera. Crónica de una situación que perdura, y posible solución de la misma, que no puede venir exclusivamente dada, sin embargo, por la existencia de una nueva ley", en *El sistema tributario local*, Colección Técnica, Aranzadi, Elcano (Navarra), 2001, p. 13 y siguientes. En el extremo opuesto Giménez-Reyna Rodríguez, E. –"La Hacienda local española. Reflexiones en torno al pasado, presente y futuro", *Revista Iberoamericana de Derecho Tributario*, mayo-agosto de 1997, p. 278-279 y 292– estima que en términos globales hay una correspondencia entre ingresos y gastos corrientes del sector local. *Vid.*, asimismo, Martínez Pujalte, V., "La financiación de las corporaciones locales", en AA.VV. (coordinador M. Vivancos Comes), *Un Pacto Local para el siglo XXI. Una visión abierta desde la Comunidad Valenciana*, Fundación Vives, Valencia, 2000, p. 76.

53. Este sentir se refleja en la siguiente cita de Medina Guerrero, M., "La articulación de la suficiencia financiera de los entes locales", *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, núm. extraordinario, 2005, p. 68: "Y la impresión absolutamente generalizada que se tiene una vez transcurridos más de veinticinco años de vigencia de la Constitución es que, lisa y llanamente, este mandato constitucional ha distado mucho de cumplirse de un modo enteramente satisfactorio tanto en el momento de puesta en marcha del Estado autonómico como en la fase de su implantación y consolidación. En buena medida, la insuficiencia financiera aparece como un problema crónico y estructural de la Hacienda local, lo que, en buena lógica, conlleva asumir que el marco normativo regulador del sistema de financiación local ha sido tradicionalmente 'inadecuado' o 'deficiente'." A su juicio, la proverbial insuficiencia de las haciendas locales obedece esencialmente a la inadecuada configuración de la participación en los tributos de los restantes niveles de gobierno (p. 72).

ISBN: 978-84-613-2571-9

nos a esos interrogantes con una respuesta categórica y global, predicable de una generalidad de entidades locales que presentan una enorme heterogeneidad entre sí.

Entre la doctrina ha sido con seguridad Simón Acosta quien ha puesto de relieve con mayor clarividencia los obstáculos a que se enfrenta cualquier intento de vigilar el grado de cumplimiento de una fórmula que no duda en calificar de gramaticalmente hueca, en la medida en que "el objetivo marcado está desprovisto de contenido pues implica un juicio de correspondencia cuantitativa entre dos magnitudes y no se indica cuál es una de ellas". Dicho autor ilustra su postura con la siguiente reflexión:

"El objetivo es que los medios financieros (primera magnitud a considerar) sean suficientes. Pero suficientes ¿respecto a qué? Según la norma, respecto a las funciones que la ley encomienda a los entes locales. Ahora bien, este segundo término ya no es cuantificable o, dicho de otro modo, no puede expresarse en unidades de medida que permitan compararlo con el primero para saber si hay o no suficiencia. En efecto, la ley se limitará a atribuir a los entes locales la función o competencia (v. gr. sanidad local), pero normalmente no señalará en qué términos o qué condiciones se entiende que la función se ejerce satisfactoriamente, pues esto es algo que deberá ser valorado y estimado por el ente local, si es que pretende reconocérsele (como hace la Constitución en el artículo 140), un mínimo grado de autonomía. Mientras no se determine el nivel o modo en que debe prestarse el servicio o ejercerse la función, no puede entrarse en la medición de su coste. En conclusión, decir que los medios han de ser suficientes para ejercer las funciones es no decir nada, pues la función puede actuarse de muy diversos modos y con muy diversos resultados en cantidad y calidad."[54]

54. SIMÓN ACOSTA, E., "El principio de suficiencia…", *op. cit.*, p. 478. Años más tarde, abundó en el tema en un breve comentario con el título "Observaciones sobre la financiación de los entes locales", en AA.VV., *Informe sobre el gobierno local*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Madrid, 1992, p. 394: "Gramaticalmente no significa nada: decir que los recursos han de ser suficientes es una vaguedad, una expresión literaria sin contenido, porque la suficiencia supone una relación entre medios y fines y es una palabra huera mientras no se determinen los fines, es decir, las funciones y los gastos que deben ser atendidos. No hay ningún parámetro objetivo para delimitar los fines: desde luego no lo es la enumeración legal de competencias de los entes locales, por la inevitable falta de concreción legal y su escasa virtualidad jurídica; quizá pudiera servir como parámetro el nivel medio de servicios que realmente prestan los municipios pero, aparte de ser un criterio esclerotizador (consagra la inmutabilidad de la situación presente), resultaría francamente difícil determinar el nivel medio y, aún más difícil, determinar el gasto necesario para alcanzarlo porque la eficacia del gasto es variable según el lugar y depende en gran medida de la capacidad de sus gestores."

ISBN: 978-84-613-2571-9

A pesar de su extensión, hemos querido reproducir la cita en su integridad porque en ella aflora el cúmulo de factores que complica sobremanera el control de la observancia efectiva de este principio. Para empezar, nos hace caer en la cuenta de que la identificación exacta de las competencias asumidas por los entes locales dentro del sector público constituye un *prius* lógico con respecto a cualquier medición de la bonanza económica de sus haciendas.[55] El principio de suficiencia debe ponerse en íntima relación con el principio de competencia, toda vez que la primera se reconoce constitucionalmente para atender las funciones que la ley les encomienda.[56] Sólo después de fijar con precisión ese marco funcional cobra sentido preguntarse si los recursos previstos guardan o no la debida proporción con él.

Sin embargo, ese trámite previo de clarificación competencial no resulta en modo alguno sencillo. Fruto de una actividad legislativa concurrente del Estado y las comunidades autónomas, las disposiciones legales estatales y autonómicas, tanto las reguladoras del régimen local como la legislación sectorial, asignan a las entidades locales funciones sobre un gran número de materias.[57] Mas lo hacen, particularmente respecto de los municipios,

55. Podemos decir, tomando prestada una idea de Serrano Antón, F. –"La autonomía del poder tributario municipal: Crónica de una insuficiencia anunciada", en AA.VV. (coordinadores J. Rodríguez Fernández y J. I. Gomar Sánchez), *Hacienda y finanzas municipales*, Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI)-Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 45–, que al examinar el principio de suficiencia financiera se introduce "un elemento no tributario en el debate: el gasto público municipal a partir de las competencias de estos entes locales determinadas por ley". Ello nos coloca ante un "ámbito poco conciso y resbaladizo, ya que no basta con una enumeración de competencias y, por tanto, de gastos, sino que éstos dependen de otros factores, como, por ejemplo, de la calidad de los servicios que se prestan". En opinión de Sánchez Sáez, A. J. –*Autonomía local y descentralización. Su naturaleza política*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, p. 45-46–, la suficiencia de las administraciones locales conforma "un concepto jurídico indeterminado que llama, cuanto menos, a la obligación de que la misma cubra necesariamente los gastos ordinarios, de personal, gestión y ejecución administrativa, los costes de la prestación de los servicios mínimos, la actuación administrativa que les permitan las leyes sectoriales que les atribuyan competencias específicas y la ejecución de que las delegaciones de competencias o encomiendas de gestión realizadas desde los entes políticos o administrativos superiores estén acompañadas de la financiación necesaria".

56. Rivero Ysern, E., *Manual de Derecho Local*, 5.ª ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 473.

57. Ramallo Massanet, J. –"El poder de gasto local", en AA.VV. (coordinador M. Pont Mestres), *Financiación de los entes locales*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 72-73 y 80–, destaca tres factores que marcan la extrema complejidad del sistema competencial de los entes locales. En primer lugar, la ausencia de competencias "propias y exclusivas de cada uno de ellos (excluyentes de las del resto)". En segundo lugar, la presencia de distintos centros heterónomos de los que depende la definición de las competencias y su financiación. Por último, la distorsión adicional originada por las técnicas de coordinación, cooperación, colaboración, encomienda o delegación empleadas para las relaciones interadministrativas, que provocan

ISBN: 978-84-613-2571-9

con la doble salvedad de que muchas de esas funciones son de asunción voluntaria o facultativa y de que no especifican las características esenciales de los servicios que han de prestarse al desarrollarlas.[58] El signo más visible de esta manera de proceder figura en el artículo 25.1 de la Ley de bases, que faculta a los municipios para "promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal". La doctrina suele llamarlo principio de universalidad de los fines de las colectividades locales, que actúa como una especie de competencia residual.[59] Por añadidura, los apartados 2 y 3 de

un desplazamiento de competencias de un ente a otro. A todo ello se suma, según este autor, la imposibilidad de "una predeterminación rígida de su espacio competencial, dada la fluidez y variabilidad de las políticas públicas administrativas y, en consecuencia, de las competencias de ellas resultantes".

58. En tales condiciones, concluye TEJERIZO LÓPEZ, J. M. –"Artículo 142…", *op. cit.*, p. 554-555–, "ni es posible establecer a priori los servicios que deben prestar los entes locales, ni, por ende, resulta posible medir, también a priori, la suficiencia de los medios". Como precisa MELGUIZO SÁNCHEZ, A. –"Haciendas locales y participación en tributos del Estado. Notas para una valoración del caso español", *Hacienda Pública Española*, núm. 75, 1982, p. 189–, la suficiencia a nivel local no es tanto un problema de cobertura de las funciones legalmente atribuidas a las corporaciones locales como del "nivel y calidad de la provisión de bienes públicos locales que esas funciones conllevan". Así lo hace ver también SUÁREZ PANDIELLO, J. –"Las haciendas locales en el umbral…", *op. cit.*, p. 24–, al recordar que "los instrumentos financieros no son más que medios para hacer frente a unos fines definidos en términos de necesidades de gasto vinculadas a las competencias asumidas"; necesidades que vienen determinadas por "los niveles de cobertura de los servicios públicos que hay que suministrar, los cuales siempre pueden ser mejorables, en condiciones de calidad o de cantidad, por lo que en la práctica las necesidades de gasto pueden ser vistas como un pozo sin fondo, absolutamente ilimitadas". En resumen, como previene SOLÉ VILANOVA, J. –"La Hacienda municipal española ante los años noventa. Análisis y cumplimiento de los principios económicos constitucionales", *Revista de Economía Pública*, núm. 9, 1990, p. 89–, "la cuantificación mínimamente rigurosa de los 'recursos suficientes' no es tarea fácil puesto que requiere una concreción, por parte del legislador, de los servicios o bienes a garantizar, y un cálculo objetivo y estandarizado de las 'necesidades' de cada municipio. Este cálculo de las 'necesidades' obliga a definir un nivel adecuado de output para cada servicio y a disponer de un sistema contable y estadístico completo que permita valorar los costes medios por unidad de servicio y cuantificar las 'necesidades' y los costes diferenciales para cada municipio". En un trabajo posterior ("La financiación de los entes locales", en AA.VV., *Informe sobre el gobierno local*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Madrid, 1992, p. 253-254) este mismo autor insiste en que "la suficiencia de recursos presupone conocer el nivel necesario de gasto", delimitación que resulta difícil y para la que, a su juicio, deben tenerse en cuenta las competencias mínimas obligatorias y las competencias sectoriales si la Administración superior que las regula no ha articulado subvenciones específica, pero en ningún caso las competencias voluntarias.

59. Como dice ZAFRA, M. –"Autonomía local: Competencias propias y financiación incondicionada", *Papeles de Economía Española*, núm. 115, 2008, p. 2–, estamos ante "una suerte de presunción de competencia en favor del gobierno local, manifestación del *derecho a la espon-*

ISBN: 978-84-613-2571-9

dicho precepto se limitan a fijar un elenco de materias de interés municipal y a encargar a las leyes sectoriales la tarea de detallar las competencias municipales sobre ellas.[60] Tampoco se muestran mucho más clarificadores los preceptos (artículos 31.2 y 36, el segundo modificado por el artículo 1.1 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local) que la misma Ley 7/1985 dedica a definir el ámbito competencial de las provincias, deslizado visiblemente hacia la asistencia, coordinación y cooperación con la Administración municipal.[61]

Si la delimitación de las competencias propias de las entidades locales ya resulta de por sí un labor bastante complicada, tampoco debe minusvalorarse la incidencia que sobre la suficiencia de medios económicos pueden tener las competencias asumidas por delegación del Estado o las comunidades autónomas o los servicios asignados como resultado de encomiendas de gestión por parte de estos niveles de gobierno.[62]

---

taneidad de un gobierno *descubridor de competencias* por la presión vecinal que implica la proximidad entre gobernantes y gobernados".

60. Consideraciones críticas sobre esta técnica de repartición competencial pueden verse en García Rico, J., "El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 282, 2000, p. 69.

61. Una acertada síntesis de las causas principales de la imprecisión legal de las competencias de las provincias puede consultarse en Sánchez Pedroche, J. A., "La financiación de las provincias", *Revista de Hacienda Local*, núm. 88, 2000, p. 85-87. El mismo trabajo aparece recogido con idéntico título en AA.VV. (coordinador M. Vivancos Comes), *Un Pacto Local para el siglo XXI. Una visión abierta desde la Comunidad Valenciana*, Fundación Vives, Valencia, 2000, p. 105 y siguientes. En realidad, la materialidad de las competencias provinciales hay que buscarla, como dicen Ortega Álvarez, L. y Puerta Seguido, F. –"Artículo 36", en AA.VV. (director M. Rebollo Puig y coordinador M. Izquierdo Carrasco), *Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local,* t. I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 866 y 868– en los listados de los artículos 25.2 y 26.1 de la Ley de bases, dado que "en todos los sectores descritos de competencia local, las diputaciones han de desarrollar, como competencias propias, funciones de coordinación, cooperación y prestación de servicios supramunicipales".

62. Medina Guerrero, M. –*La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2004, p. 73– se hace eco de esta cuestión y aporta un criterio acertado para su tratamiento: "pocas dudas hay que albergar acerca de que el mandato de suficiencia se extiende a todas las competencias locales (tanto propias como delegadas) e incluso a las tareas encomendadas por otro nivel de gobierno. No sólo presta apoyos a esta lectura extensiva de la disposición su propio tenor literal (que opta por vincular la suficiencia, no a las 'competencias', sino a un término en principio más amplio –'funciones'–), sino también su interpretación teleológica: la encomienda de gestión cuyo coste de haga gravitar sobre las arcas locales genera ineludiblemente la erosión de la suficiencia financiera, ya que el ente local tendrá que distraer recursos adscritos en principio a su propio ámbito competencial para hacer frente a la cobertura de dicho coste".

ISBN: 978-84-613-2571-9

En otro orden de cosas, no se debe obviar que el concepto de suficiencia alberga en su seno un acusado componente subjetivo.[63] Cualquier valoración que se haga, desde este punto de vista, de los instrumentos de financiación puestos a disposición de las haciendas locales estará siempre condicionada por las convicciones, la ideología y los intereses de quien lo emita. Lo que para uno resulta suficiente puede no serlo para otro. En este sentido, será frecuente que los dirigentes políticos locales aleguen frente a los gobiernos de ámbito superior la escasez de los medios con que han de responder a las crecientes demandas de sus ciudadanos.[64]

En relación con este último aspecto, estamos de acuerdo con Calvo Ortega en que el autogobierno de los entes locales supone una variable política que rodea aún de mayor imprecisión y dificultad la determinación del nivel de suficiencia deseable, pues un servicio concreto será o no suficiente desde un planteamiento político concreto y a la vista de unas necesidades determinadas. Sin olvidar tampoco, como destaca igualmente este autor, que las circunstancias, dimensiones y estructura de cada entidad local comportan unas necesidades de financiación y unos costes muy diversos en orden a ofrecer un nivel dado de prestación de los servicios.[65]

Una confirmación adicional de las dificultades descritas proviene de la tendencia a la *autocontención* con que viene actuando el Tribunal Constitucional a la hora de verificar la observancia del mandato de suficiencia en las normas sometidas a su enjuiciamiento. Ante la complejidad de definir *qué es lo suficiente* en cada caso concreto, nuestro juez constitucional ha ejercido hasta ahora un *control* laxo o *reducido* de las actuaciones pretendidamente vulneradoras de tal principio, mostrando un máximo respeto por la

63. Seguimos de nuevo en este punto a SIMÓN ACOSTA, E. –"El principio de suficiencia…", *op. cit.*, p. 489–, para quien habría suficiencia "cuando los medios económicos de que disponga el ente local, atendidas las circunstancias que puedan afectarle, permitan con una correcta gestión proporcionar a los ciudadanos el nivel cuantitativo y cualitativo de servicios públicos que deben prestarse según la opinión del que emite el juicio".

64. De ahí que LÓPEZ DÍAZ, A. –"Autonomía y suficiencia de las corporaciones locales. Sobre la necesidad de un nuevo reparto competencial", en AA.VV. (directora A. Pita Grandal, coordinador R. I. Fernández López), *Hacienda autonómica y local*, III Seminario Iberoamericano de Derecho Tributario, Tórculo Ediciones, 2003, p. 438– señale que la emisión de ese juicio de suficiencia "no puede dejarse a criterio ni de las propias corporaciones locales, ni de la Administración central o de las comunidades autónomas que hayan asumido competencias en materia de haciendas locales", toda vez que ello "supondría dejar en manos de uno de los entes directamente implicados la definición del sistema de ingresos locales". Por ello, esa valoración debe corresponder al Tribunal Constitucional, "sin perjuicio de que cada uno de los entes afectados a la hora de tomar decisiones deban tener presente este criterio".

65. CALVO ORTEGA, R., "Principios tributarios y reforma…", *op. cit.*, p. 63.

ISBN: 978-84-613-2571-9

libertad de configuración del legislador y potenciado la tesis de que la carga de argumentación recae sobre la parte recurrente (Medina Guerrero).[66]

> El principio de suficiencia de las haciendas locales proclamado en el artículo 142 de la Constitución presenta una marcada relatividad. Resulta inviable dilucidar a priori y con carácter permanente cuál debe ser la dotación económica adecuada para hacer frente a unas competencias y unos servicios públicos no definidos constitucionalmente y que la legislación de régimen local delimita con considerable flexibilidad y apertura con arreglo al principio de subsidiariedad.
>
> Lo anterior no es óbice para que podamos extraer de él algunas limitaciones relevantes, que los legisladores estatal y autonómico deberán tener bien presentes a la hora de diseñar el sistema de financiación de los entes locales. En particular, creemos que conculcarían esta exigencia constitucional y, por derivación, la autonomía local acciones u omisiones como la negativa a poner en funcionamiento fuentes de ingresos a las que la Constitución otorgue la condición de básicas, siempre que ello perjudique la cobertura de los gastos soportados por las haciendas locales; la puesta en marcha de dichas fuentes de ingresos de forma simbólica, testimonial o secundaria, con un ámbito subjetivo y objetivo de aplicación o una cuantía poco acorde al protagonismo que deberían asumir sobre el papel, produciendo idéntico efecto negativo; o la supresión, reducción o congelación injustificada de alguno de los mecanismos esenciales de financiación de las haciendas locales, no acompañada de alguna medida de compensación financiera a favor de las mismas.

1.1.2. ¿Suficiencia financiera *versus* autonomía financiera? La superación de una vieja polémica doctrinal y jurisprudencial

Al contrastar el tenor literal de los artículos 142 y 156.1 de nuestra carta magna salta la vista una divergencia entre los principios que han de modular la configuración respectiva de las haciendas locales y las haciendas autonómicas. La autonomía financiera aparece enunciada formalmente como un atributo de las comunidades autónomas, que no cuentan con un compromiso constitucional explícito en pro de la sufi-

66. Cfr. Medina Guerrero, M., "La garantía constitucional de la suficiencia financiera de las entidades locales", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 1, 2003, p. 45-49. Tras analizar en profundidad las razones del carácter difícilmente justiciable de la garantía constitucional de la suficiencia financiera concluye: "La dificultad de 'medir' la necesidad financiera local a cuya satisfacción se incardina el mandato constitucional de suficiencia, así como el inesquivable condicionante impuesto por las posibilidades económicas realmente existentes pueden explicar esta general renuencia a efectuar un control intenso de constitucionalidad sobre el particular."

ISBN: 978-84-613-2571-9

ciencia de sus recursos análogo al instaurado en beneficio de las corporaciones locales.[67]

Esta circunstancia dio pie en un primer momento a que un autorizado sector de la doctrina interpretase, *a sensu contrario*, que las haciendas locales carecen de autonomía financiera para determinar la cuantía y el origen de sus ingresos, así como el importe y destino de sus gastos.[68] Ante

67. Ello se debe, según LASARTE ÁLVAREZ, J. –"Hacienda local: ¿Autonomía o suficiencia?", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 12, 1987, p. 164–, a que "tal preocupación carecería de sentido una vez que se les ha reconocido autonomía financiera". A juicio de PONT MESTRES, M. –"El principio de suficiencia como principio…", *op. cit.*, p. 42-43–, con la mención de la suficiencia se incurriría "en algo muy similar a un pleonasmo, dados los poderes jurídicos que la propia Constitución les confiere para generar recursos financieros". Para una explicación de los motivos por los cuales la alusión a la suficiencia financiera no está presente en la regulación constitucional de las haciendas estatal y autonómica puede consultarse el trabajo de TEJERIZO LÓPEZ, J. M., "Artículo 142…", *op. cit.*, p. 553-554. De cualquier modo, la suficiencia de recursos para afrontar el ejercicio de las competencias propias de las comunidades autónomas aparece formulada por el artículo 2.1.d) de la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas, como uno de los principios a que ha de acomodarse la actividad financiera de estos entes territoriales. En los estatutos de autonomía aprobados tras la Constitución sólo lo contemplaban expresamente los de Aragón (artículo 45.1 de la Ley orgánica 8/1982, de 10 de agosto, modificada por la Ley orgánica 5/1996, de 30 de diciembre), Islas Baleares (artículo 58.2 de la 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) y Castilla y León (artículo 42.1 de la Ley orgánica 4/1983, de 25 de febrero, modificada por la Ley orgánica 4/1999, de 8 de enero). Por el contrario, sí lo hacen los nuevos estatutos de la Comunidad Valenciana (artículo 67.1, en la redacción dada por la Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril), Cataluña (artículo 201.2 de la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio), Islas Baleares [artículos 120.2.c) y 121 de la Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero], Andalucía [artículo 175.2.b) de la Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo], Aragón (artículo 103.1 de la Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril) y Castilla y León (artículo 82.1 de la Ley orgánica 14/2007, de 30 de noviembre).

68. Tal vez fue LASARTE ÁLVAREZ, J. –"Potestad legislativa y poder tributario de las comunidades autónomas", en AA.VV., *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, p. 1262– el primer autor en resaltar que "lo que garantiza el artículo 142 no es la *autonomía* financiera sino la *suficiencia* financiera de las haciendas locales, que es cosa diferente, aunque la autonomía deba basarse en la suficiencia financiera y conducir a la misma". En un trabajo posterior –"Los conflictos sobre Hacienda local ante el Tribunal Constitucional", en LASARTE ÁLVAREZ, J., RAMÍREZ GÓMEZ, S. y AGUALLO AVILÉS, A., *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia financiera y tributaria (1981-1989)*, Civitas, Madrid, 1990, p. 547–, reitera que "la declaración general de autonomía local sufre una importante matización constitucional con el reconocimiento particular en el ámbito financiero del llamado principio de suficiencia". Adoptan idéntico posicionamiento SÁNCHEZ SERRANO, L., "El poder tributario de las comunidades autónomas", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 29, 1981, p. 94, y OJEDA MARÍN, A., "El ámbito de la autonomía financiera en las provincias y municipios", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 255-256, 1992, p. 676-677. No obstante, este último autor aclara después (p. 678, 680 y 684) que más allá de interpretaciones excesivamente literales "la Constitución –lejos de otorgar de manera implícita la autonomía

ISBN: 978-84-613-2571-9

un planteamiento de esta índole surge de inmediato la duda de si cabe concebir que un ente goce de auténtica autonomía sin que las decisiones que adopte con miras a la consecución de sus propios objetivos políticos, económicos y sociales tengan el respaldo de una mínima capacidad de maniobra en el plano instrumental de la actividad financiera.

Ciertamente, de poco sirvió la jurisprudencia constitucional durante una primera etapa para despejar esta incógnita, dado que los pronunciamientos recaídos sobre el tema habían mostrado una línea evolutiva algo vacilante y confusa, por no decir contradictoria.

No fue ese el caso, desde luego, de la temprana sentencia 32/1981, de 28 de julio (fundamento jurídico 8), en la cual quedó bien claro que subordinar la eficacia de los presupuestos de las diputaciones provinciales a la aprobación del Parlamento de una comunidad autónoma "priva a éstas de una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía, y, en consecuencia, ha de considerarse contraria a la Constitución, especialmente en su artículo 142". Una cosa es que en el ejercicio de la función de tutela y supervisión de los actos de las entidades locales se lleve a cabo un control estricto de legalidad sobre la elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y "otra bien distinta es que se sustraiga a estas entidades dotadas de autonomía la potestad de aprobar sus propios presupuestos". En idéntico sentido, la sentencia 27/1987, de 27 de febrero (fundamento jurídico 7), reiteró que en ningún caso cabe sustraer a las diputaciones "la potestad de elaborar y aprobar sus presupuestos bajo su exclusiva responsabilidad, ya que ésta es una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía". Con tales aseveraciones se daba ya a entender que las haciendas provinciales gozan de autonomía financiera, al menos por lo que respecta a la programación y autorización de sus gastos a través del instrumento presupuestario.

Por el contrario, en la primera oportunidad en la que el Tribunal Constitucional hubo de afrontar la posible traslación de la autonomía local al campo de los ingresos públicos deslizó de manera casi incidental una afirmación que, leída fuera de su contexto, parece adherirse al razonamiento literal arriba apuntado. En concreto, la sentencia 179/1985, de 19 de diciembre (fundamento jurídico 3), hizo gala de un apego extremo a la letra constitucional para concluir *obiter dicta* ("dejando de lado el hecho de que") que "en lo

financiera a los municipios y provincias– se limita a reconocer expresamente determinadas manifestaciones, ciertas notas que caracterizan el principio de autonomía financiera", cuales son "la autonomía en general, la suficiencia financiera, la autonomía tributaria y la potestad presupuestaria".

ISBN: 978-84-613-2571-9

relativo a las haciendas locales es el principio de suficiencia, y no el de autonomía, el formulado expresamente por el artículo 142 de la CE".[69] La autonomía quedaría de esta forma fuera de los postulados sobre los que debe cimentarse el régimen de la financiación local.

Sin embargo, esta visión reduccionista, que llevada hasta sus últimas consecuencias despojaría por completo a las entidades locales de cualquier posibilidad de actuación sobre sus haciendas, fue pronto reconducida por otros derroteros.[70] Ya en la sentencia 19/1987, de 17 de febrero (fundamento jurídico 4), el Tribunal no tuvo otro remedio que admitir que su autonomía "posee también una proyección en el terreno tributario, pues estos entes habrán de contar con tributos propios y sobre los mismos deberá la ley reconocerles una intervención en su establecimiento o en su exigencia, según previenen los artículos 140 y 133.2 de la misma norma fundamental, ello sin perjuicio de que esta autonomía tributaria no sea plena (los tributos propios son sólo una de las varias fuentes de ingresos de las haciendas locales) y de que no aparezca la misma, desde luego, carente de límites".

Conforme a esta doctrina –reiterada después en las sentencias 221/1992, de 11 de diciembre, fundamento jurídico 8, y 233/1999, de 16 de diciembre, fundamento jurídico 10.b)– parece aceptarse que el principio general de autonomía adquiere una virtualidad específica, siquiera limitada, con respecto a los mecanismos de financiación de los entes locales. Y que reclama que se les otorgue un cierto protagonismo en la ordenación de algunos de sus recursos; de modo señalado en la regulación de sus propios recursos tributarios.

Un avance decisivo en ese lento mas imparable camino hacia la consolidación de la faceta financiera de la autonomía local vino de la mano de la sentencia 109/1998, de 21 de mayo. Su fundamento jurídico 10 contiene un párrafo de una claridad meridiana:

"si bien el artículo 142 de la CE sólo contempla de modo expreso la vertiente de los ingresos, no hay inconveniente alguno en admitir que tal pre-

69. En opinión de SÁNCHEZ SERRANO, L. –"Principios y fuentes de financiación de los entes locales", en AA.VV. (coordinador J. Lasarte), *Manual general de Derecho Financiero*, t. IV, vol. II, *Haciendas locales*, 2.ª ed., Comares, Granada, 1998, p. 4 y 12–, el Tribunal Constitucional incurre en cierta cicatería "a la hora de extender al ámbito financiero las debidas consecuencias de la autonomía local", defendiendo "una especie de contraposición entre autonomía y suficiencia, que ni existe desde los puntos de vista lógico y estrictamente técnico, ni tampoco aparece formulada expresamente por la Constitución".

70. MACHO PÉREZ, A. B. –"Autonomía provincial y financiación de competencias transferidas: A propósito de la STC 48/2004, de 25 de marzo", *Tributos Locales*, núm. 42, 2004, p. 16– describe de forma muy gráfica esta evolución jurisprudencial: "Como las grandes construcciones, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la autonomía financiera de los entes locales se ha ido erigiendo peldaño a peldaño, sobre la base de cimientos sólidos, pero lentamente."

ISBN: 978-84-613-2571-9

cepto constitucional, implícitamente y en conexión con el artículo 137 de la norma suprema consagra, además del principio de suficiencia de las haciendas locales, la autonomía en la vertiente del gasto público, entendiendo por tal la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias conferidas. Solamente así, en rigor, asegurando *prima facie* la posibilidad de decidir libremente sobre el destino de los recursos, adquiere pleno sentido la garantía de la suficiencia de ingresos 'para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas', según la dicción literal del mencionado artículo 142 de la CE."[71]

Un paso más en esta oscilante travesía jurisprudencial fue impulsado por la sentencia 104/2000, de 13 de abril (fundamento jurídico 4). El Tribunal Constitucional une de nuevo en ella la noción de autonomía financiera al estatus jurídico-constitucional de las entidades locales, aunque sólo sea para esclarecer que su *soporte material* son los ingresos y que la misma "está configurada más por relación a la vertiente del gasto (como capacidad para gastar, y si acaso, a la de las transferencias de ingresos procedentes de la Hacienda estatal y que constituyen un derecho de crédito frente a éstas a favor de los entes locales) que con relación al ingreso –como capacidad para articular un sistema suficiente de ingresos".

El punto de llegada de este interesante recorrido se halla por el momento en la sentencia 48/2004, de 25 de marzo (fundamento jurídico 10),[72] don-

71. Esta sentencia habla por primera vez de "autonomía financiera, en la vertiente del gasto", aunque admitiendo que pueda ser restringida por el Estado y las comunidades autónomas dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad.

72. Casualmente, esta sentencia versa sobre un instrumento de financiación opuesto a la participación de las haciendas locales en los tributos de la comunidad autónoma: la participación de ésta en los ingresos de las diputaciones provinciales ubicadas en su territorio. En un fallo que no ha tenido una acogida pacífica entre la doctrina, esta sentencia declaró inconstitucional el artículo 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales. Tal precepto imponía a estas corporaciones, con motivo del traspaso a la Generalidad de servicios que venían desarrollando en virtud de sus propias competencias, una detracción de fondos a favor de la Hacienda autonómica, consistente en un porcentaje de participación en los ingresos corrientes de las diputaciones. Para el Tribunal esta "detracción forzosa de fondos provinciales no sólo limita directamente la plena disponibilidad de sus ingresos, mermándolos, por parte de las diputaciones provinciales catalanas para 'el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas' (artículo 142 de la CE), sino que, al imponer a las citadas corporaciones provinciales la transferencia anual de un porcentaje actualizable de sus ingresos a favor de la comunidad autónoma, condiciona, al mismo tiempo, indirectamente, la capacidad de aquéllas de decidir libremente sobre el destino de sus recursos o ingresos". Tales vicios de inconstitucionalidad ya habían sido denunciados antes de que se dictase este pronunciamiento por

ISBN: 978-84-613-2571-9

de se concluye que "esa autonomía de que gozan los entes locales, en lo que al ámbito económico se refiere, tiene claramente dos aspectos: la vertiente de los ingresos y la de los gastos". Repárese en que el Tribunal elude cuidadosamente el término autonomía financiera, que asimila una vez más a la disposición de medios propios (patrimoniales y tributarios) suficientes para la cobertura de sus funciones. No en vano, un poco más adelante dentro del mismo fundamento jurídico vuelve a insistir en que es "el principio de suficiencia de ingresos y no el de autonomía financiera el que garantiza la Constitución española en relación con las haciendas locales". De cualquier modo, al vincular la noción general de autonomía con la actividad financiera en su doble ámbito (ingresos y gastos públicos) parece evocarse dicha autonomía financiera, se la quiera llamar o no así. Así lo deja entrever, además, al advertir que "aunque la Constitución únicamente se refiere a la 'suficiencia de medios' cuando alude a los entes locales, es evidente que la autonomía de éstos no se agota con la suficiencia de sus haciendas".

En realidad, creemos que no hay otra alternativa hermenéutica. Únicamente es posible negar la existencia de una autonomía financiera de las entidades locales y de una autonomía tributaria, como aspecto parcial de la primera, si se está pensando en identificarla con la atribución de facultades omnímodas para establecer *ex novo* tributos mediante ordenanza, sin la mediación de una habilitación legal previa –el denominado por la doctrina *derecho a inventar tributos*–; para realizar operaciones de crédito sin sujeción a las limitaciones y controles impuestos por normas de rango legal; o para organizar y explotar su patrimonio al margen de cualquier directriz legislativa. Desde esta perspectiva, nada hay que objetar a la negativa a transponer al ámbito local una autonomía financiera de tan amplio alcance que ni siquiera es del todo operativa para las comunidades autónomas;

autores como FERREIRO LAPATZA, J. J. y AGULLÓ AGÜERO, A., "Las participaciones provinciales en los ingresos…", *op. cit.*, p. 228-229, MEDINA GUERRERO, M., "Los recursos financieros de las diputaciones provinciales y la relación con su régimen competencial", y ARAGONÉS BELTRÁN, E., "Incidencia del artículo 9.1 de la Ley 5/1987, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales, y otras disposiciones concordantes" –estos dos últimos trabajos recogidos en la obra AA.VV. (coordinador F. Caamaño Domínguez), *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2003, p. 56 y 80-91 y 122-133– y LÓPEZ DÍAZ, A., "Autonomía y suficiencia de las corporaciones…", *op. cit.*, p. 465-469. La sentencia 48/2004, que cuenta con un interesante voto particular formulado por la magistrada D.ª Elisa Pérez Vera, ha recibido la valoración positiva de MEDINA GUERRERO, M., "La protección constitucional de la autonomía…", *op. cit.*, p. 102 y siguientes, LÓPEZ DÍAZ, A., "Competencias y autonomía financiera de las corporaciones locales", *Tributos Locales*, núm. 41, 2004, p. 16-17 y 29-32, y MACHO PÉREZ, A. B., "Autonomía provincial y financiación de competencias…", *op. cit.*, p. 21 y siguientes.

ISBN: 978-84-613-2571-9

entre otros motivos porque, como bien previniera Lasarte Álvarez, dicha concepción chocaría frontalmente con condicionantes como el principio de reserva de ley que rige para la creación de los tributos en virtud del artículo 31.3 de la Constitución.[73]

Tampoco cabe asimilar autonomía financiera a autofinanciación o plena independencia financiera, esto es, a una situación autárquica en la que la totalidad de los medios requeridos para el desarrollo de las actividades y servicios de competencia local provengan de recursos propios, sin que haga falta acudir al auxilio externo de recursos ajenos.[74] Así lo hizo ver muy pronto el Tribunal Constitucional en la sentencia 4/1981, de 2 de febrero (fundamento jurídico 15),[75] donde ya tuvo ocasión de lanzar la siguiente advertencia con la intención de frenar en seco cualquier efervescencia autonomista:

"La Constitución no garantiza a las corporaciones locales una autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios –patrimoniales y tributarios– suficientes para el cumplimiento de sus funciones. Lo que dispone es que estos medios serán suficientes, pero no que hayan de ser en su totalidad propios. Así lo expresa con toda claridad el

73. Este es, a nuestro modo de ver, el significado que debe atribuirse a las palabras de Lasarte Álvarez, J. –"Hacienda local: ¿Autonomía…", *op. cit.*, p. 166 y 173–, cuando arguye que "resulta discutible que los entes locales disfruten de autonomía financiera, al menos en el sentido que adquiere este principio cuando se predica del Estado e incluso de las comunidades autónomas". El respeto debido al principio de legalidad tributaria, escribe este autor, "es un obstáculo insalvable que impide la asignación de autonomía financiera a las corporaciones locales, al menos por lo que respecta a la posibilidad de creación de tributos o la regulación de los elementos esenciales". De ahí que la autorización del artículo 133.2 para establecer tributos "debe interpretarse que hace referencia a la decisión de exigir el tributo cuando su aplicación es facultativa conforme a la norma legal". Una explicación similar ofrece García Lombardía, J. M. –"Haciendas locales y autonomía…", *op. cit.*, p. 1444-1445 y 1453–, para quien "la adopción por el constituyente del término 'suficiente' para referirse a la Hacienda local, en vez del más amplio de 'autonomía' que recoge el artículo 156.1 de la CE al aludir a las haciendas regionales", obedece a que los imperativos del principio de legalidad tributaria excluyen la posibilidad de creación de figuras tributarias por entes que carecen de potestad legislativa propia.

74. *Vid.*, por todos, Ruiz García, J. R., "Algunas consideraciones sobre la autonomía tributaria local", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 46, 1985, p. 236, nota núm. 18, y Carretero Pérez, A., "Autonomía local y sistema financiero de las corporaciones locales", en AA.VV., *Organización territorial del Estado (Administración local)*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, p. 739. Como apuntan Ramallo Massanet, J. y Zornoza Pérez, J. J. –"Autonomía y suficiencia en la financiación…", *op. cit.*, p. 502-503–, "no puede pretenderse que sea la gestión autónoma de la propia Hacienda la que deba garantizar su suficiencia".

75. Un completo comentario de esta sentencia, primera en la que el Tribunal se pronunció sobre aspectos básicos de la autonomía local, se recoge en el trabajo de Martín Queralt, J., "La autonomía municipal en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 35, 1982, p. 465 y siguientes.

ISBN: 978-84-613-2571-9

artículo 142 de la Constitución, al decir que las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y que se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los del Estado y comunidades autónomas."

Ni siquiera las comunidades autónomas disfrutan de tan elevado grado de autonomía financiera, pues buena parte de sus recursos proceden de la participación directa o indirecta en recursos de la Hacienda estatal (Fondo de Suficiencia e impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado).

No obstante, una vez descartadas esas dos lecturas maximalistas de la posible traducción hacendística de la autonomía de los municipios, provincias y demás entidades locales, tienen razón quienes puntualizan que la existencia de una *autonomía financiera limitada* –quiera dársele o no ese nombre, porque la autonomía es siempre limitada– se halla implícita como corolario indispensable, ingrediente esencial, presupuesto ineludible, parte imprescindible o consecuencia inexcusable –expresiones todas ellas utilizadas por la doctrina– de aquélla.[76] Apreciación que

76. A título de exponentes de una postura netamente mayoritaria desde hace años pueden verse los siguientes autores: LOZANO SERRANO, C., "La Hacienda municipal en la…", *op. cit.*, p. 142; CAZORLA PRIETO, L. M., *El control de las corporaciones locales por el Tribunal de Cuentas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, p. 47 y siguientes; FERREIRO LAPATZA, J. J., "Constitución y haciendas…", *op. cit.*, p. 928-929; RUIZ GARCÍA, J. R., "Algunas consideraciones sobre…", *op. cit.*, p. 234; NIEVES BORREGO, J., "La financiación de los entes…", *op. cit.*, p. 235-236; ZABALA RODRÍGUEZ-FORNOS, A., "Consideraciones sobre un replanteamiento de las relaciones entre las comunidades autónomas y las administraciones locales: Aspectos sustantivos y tributarios", *Palau 14-Revista Valenciana de Hacienda Pública*, núm. 19, 1993, p. 17; ALARCÓN GARCÍA, G., *Autonomía municipal, autonomía financiera*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1995, p. 97 y siguientes; SÁNCHEZ SERRANO, L., "Principios y fuentes de financiación…", *op. cit.*, p. 12, y del mismo autor *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Constitucional*, I, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 289 y 292-293; BARQUERO ESTEVAN, J. M., *La gestión de los tributos locales: aspectos competenciales*, Colección "Estudios de Derecho Financiero y Tributario", núm. 8, Civitas, Madrid, 1998, p. 79; SIERRA TOMÁS, M., *La aplicación de la Ley de haciendas locales de 1988. Aspectos jurídicos y económicos*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 50-52; MEDINA GUERRERO, M., "Líneas básicas configuradoras de la autonomía financiera municipal en el marco europeo", *Revista de Estudios Locales-CUNAL*, núm. 33, 1999, p. 21 y siguientes, con ilustrativa referencia al Derecho comparado (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia); GARCÍA RICO, J., "El concepto actual de autonomía…", *op. cit.*, p. 67; ALONSO GONZÁLEZ, L. M., "La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (1981-2000) y la reforma de las haciendas locales", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 4, 2000, p. 19-21; SÁNCHEZ PEDROCHE, J. A., "La financiación de las Provincias", *op. cit.*, p. 77-78; GARCÍA ROCA, J., "El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad", en AA.VV. (coordinador L. López Guerra), *Estudios de Derecho Constitucional*, homenaje al profesor Dr. D. Joaquín García Morillo, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, p. 686-688; ANÍBARRO PÉREZ, S., "Los principios de autonomía y suficiencia financiera como parámetro para la reforma del sistema

ISBN: 978-84-613-2571-9

por lo que atañe a la autonomía tributaria viene reforzada en atención al reconocimiento constitucional de la potestad de estas corporaciones para "establecer y exigir tributos" (artículo 133.2) con arreglo a lo previsto en la legislación estatal y autonómica (artículo 106.1 de la Ley 7/1985).[77] De nuevo recurrimos a la exposición de motivos de la derogada Ley de haciendas locales de 1988, que refleja esta concepción en el siguiente párrafo:

"El principio de autonomía, referido al ámbito de la actividad financiera local, se traduce en la capacidad de las entidades locales para gobernar sus respectivas haciendas. Esta capacidad implica algo más que la supresión de la tutela financiera del Estado sobre el sector local involucrando a las propias corporaciones en el proceso de obtención y empleo de sus recursos financieros y permitiéndoles incidir en la determinación del volumen de los mismos y en la libre organización de su gasto."

El artículo 79.1 del Anteproyecto de ley básica del gobierno y la administración local elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas

tributario local", *Nueva Fiscalidad*, núm. 8, 2002, p. 90-91; Angoitia Grijalba, M., "Entidades locales y descentralización…", *op. cit.*, p. 144-146; Casado Ollero, G., "La Hacienda local en la Constitución…", *op. cit.*, p. 455; González Sánchez, M., "Planteamiento histórico y constitucional de las haciendas locales *versus* reforma actual", en AA.VV., *Planteamiento histórico y constitucional de las haciendas locales*, Instituto de Estudios Giennenses, Diputación de Jaén, 2005, p. 33-34 y 37-38; Alonso Mas, M. J., "Artículo 2", y Díaz Delgado, J., "Artículo 106", ambos en la obra colectiva AA.VV. (coordinador M. J. Domingo Zaballos), *Comentarios a la Ley básica de régimen local (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local)*, 2.ª ed., Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005, p. 137 y 1928-1929; Fernández Montalvo, R., "Financiación de los entes locales", en AA.VV. (coordinadores M. Medina Guerrero y A. Arroyo Gil), *Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2005, p. 15-16, Valenzuela Villarubia, I., "El sistema de financiación de los entes…", *op. cit.*, p. 21-22 y 33-36; Martín Fernández, J., "La incidencia del nuevo modelo de financiación autonómica en las haciendas locales de Cataluña: Autonomía local y reserva de ley", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 32, 2006, p. 153-154, y del mismo autor "Artículo 106", en AA.VV. (director M. Rebollo Puig y coordinador M. Izquierdo Carrasco), *Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local,* t. III, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 2926-2927; Casana Merino, F., "Artículo 105", en AA.VV. (director M. Rebollo Puig y coordinador M. Izquierdo Carrasco), *Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local,* t. III, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 2910, y Sandulli Saldaña, M., "Financiación de los entes territoriales de Castilla y León", en AA.VV. (director I. Sáez Hidalgo), *Derecho Público de Castilla y León*, Lex Nova, Valladolid, 2008, p. 1259-1260.

77. Para Calvo Ortega, R. –"Constitución y haciendas locales", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 100, 1998, p. 559-560– la autonomía "supone la autonomía tributaria. No se concibe aquélla sin ésta. Aunque los tributos tienen un carácter instrumental (sirven para la financiación de servicios públicos) son absolutamente necesarios para que pueda hablarse de autonomía política. No puede afirmarse ésta sin un cierto poder tributario de las entidades locales de que se trate".

ISBN: 978-84-613-2571-9

en 2006 delimitaba el alcance de la autonomía financiera local, en nuestra opinión con pleno acierto de no ser por la falta de mención a la normativa autonómica:

"Con arreglo a la Constitución y las leyes, las entidades locales tienen plena autonomía presupuestaria y de gasto para la aplicación de sus recursos, de los cuales dispondrán libremente en ejercicio de sus competencias, así como para la imposición, ordenación y gestión de sus ingresos, con capacidad normativa en los términos establecidos en esta ley y en la legislación estatal reguladora de las haciendas locales, y conforme a los principios de eficacia, eficiencia y responsabilidad."

Tal prolongación de la capacidad de autogobierno de las entidades locales se desenvuelve en las dos vertientes de la actividad financiera, si bien con desigual intensidad en cada una de ellas. Sin duda, en el ámbito del gasto encuentra el campo preferente para su despliegue, posibilitando que elijan con libertad, según su propio orden de prioridades y sin intromisiones externas, el destino que deseen dar a sus recursos dentro del marco de sus competencias.[78] La autonomía presupuestaria o poder de disposición sobre la estructura y volumen de sus gastos se erige así en contenido o núcleo esencial de la autonomía local.[79]

78. Esta faceta de la autonomía local, en cuanto sinónimo de libre fijación del destino, prioridad y orientación del gasto público, es aceptada sin discusión por la generalidad de la doctrina. Se parte en este punto del convencimiento de que el silencio de la Constitución no debe tipificarse, según evidencia FERREIRO LAPATZA, J. J. –"Constitución y haciendas…", *op. cit.*, p. 932-933– como un "vacío normativo", sino como un "silencio elocuente en grado sumo" que sienta el principio de que "cada municipio es libre para decidir, en la forma que crea conveniente, el empleo de los recursos que posea". Desde este prisma resulta altamente clarificadora la siguiente reflexión de LOZANO SERRANO, C., "La Hacienda municipal en la…", *op. cit.*, p. 116: "La autonomía presupuestaria, puede afirmarse, es la verdaderamente indicativa de la capacidad y las disponibilidades de una corporación para determinar sus necesidades y aplicar a ellas su actuación de acuerdo con sus propias prioridades. A grandes rasgos, no deja de ser cierto el aserto de que una corporación será autónoma en la medida en que pueda realizar sus propios objetivos políticos, sociales, económicos o administrativos, con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de ingreso que le han posibilitado tal actuación." Comparte esta visión GONZÁLEZ GARCÍA, E. –"La distribución de competencias tributarias en un Estado plural", en *Memoria de la Asociación Española de Derecho Financiero 1986-1987*, t. II, 1988, p. 926–, convencido de que "es mucho más importante tener capacidad para fijar los propios fines y disponer de los medios necesarios para llevarlos a cabo, que gozar de un poder tributario sin ámbito de riqueza gravable sobre el que ejercitarlo".

79. Cfr. ALARCÓN GARCÍA, G., "Autonomía municipal, autonomía…", *op. cit.*, p. 129. La trascendencia de los aspectos relacionados con el régimen presupuestario de las corporaciones locales radica, según RAMALLO MASSANET, J. y ZORNOZA PÉREZ, J. J. –"Autonomía y suficiencia en la financiación…", *op. cit.*, p. 502–, en que "es en la distribución de las distintas partidas presupuestarias para la atención a las múltiples necesidades existentes donde plasman las decisiones de mayor relevancia respecto de las diversas políticas públicas que desea acometer cada entidad local".

ISBN: 978-84-613-2571-9

Mas desde el momento en que la autonomía no se circunscribe a la libre elección del gasto, sino que se extiende asimismo a la fijación de su montante global, demanda el otorgamiento a los entes locales de algunas facultades de actuación que les permitan ajustar al alza o a la baja algunas de sus fuentes de financiación.[80] Es la única vía para que puedan equilibrar sus presupuestos y buscar el nivel de ingresos que entiendan más adecuado de cara al cumplimiento de sus objetivos.[81]

Por tanto, aun cuando vea recortado o relativizado su valor en este ámbito como consecuencia del juego de otras exigencias constitucionales –en particular, por los principios de legalidad tributaria y coordinación–, el principio de autonomía requiere la apertura de un espacio de decisión, al objeto de que las haciendas locales tengan la posibilidad de graduar la cuantía de sus recursos financieros.[82] El artículo 9.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local apunta inequívocamente en esa dirección al exigir que una porción mínima de los recursos financieros de las entidades locales provenga de ingresos patrimoniales y de tributos locales "respecto de los que tengan la potestad de fijar la cuota o el tipo dentro de los límites de la ley".

En definitiva, la incorporación del principio de suficiencia al articulado constitucional no puede tomarse como un argumento lógico que conduzca a rechazar, en términos absolutos, que el principio de autonomía de las corporaciones locales tenga algunas repercusiones relevantes sobre el régimen jurídico de sus ingresos y gastos.[83] Autonomía y suficiencia, podemos decir parafraseando a Ruiz García, no son en modo alguno *conceptos antitéticos*, sino dos aspectos distintos pero complementarios

80. Ello se funda, según Ferreiro Lapatza, J. J. –"La financiación de las entidades locales en Cataluña", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 45, 1985, p. 41–, en que "al auspiciar su autonomía, la Constitución quiere unos entes locales que no estén sostenidos desde fuera, por otras instancias de poder, sino unos entes capaces de tomar decisiones también sobre sus ingresos, y de responder frente a sus ciudadanos de tales decisiones".

81. *Vid.* Lozano Serrano, C. –"La autonomía municipal en materia…", *op. cit.*, p. 121-122–, que concluye que "la autonomía del gasto requiere, para ser efectiva, una cierta libertad en materia de ingresos", y Tejerizo López, J. M., "Artículo 142…", *op. cit.*, p. 544.

82. Ramallo Massanet, J. y Zornoza Pérez, J. J., "Autonomía y suficiencia en la financiación…", *op. cit.*, p. 502-503.

83. El principio de suficiencia, recalca Sánchez Serrano, L. –"Tratado de Derecho Financiero…", *op. cit.*, p. 305–, "no es en sí mismo opuesto al de autonomía, como tampoco es afín al mismo", puesto que aquélla "puede ser posible o imposible, alcanzable o inalcanzable, existente o inexistente bien se goce de autonomía financiera –en cuyo caso el ente autónomo será responsable, en parte al menos, de si alcanza tal suficiencia–, o bien se carezca de ella –en cuyo caso difícilmente podrá responsabilizarse de la insuficiencia de recursos a quien nada podría hacer para salir de la misma".

ISBN: 978-84-613-2571-9

del funcionamiento de la Hacienda pública local en un sistema descentralizado.[84]

> La contraposición entre suficiencia y autonomía financiera, con el ánimo de simbolizar dos alternativas en torno al alcance de las potestades que ostentan las entidades locales sobre su Hacienda, es ante todo una discusión terminológica.
>
> En el fondo, cuando se elude la utilización del término autonomía financiera con relación a estas corporaciones, atendiendo a que el mismo sólo aparece referido de modo expreso en la Constitución (artículo 156.1) a las comunidades autónomas, lo que se quiere poner de relieve es el preceptivo sometimiento de sus potestades financieras a un marco legislativo previo, definido conjuntamente por el Estado y, en su caso, por las comunidades autónomas. Pero ni la doctrina ni la jurisprudencia constitucional más reciente cuestionan que la autonomía de las corporaciones locales pueda tener un reflejo inmediato sobre la regulación de sus ingresos y gastos, dotándolas de capacidad normativa para actuar en una doble dirección.
>
> Por un lado, para decidir el destino e importe de sus gastos, según sus propios objetivos y prioridades, sin sujeción a las directrices marcadas por otros niveles de gobierno y con independencia de cuál sea el origen de sus ingresos.
>
> Por otro lado, para adaptar a sus necesidades de gasto el volumen de algunos de los recursos integrantes del sistema de financiación local legalmente previsto, en particular los de naturaleza tributaria.

1.2. Los instrumentos fundamentales al servicio de la suficiencia financiera

Si algo se saca en claro de la lectura del artículo 142 de nuestra norma fundamental es que los tributos propios y la participación en los tributos

84. RUIZ GARCÍA, J. R. –"Algunas consideraciones sobre…", *op. cit.*, p. 236 y 242-243– da en la clave del problema cuando argumenta que "la mera dotación de recursos financieros, aunque lo sea en cuantía suficiente, no agota el contenido de la autonomía. Para que pueda hablarse de autonomía es necesario no sólo que el ente local determine y regule las funciones a realizar, sino también que esté facultado para hacer recaer sobre los residentes en su territorio las cargas públicas derivadas de la realización de sus actividades". Por ello, las corporaciones locales "deberán disponer también de un cierto margen de libertad para cubrir sus necesidades financieras –al menos, una parte de ellas– con recursos financieros en cuya regulación participe la entidad local".

ISBN: 978-84-613-2571-9

del Estado y de las comunidades autónomas han de conformar el bloque básico de la financiación de las haciendas locales, pues constituyen las tres únicas fuentes de ingresos que aparecen colocadas de modo expreso al servicio de su suficiencia financiera.

El contenido del mensaje enviado al legislador ordinario desde este escueto pero a la vez denso mandato constitucional es descifrable con facilidad: deben ser esos medios 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 las administraciones locales. Ninguno de los tres elementos que integran ese núcleo básico de la Hacienda local se presta, por consiguiente, a ser eliminado o relegado a un papel decorativo o residual, sin que tal acción acarree una violación flagrante del principio de suficiencia.[85]

Con el solo hecho de adoptar este modelo el constituyente se apartó de cualquier tentación de cimentar la Hacienda local sobre bases preferentemente patrimoniales o subvencionadas. Aunque apenas esbozó las líneas maestras de un sistema de recursos, que dejó bastante abierto e inconcluso,[86] se detuvo al menos a indicar el designio de que se vertebre sobre un triple eje de existencia preceptiva e insuprimible.

De tal toma de posición no debe colegirse, en absoluto, un rechazo frontal de otros instrumentos secundarios que no merecieron la consideración de fundamentales, como los ingresos patrimoniales, las operaciones de endeudamiento o las subvenciones para atender el coste de obras y servicios.[87] Dado que esos y otros mecanismos funcionan como medios habituales de financiación del sector público en todos sus niveles territoriales, el artícu-

85. Lozano Serrano, C., "Potestades tributarias de las entidades locales", *Palau 14-Revista Valenciana de Hacienda Pública*, núm. 18, 1992, p. 8, y Ramallo Massanet, J. y Zornoza Pérez, J. J., "Autonomía y suficiencia en la financiación…", *op. cit.*, p. 505-506.

86. La Constitución, observa atinadamente Tejerizo López, J. M. –"Artículo 142…", *op. cit.*, p. 563–, "más que imponer o siquiera sugerir un sistema determinado de ingresos locales, se ha limitado a constatar la desaparición de una Hacienda patrimonial y su sustitución por una Hacienda fiscal, fundamentada sobre los ingresos de naturaleza tributaria". En la misma línea se pronuncia Casado Ollero, G., "Sistema financiero local y justicia fiscal", en AA.VV., *Organización territorial del Estado (Administración local)*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, p. 774.

87. No obstante, la claridad del mandato constitucional lleva a Simón Acosta, E. –"El principio de suficiencia…", *op. cit.*, p. 492– a advertir con razón que "parece que antes de proceder a dotar a las haciendas locales con otros medios económicos, es necesario atribuirles tributos propios y participaciones en tributos estatales y, en su caso, de comunidades autónomas". Criterio también seguido por Del Pozo López, J., "Las haciendas municipales en un régimen…", *op. cit.*, p. 194, entre otros muchos autores.

ISBN: 978-84-613-2571-9

lo 2.1 del Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales los incluye en el repertorio de recursos locales. Armonizar tal inclusión con el artículo 142 no resulta en modo alguno problemático, ya que está en consonancia con la interpretación teleológica sustentada por el Tribunal Constitucional desde la sentencia 179/1985, de 19 de diciembre (fundamento jurídico 3), donde se subraya lo siguiente:

"el artículo 142 de la CE no establece una lista cerrada de posibles recursos de dichas haciendas, sino que se limita a disponer que estarán constituidos 'fundamentalmente' por tributos propios y participación en los del Estado y de las comunidades autónomas, sin excluir otras posibles fuentes de financiación."

En términos globales, son esos tres recursos los que han de aportar al conjunto de las entidades locales fondos en cuantía suficiente para subvenir la porción mayoritaria de los gastos erogados por el ejercicio de sus competencias.[88] Pese a todo, lo anterior no resulta incompatible con que en algún supuesto el peso adquirido dentro de la Hacienda de una entidad local determinada por recursos en teoría secundarios –por ejemplo, los ingresos procedente de su patrimonio y demás de Derecho privado– resultara equivalente o incluso superior, situación que podría obedecer a la concurrencia de circunstancias específicas de carácter permanente o coyuntural.[89]

88. ¿Deben ser recursos fundamentales considerados conjuntamente o separadamente? VARONA ALABERN, J. E. –"Gestión catastral y autonomía financiera…", *op. cit.*, p. 736– responde a este interrogante que del tenor literal del artículo 142 se deduce lo segundo, esto es, que "cada uno de ellos y desde una perspectiva cuantitativa debe suponer un recurso principal respecto de los demás que posean los entes locales". En cambio, ANGOITIA GRIJALBA, M. –"Entidades locales y descentralización…", *op. cit.*, p. 148– sostiene que aun cuando el precepto constitucional "no deja duda respecto a que la suma de estos tres elementos ha de constituir la base de la financiación local, no aclara si puede decirse lo mismo para cada uno de los tres sumandos tomados de forma individual".

89. Aunque resulte excepcional, tal hipótesis no debe descartarse. Así lo hace ver FERREIRO LAPATZA, J. J. –"Constitución y haciendas…", *op. cit.*, p. 935– al argumentar que el hecho de que la Constitución reserve un lugar preponderante a ciertos recursos "no quiere decir que la Ley haya de forzar a todas y cada una de las corporaciones locales a financiarse fundamentalmente con tributos y participaciones". A su juicio, negar una posible adaptación del sistema al contexto de cada entidad "aparte de contradecir el principio de autonomía, conduciría a situaciones totalmente absurdas: piénsese en un pequeño municipio con abundantes recursos patrimoniales". Comparte esta opinión GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M. –"Reflexiones sobre la autonomía…", *op. cit.*, p. 109–, cuando afirma que "no puede entenderse que, en términos absolutos, siempre han de ser mayores los ingresos que se consideran fundamentales por la Constitución, pues ello nos llevaría a situaciones extremas que carecerían de justificación, al menos desde un punto de vista de la realidad práctica".

ISBN: 978-84-613-2571-9

Repárese, por otro lado, en el hecho significativo de que los recursos que disfrutan del carácter de fundamentales tienen como destinatarios a las *haciendas locales* en general, sin distinción alguna en razón de su tipología.[90] En nuestro ordenamiento jurídico conviven los entes locales expresamente aludidos en el texto constitucional, elementos integrantes de la organización territorial del Estado, junto con otros entes creados por iniciativas legales posteriores mediante la agrupación o división de los primeros (comarcas, áreas metropolitanas, etc.) ¿Supone esta referencia indiscriminada que todos los entes locales, necesarios o eventuales, han de contar sin excepción con los tres tipos de recursos?

A nuestro juicio, la respuesta ha de ser negativa conforme a una visión conjunta de los artículos 137 y 142 de la Constitución. Únicamente los municipios y las provincias, así como las Islas por asimilación orgánica y funcional a estas últimas,[91] tienen asegurada la adscripción de las fuentes básicas de financiación asumidas por el artículo 142, dando por sentado que se trata de los únicos entes locales que cuentan con una garantía institucional de su autonomía en virtud del artículo 137.[92]

No estimamos, por el contrario, que pueda llegarse a la misma conclusión para las restantes entidades locales a que alude el artículo 3.2 de la Ley de bases del año 1985,[93] cuya incardinación entre las administraciones pú-

90. Ante esta realidad, Rubio de Urquía, J. I. y Arnal Suria, S. –"Ley reguladora de las haciendas…", *op. cit.*, p. 58– afirman que "la CE lleva a cabo un tratamiento unitario de los recursos de las haciendas locales, sin atender a cada tipo concreto de entidad local" y sin distinguir, por ende, según se trate de los recursos de esta o aquella entidad local.

91. El artículo 1.2 de la Ley 7/1985 otorga por igual a las provincias y las islas autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Por ello, el artículo 41.1 y 3 de dicha Ley dispone que los cabildos canarios y los consejos insulares de las Islas Baleares se rigen por las normas que en ella regulan la organización y funcionamiento de las diputaciones provinciales. En el plano financiero, los artículos 157 y 158 del Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales ordenan, a su vez, que las haciendas de estas entidades disfrutarán del mismo tratamiento e idénticos recursos que las haciendas provinciales, sin perjuicio de las peculiaridades previstas en la legislación del régimen económico-fiscal de Canarias.

92. Esta valoración constitucional, aprecia Ramallo Massanet, J. –"El poder de gasto local", *op. cit.*, p. 74-75–, "debe encontrar algún reflejo en la organización de los recursos y gastos que constituyen su Hacienda". Este autor parte de un postulado que compartimos en su integridad: "Ni la suficiencia ni la autonomía local requieren de los mismos instrumentos de financiación para cada tipo de ente local."

93. Con arreglo a este precepto y a los artículos 42 a 45 de la propia Ley de bases, gozan de la condición de entidades locales: *a*) Las entidades de ámbito territorial inferior al municipal (caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos), instituidas o reconocidas por las comunidades autónomas; *b*) las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios instituidas por las comunidades autónomas; *c*) las áreas metropolitanas; *d*) las mancomunidades de municipios. Como puede apreciarse, se con-

ISBN: 978-84-613-2571-9

blicas resulta contingente por derivar de una decisión eventual del poder legislativo. Su desigual naturaleza y configuración nos da pie a considerar que las haciendas de estas otras entidades no tienen garantizada la cobertura de sus gastos mediante el disfrute de todos y cada uno de los recursos fundamentales del artículo 142 de la Constitución,[94] aunque ello no excluye por supuesto que puedan acceder a los mismos si así lo estima pertinente el legislador al crearlas y diseñar su régimen jurídico-financiero.[95]

Como ya hemos indicado, el núcleo indisponible de la Hacienda local proyectado por la norma fundamental se compone, por una parte, de los recursos tributarios propios que cada entidad local establezca y exija con base en la potestad genérica que le otorga su artículo 133.2. Y por otra, de los ingresos tributarios de procedencia ajena, canalizados a través de la participación en los tributos pertenecientes a las haciendas de los dos niveles de gobierno de ámbito espacial superior. La suficiencia financiera se impone, por ende, como una obligación mancomunada que vincula a un triple sujeto pasivo.[96] Se habla, por ello, de una "corresponsabilidad finan-

fiere un notable protagonismo a las comunidades autónomas para la creación y regulación de estas entidades, con la sola excepción de las mancomunidades.

94. Mantiene la postura contraria AGULLÓ AGÜERO, A., "La Hacienda de las provincias y de las entidades supramunicipales y de ámbito territorial inferior al municipio en la Ley 39/1988", *Palau 14-Revista Valenciana de Hacienda Pública*, núm. 8, 1989, p. 93 y siguientes. En otro trabajo conjunto FERREIRO LAPATZA, J. J. y AGULLÓ AGÜERO, A. –"Las participaciones provinciales en los ingresos del Estado", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 70, 1991, p. 200 y 203– recalcan que la configuración mínima de las haciendas locales marcada por el artículo 142 "tiene carácter necesario para todas ellas y, por consiguiente, indisponible por el legislador ordinario", de manera que su ámbito de aplicación no puede reducirse a los entes locales básicos. Adopta igualmente esta visión QUINTANA FERRER, E., "La participación de los entes locales en los tributos estatales y autonómicos: Una aproximación constitucional", *Tributos Locales*, núm. 5, 2001, p. 15, 17 y 36.

95. Pongamos un ejemplo extraído de la normativa vigente. El artículo 155.1 del Texto refundido –heredero del artículo 136.1 de la Ley 39/1988, cuya constitucionalidad ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional en la sentencia 233/1999, de 16 de diciembre (fundamento jurídico 37)– prohíbe que las comarcas perciban uno de los recursos fundamentales de las haciendas locales: las participaciones en los tributos del Estado.

96. En este sentido *vid.* GARCÍA LOMBARDÍA, J. M., "Haciendas locales y autonomía…", *op. cit.*, p. 1445-1446. Las corporaciones locales deben corresponsabilizarse de la financiación de sus necesidades de gasto, como bien explica RAMALLO MASSANET, J. –"El poder de gasto local", *op. cit.*, p. 87–, "porque en ejercicio de su autonomía, pueden decidir sobre aspectos relevantes para la determinación del coste de aquellos servicios que obligatoriamente han de prestar, así como sobre el establecimiento de servicios facultativos y sobre la organización de actividades complementarias en las que tengan algún interés". QUINTANA FERRER, E. –"La participación de los entes locales en los tributos…", *op. cit.*, p. 26– aporta una sugerente perspectiva cuando intuye que la enumeración de los recursos fundamentales de las haciendas locales responde a "una relación o correspondencia entre los recursos y las funciones o competencias a desarrollar por los entes locales", de modo que se habría pensado en la existencia de los recursos propios

ISBN: 978-84-613-2571-9

ciera local", en el sentido de que los principios de autonomía y suficiencia dependen para su realización de la voluntad conjunta de las tres partes implicadas: estatal, autonómica y local (Valenzuela Villarubia).[97]

Las participaciones en tributos han de servir para que tanto el Estado como las comunidades autónomas asuman su respectiva cuota de corresponsabilidad con respecto al sostenimiento financiero de las entidades locales, puesto que a ambos incumbe delimitar conjuntamente su ámbito de competencias. No en vano, este reparto de responsabilidades guarda una perfecta armonía con lo que el Tribunal Constitucional ha designado desde la sentencia 84/1982, de 23 de diciembre (fundamento jurídico 4), como "carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales"; cualidad que sirve para describir con notable exactitud la confluencia de competencias estatales y autonómicas, de la que es fruto una *actividad concurrente* sobre esta materia.[98]

En último extremo, la previsión de una doble participación es congruente con algo que el Tribunal Constitucional ha reiterado desde la sentencia 214/1989, de 21 de diciembre (fundamento jurídico 29), y que se resume en el siguiente párrafo de la sentencia 331/1993, de 12 de noviembre (fundamento jurídico 3.B):

"Junto a la relación directa Estado-corporaciones locales, existe también una relación, incluso más natural e intensa, entre éstas y las propias comunidades autónomas."

Al margen de que el texto constitucional no prejuzgue nada acerca de si los tributos propios han de prevalecer frente a las participaciones o a la inversa,[99] salta a la vista que la configuración mínima o esencial de la

(especialmente tributarios) "como la expresión financiera equivalente a la presencia de competencias locales exclusivas" y en las participaciones "en consonancia con el reconocimiento de un ámbito competencial concurrente o compartido de los entes locales con el Estado y las respectivas comunidades autónomas". En cualquier caso, este mismo autor reconoce a renglón seguido que "esta relación o correspondencia no permite afirmar que exista una vinculación o afectación obligatoria de recursos a competencias", ya que ello vulneraría la autonomía en la vertiente del gasto.

97. Valenzuela Villarubia, I., "El sistema de financiación de los entes…", *op. cit.*, p. 31.

98. Cfr. Ramallo Massanet, J. y Zornoza Pérez, J. J., "Autonomía y suficiencia en la financiación…", *op. cit.*, p. 504.

99. La importancia relativa de cada uno de estos dos tipos de recursos es algo que, según Giménez-Reyna Rodríguez, E., Guijarro Arrizabalaga, J. y Zurdo Ruiz-Ayúcar, J. –"Situación actual y perspectivas…", *op. cit.*, p. 7–, "queda remitido al libre juego de las opciones políticas de cada momento". Para Ortiz Díaz, J. –"Consideraciones sobre el régimen jurídico-administrativo de las haciendas locales", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 227, 1985, p. 443–, su tratamiento "está equiparado constitucionalmente". No obstante, hay quien como González Sánchez, M. –"Reflexiones sobre la autonomía…", *op. cit.*, p. 112-113– cataloga a

ISBN: 978-84-613-2571-9

financiación local propugnada en él conduce, a la fuerza, a un sistema mixto.[100]

El constituyente tuvo bien presente que cualquier fórmula que hiciera depender la dotación de las haciendas locales exclusivamente de recursos financieros obtenidos en sus respectivos territorios y dependientes de su capacidad fiscal, concibiéndolas como compartimentos estancos dentro del sector público, engendraría serios problemas de desigualdad, descoordinación, insolidaridad e ineficacia. Pero tampoco obvió el riesgo que entrañaría, desde la óptica de la efectividad de su autonomía, alimentarlas sólo por medio de recursos transferidos desde los presupuestos de otros entes públicos.[101]

Con el propósito de distanciarse de ambos extremos, se optó por una solución intermedia que compagina la disponibilidad de recursos propios con una integración, interconexión o coordinación de la Hacienda local con las otras dos esferas territoriales de la Hacienda pública.[102] El resultado, como observó Lozano Serrano, se materializa en una Hacienda local de coordinación,[103]

los tributos propios como recursos "fundamentales de primer grado", mientras que otorga a las participaciones un "carácter fundamental de segundo grado".

100. LASARTE ÁLVAREZ, J. y ESEVERRI MARTÍNEZ, E. –"Las haciendas locales ante…", *op. cit.*, p. 629– lo caracterizaron en su día como "un sistema mixto entre la simple transferencia de fondos desde otra esfera financiera, con la consiguiente pérdida de autonomía y peligro de servidumbre política, y un sistema impositivo local en sentido estricto, que abandonaría a cada corporación a sus propias fuerzas con una evidente falta de respeto al principio de solidaridad y plantearía toda una serie de problemas de gestión fiscal autónoma y búsqueda de recursos".

101. MARTÍN QUERALT, J. –"La participación en ingresos estatales", *op. cit.*, p. 2180– describe del siguiente modo la contextura que entiende el constituyente que debe tener la Hacienda local: "Ni puede erigirse como un quid absolutamente diferenciado de las restantes haciendas territoriales, ni puede reducirse a ser mera recipiendaria de unos fondos procedentes del Estado o de la comunidad autónoma en cuyo territorio se encuentre."

102. Cobra así pleno sentido la siguiente idea, paladinamente expuesta al estudiar el artículo 156.1 de la Constitución por ROVIRA I MOLA, A., "La coordinación de la gestión tributaria ante la autonomía financiera municipal: Problemática y perspectivas", en AA.VV., *Autonomía y financiación de las haciendas municipales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, p. 352: "el principio de coordinación para que opere con plena eficacia, ha de entenderse tanto *hacia arriba* –la Administración del Estado–, como *hacia abajo* –la Administración local–, como *en el mismo nivel* –las otras comunidades autónomas."

103. Sistema o Hacienda de coordinación que viene singularizado, según LOZANO SERRANO, C. –"La Hacienda municipal en la…", *op. cit.*, p. 118–, "por articular las distintas haciendas públicas de un país a través de figuras y mecanismos que pongan en contacto unas con otras". En un trabajo posterior este mismo autor –"La autonomía municipal en materia…", *op. cit.*, p. 121– reitera que "la autonomía municipal no debe concebirse en el terreno financiero como la exigencia de una esfera propia con ingresos y gastos propios absolutamente desconectados del resto de las haciendas públicas", desde el instante en que "la autonomía conlleva el reverso de la coordinación". Parafraseando a SERRANO ANTÓN, F. –"La autonomía del poder tributario municipal…", *op.*

ISBN: 978-84-613-2571-9

distante por igual de la imagen de una Hacienda autofinanciada en su integridad –según vimos más arriba al hilo de la jurisprudencia constitucional– y de una Hacienda totalmente dependiente de financiación externa. En otras palabras, el artículo 142 desvela "una clara voluntad vinculante para el legislador de trazar el contenido de la Hacienda local en el seno de la Hacienda general y en cooperación y solidaridad con las restantes, estatal y autonómica" (Cayón Galiardo).[104]

1.2.1. Los tributos propios como manifestación del poder tributario de los entes locales. Limitaciones

Hay una coincidencia unánime entre la doctrina en valorar la tributación propia de las entidades locales como la plasmación más genuina de su autonomía en el plano de los ingresos, amén de la más perceptible por parte de los ciudadanos. En contraste con otras fuentes de financiación cuya cuantía les viene marcada en su integridad y sin posibilidad de variación desde fuera, el poder tributario que confiere a estas corporaciones el artículo 133.2 de nuestra norma suprema lleva aparejado, en palabras del Tribunal Constitucional [sentencia del Tribunal Constitucional 233/1999, de 16 de diciembre, fundamento jurídico 10.c)], el otorgamiento de un "cierto ámbito de decisión" con relación al establecimiento y exigencia de sus impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Desde el momento en que se permite a las haciendas locales incidir sobre la estructura y la cuantificación de tales exacciones se está propiciando que su suficiencia financiera no quede completamente a expensas de la recepción de las asignaciones, subvenciones y cualesquiera otros recursos proporcionados por las haciendas estatal y autonómica.[105] Por el contrario, cada ente local se ve en la tesitura de tomar una posición activa frente a sus contribuyentes, afrontando su parte proporcional de responsabilidad y de desgaste político en ese esfuerzo conjunto por lograr la anhelada armonía entre

cit., p. 49–, podemos resumir en cuatro las razones jurídicas, administrativas y económicas que subyacen para la búsqueda de la coordinación: 1) la existencia de un único contribuyente frente a una diversidad de administraciones; 2) la reducción del número de figuras tributarias por efecto de la personalización de la imposición directa y la universalización de la imposición indirecta sobre el consumo; 3) el sometimiento de las relaciones y situaciones económicas a diversos poderes, y 4) la diversidad en la dimensión, organización y capacidad administrativa de los municipios.

104. Cayón Galiardo, A., "Artículo 142. Las haciendas…", *op. cit.*, p. 575.

105. Por ello se afirma en la exposición de motivos de la Ley de haciendas locales de 1988 que "el principio de autonomía coadyuva a la realización material de la suficiencia financiera en la medida en que ésta depende en gran parte del uso que las corporaciones locales hagan de su capacidad para gobernar sus respectivas haciendas y, en particular, de su capacidad para determinar dentro de ciertos límites el nivel del volumen de sus recursos propios".

ISBN: 978-84-613-2571-9

funciones y medios financieros.[106] Ante las limitaciones consustanciales que afectan al endeudamiento público como vía de obtención de ingresos y la modestia de los rendimientos procedentes del patrimonio en las haciendas modernas, sus propios tributos se convierten en el único instrumento apto para canalizar esa capacidad decisoria al servicio de la suficiencia.[107]

Antes y después de la promulgación de la Constitución, han aparecido multitud de trabajos acerca de la catalogación dogmática, la posible operatividad y los límites del poder tributario local. Sin perjuicio de que no vayamos a extendernos ni en esas ni en otras muchas cuestiones de interés que suscita el análisis de este sector de la fiscalidad, queremos dejar constancia del hito que supuso en su día la aprobación de la Ley 39/1988 como clausura de una etapa de interinidad y desorden normativo. Con sus aciertos y errores, este cuerpo legal trajo consigo una aportación significativa desde el punto de vista de la clarificación y consolidación de la autonomía tributaria de los entes locales, especialmente de los municipios, propiciando la asunción de un aceptable grado responsabilidad fiscal por parte de las haciendas municipales.[108] Por ello, se le ha imputado con justicia el mé-

106. RAMALLO MASSANET, J. –"La puesta en marcha de la Ley de financiación de las haciendas locales", *Palau 14-Revista Valenciana de Hacienda Pública*, núm. 8, 1989, p. 110– refleja un sentir común al escribir que "la autonomía tiene, como contrapartida, el tener que tomar decisiones sobre si establece o no un tributo o qué elementos de cuantificación se establecen […]. Y esa toma de decisión política tiene, en sí, el riesgo político frente a los ciudadanos de cada municipio".

107. Para CALVO ORTEGA, R. –"Constitución y haciendas…", *op. cit.*, p. 564-565–, no cabe duda de que el principio de suficiencia "exige autonomía tributaria municipal", es decir, "la atribución a los municipios de un conjunto significativo de tributos propios de manera que su suficiencia dependa, principalmente, de su responsabilidad fiscal".

108. Un clarificador examen de los recursos tributarios de las corporaciones locales desde la óptica de sus logros en cuanto a la corresponsabilidad fiscal se contiene en los trabajos de SUÁREZ PANDIELLO, J., "La corresponsabilidad fiscal de las entidades locales", *Papeles de Economía Española*, núm. 83, 2000, p. 210 y siguientes, y CAYÓN GALIARDO, A., "La corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación local", en AA.VV. (director A. Cayón Galiardo, coordinadores J. A. Gimeno Ullastres y A. Herrero Alcalde), *Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2006, p. 181-202. A veces encontramos en la literatura hacendística afirmaciones extremas que no podemos suscribir. Sirvan de exponente GIL JIMÉNEZ, F. J., OLAYA INIESTA, A. y CASTILLO VALERO, J. S. –"Financiación local: Problemática y propuestas de reforma", *Revista de Hacienda Local*, núm. 81, 1997, p. 545–, para quienes "se puede denunciar la crisis en que está inmersa la fiscalidad local, hasta el punto de afirmar que nuestro sistema fiscal local es un factor de ineficacia económica, de injusticia, y que no está favorecido por la responsabilidad de los representantes locales". Frente a críticas tan encendidas cabe replicar, como lo hace RUBIO DE URQUÍA, J. I. –"Los tributos locales ante su inminente reforma: Una encrucijada histórica", *Tributos Locales*, núm. 1, 2000, p. 11–, que "el sistema tributario local implantado en 1988 ha consolidado una situación de presencia significativa de la fiscalidad local en el panorama fiscal general, y ha conseguido sacar a la Hacienda local española del plano de indigencia tributaria en el que había estado sumergida

ISBN: 978-84-613-2571-9

rito de consolidar "una 'cultura tributaria' en el ámbito municipal" (Suárez Pandiello).[109]

Sin embargo, la virtualidad de la tributación propia como componente nuclear del sistema de recursos de las haciendas locales ha venido recortada desde largo tiempo atrás por una serie de factores. El estudio de esta cuestión excede con creces del objeto de este trabajo, luego nos contentaremos con dejar brevemente apuntados los dos condicionantes más notorios a los que se enfrenta la autonomía local en su proyección fiscal.

La primera y principal cortapisa proviene de la dificultad de acotar un espacio impositivo vacante, donde pueda tener un desarrollo desahogado la potestad normativa de las entidades locales en materia tributaria.[110] Este escollo, que es a su vez fruto de la pervivencia de un modelo de distribución de materias imponibles entre los distintos niveles de Hacienda que prima inequívocamente a la imposición estatal,[111]

tradicionalmente". Y también se puede objetar, siguiendo a Suárez Pandiello, J. –"Tendencias de la fiscalidad local en España", *Ekonomiaz-Revista Vasca de Economía*, núm. 38, 1997, p. 276–, que "cuando se achaca con carácter general a las administraciones territoriales su parasitismo y ausencia de corresponsabilidad fiscal como causa de la mayoría de sus males financieros, se está siendo injusto con las entidades locales, cuyo esfuerzo por generar ingresos propios es insuficientemente valorado desde otras instancias de la Administración, a pesar de los indudables (y razonables) costes políticos que ello les supone en términos de impopularidad". Una evaluación de la imposición de los municipios españoles puede verse en Sánchez Sánchez, A., "La financiación impositiva municipal. Análisis de la situación actual", *Tributos Locales*, núm. 15, 2002, p. 22-27, donde se destacan, entre otros aspectos positivos, el elevado esfuerzo fiscal realizado por aquéllos.

109. Suárez Pandiello, J., "El futuro de la financiación local en el contexto del Estado de las autonomías", *Hacienda Pública Española*, Monografía, 2001, p. 361. Sobre la visión ciudadana del sistema tributario local remitimos al lector a los trabajos incluidos en la obra colectiva AA.VV. (coordinador F. Serrano Antón), *La conciencia fiscal y el marketing tributario en las haciendas locales*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007.

110. En certeras palabras de Albiñana García-Quintana, C. –"Las haciendas municipales en el Estado de las autonomías", AA.VV., *Autonomía y financiación de las haciendas municipales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, p. 11–, "si se acude a los impuestos como medio de financiación de las haciendas municipales, se ha de reconocer que no existen campos imponibles *res nullius* que por ellas puedan ser roturados y cultivados con éxito recaudatorio". Como ejemplo de una materia imponible que podría ser ocupada por la fiscalidad local para suministrar recursos adicionales a los ayuntamientos Giménez-Reyna Rodríguez, E. –"Reflexiones sobre las haciendas locales españolas en un momento de transición", en AA.VV. (coordinador Gabriel Casado Ollero), *La financiación de los municipios. Experiencias comparadas*, Dykinson, Madrid, 2005, p. 277– propone la recuperación del desaparecido impuesto sobre la publicidad.

111. Sin olvidar tampoco, como recuerda Pagès i Galtés, J. –"La reforma de las haciendas locales en aras a la consecución del principio de suficiencia financiera", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 114, 2002, p. 197–, que "por cuestiones fácticas, las haciendas locales tienen muy reducido el ámbito de tributos que pueden razonablemente exigir, pues tan sólo les resultan óptimos aquellos tributos que recaen sobre materias imponibles geográficamente

ISBN: 978-84-613-2571-9

no se plantea con respecto a las tasas y a las contribuciones especiales, cuyo pago está ligado por definición a servicios, obras o actuaciones de competencia local. Pero sí afecta de lleno a los impuestos, ya que en la actualidad el Estado sigue reservándose en exclusiva la titularidad de aquellas figuras impositivas que recaen sobre los índices de capacidad económica más generales y rentables, como la renta o el consumo de bienes y servicios, sin perjuicio de que comparta la recaudación con las comunidades autónomas y desde 2004 con los entes locales a través del mecanismo de la cesión total o parcial de impuestos estatales.

Tan descompensado reparto intergubernamental trae como resultado inexorable que las figuras impositivas adscritas a las corporaciones locales sólo puedan ir conectadas a manifestaciones específicas de riqueza, señaladamente los bienes inmuebles, de potencia recaudatoria nada desdeñable pero a la fuerza más limitada. La doctrina suele achacarles, entre otros defectos, una reducida elasticidad que trae causa de la falta de una relación directa con la actividad económica o las variaciones de renta, así como el hecho de originar algunos fenómenos de sobreimposición o solapamiento con los impuestos estatales, al gravar materias imponibles similares.[112] La Ley de 1988 y su posterior Texto refundido de 2004 no han supuesto desde esta perspectiva un cambio radical en comparación con la situación preconstitucional, puesto que la mayoría de los impuestos que se asignan a los municipios proceden de la

localizables, es decir, tributos cuyo objeto puede fácilmente radicarse en el territorio de una determinada entidad local siendo difícil su deslocalización".

112. A pesar de que ha transcurrido más de un cuarto de siglo, conserva plena validez el vaticinio de LASARTE ÁLVAREZ, J. y ESEVERRI MARTÍNEZ, E. –"Las haciendas locales ante…", *op. cit.*, p. 634-635–, quienes hicieron notar que la autonomía del sistema tributario local se halla "cercenada por la omnipresencia del sistema tributario estatal, vigilante de cualquier tipo de manifestación de riqueza", lo que se traduce en que las entidades locales encuentran "ya sometidos a gravamen los hechos indicativos de capacidad contributiva y se ven obligadas a merodear en torno a los mismos, a veces con evidente ingenio tributario". LAGO MONTERO, J. M. –"Reflexiones sobre una hipotética reforma del sistema de financiación de las corporaciones locales", *Revista de Hacienda Local*, núm. 70, 1994, p. 64–, se muestra muy crítico con la superimposición entre tributos estatales y locales, por estimar que la misma "resta credibilidad al sistema", talante crítico que comparte en su análisis HERRERA MOLINA, P. M., *Capacidad económica y sistema fiscal. Análisis del ordenamiento español a la luz del Derecho alemán*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 518 y siguientes. Otros defectos imputables a la imposición local son, según MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., CASADO OLLERO, G. y TEJERIZO LÓPEZ, J. M. –*Curso de Derecho Financiero y Tributario*, 18.ª ed., Tecnos, Madrid, 2007, p. 770–, un carácter real que le lleva a producir "una igualdad de trato en función exclusivamente del concreto hecho imponible contemplado, pero que puede responder a situaciones y capacidades económicas bien distintas entre quienes lo realizan", así como un carácter objetivo que la aleja de la tendencia a la personalización del gravamen.

ISBN: 978-84-613-2571-9

sustitución, refundición o actualización de figuras ya conocidas en la legislación precedente.[113]

Por otro lado, tampoco conviene olvidar que la legislación relativa al sistema de financiación autonómica deja expedito el camino para un eventual vaciamiento o debilitamiento de la esfera de imposición propia de las entidades locales, de concurrir algún día la voluntad política –cosa que parece harto improbable a corto o medio plazo– de poner en práctica con todas sus consecuencias el denominado *principio de preferencia tributaria* a favor de las comunidades autónomas.[114] Como es sabido, el artículo 6.3 de la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas (en adelante LOFCA), cuya redacción inicial no ha experimentado variación alguna hasta la fecha, habilita a éstas para "establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de régimen local reserve a las corporaciones locales, en los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple".[115] Este precepto

113. Como botón de muestra de esta tesis puede verse Zornoza Pérez, J. J., "La financiación de las corporaciones locales durante el quinquenio 1999/2003", en AA.VV., *El desarrollo del gobierno local (una aproximación doctrinal)*, Colección "Informes y Documentos", Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1999, p. 182-184.

114. Así se refiere a él Simón Acosta, E., "El principio de suficiencia…", *op. cit.*, p. 496.

115. El artículo 6.3 de la LOFCA ha cobrado especial interés en la práctica a raíz de la interpretación que el Tribunal Constitucional viene propugnando desde la sentencia 289/2000, de 30 de noviembre (fundamentos jurídicos 4 a 6), con un alcance que resulta, a nuestro juicio, bastante restrictivo para el desarrollo del poder tributario de las comunidades autónomas. En ella se declaró inconstitucional el impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente de las Islas Baleares, por considerar que al no ser un tributo de naturaleza extrafiscal, pese a su aparente catalogación como tal por la Ley 12/1991, de 20 de diciembre, se solapaba con el impuesto sobre bienes inmuebles. Esta doctrina se ha consolidado en pronunciamientos posteriores, en los que para apreciar si existe o no interferencia con la imposición municipal nuestro juez constitucional ha valorado ante todo si los impuestos autonómicos impugnados tenían o no carácter extrafiscal. En este sentido, la sentencia 168/2004, de 6 de octubre (fundamentos jurídicos 6 a 10), comentada por Balladares Saballos, R., "La materia imponible local. Un supuesto: la STC 168/2004", *Tributos Locales*, núm. 48, 2005, p. 11 y siguientes, no consideró vulnerado el referido precepto por el gravamen establecido en Cataluña sobre los elementos patrimoniales afectos a actividades de las que pueda derivar la activación de planes de protección civil. De manera análoga, el Auto 417/2005, de 22 de noviembre (fundamentos jurídicos 3 a 7), inadmitió a trámite la cuestión de inconstitucionalidad elevada contra la Ley de la Asamblea de Extremadura 9/1998, de 26 de junio, del impuesto sobre suelo sin edificar y edificaciones ruinosas, y el Auto 456/2007, de 12 de diciembre de 2007 (fundamentos jurídicos 6 y 7) ha rechazado que el impuesto sobre depósito de residuos radioactivos de Andalucía vulnere la prohibición de doble imposición. A la inversa, la sentencia 179/2006, de 13 de junio (fundamentos jurídicos 4 a 10) declaró inconstitucional el impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente de Extremadura –pronunciamiento comentado por Patón García, G., "La inconstitucionalidad del impuesto extremeño sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente: A propósito de la

ISBN: 978-84-613-2571-9

consagra, en gráfica descripción de Albiñana García-Quintana**,** una *facultad expropiatoria* de tributos locales que puede conducir a su transferencia por absorción a la correspondiente Hacienda autonómica, que asume como contrapartida la carga de articular alguna medida de compensación o coordinación para evitar una merma de ingresos a las entidades locales.[116] No obstante, pese al lógico recelo que provocó en un primer momento esta posibilidad genérica de trasvase intersubjetivo de tributos,[117]

STC 179/2006, de 13 de junio", *Estudios Financieros-Revista de Contabilidad y Tributación*, núm. 281-282, 2006, p. 117 y siguientes–. Acerca del significado y alcance de esta limitación pueden consultarse los siguientes trabajos: YEBRA MARTUL-ORTEGA, P., "La absorción por las comunidades autónomas de la materia imponible de las corporaciones locales", *Impuestos*, t. II, 1985, p. 199-235; PITA GRANDAL, A. M., "Reflexiones en torno a los límites de la previsión contenida en el artículo 6.3 de la LOFCA", *Impuestos*, t. II, 1987, p. 136-146; ÁLVAREZ ARROYO, F., "Incidencia de las comunidades autónomas en el sistema financiero y tributario local: Análisis jurídico del artículo 6.3 de la LOFCA y sus posibilidades de aplicación", *Quincena Fiscal*, núm. 14, 1994, p. 11-18; JIMÉNEZ COMPAIRED, I., *La imposición propia de las comunidades autónomas*, "Estudios Jurídicos", Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1994, p. 40-54 y 307-312; ADAME MARTÍNEZ, F. D., *Tributos propios de las comunidades autónomas*, Comares, Granada, 1996, p. 106-110; GUERVÓS MAÍLLO, M. A., *El impuesto balear sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2000, p. 216 y siguientes; CHECA GONZÁLEZ, C., "La deseable y necesaria armonización, y adecuada articulación, de los ordenamientos tributarios local y autonómico", en "El sistema tributario…", *op. cit.*, p. 109-117, y del mismo autor "La prohibición de establecimiento de impuestos propios regionales sobre las materias reservadas a las corporaciones locales. Análisis crítico del artículo 6.3 de la LOFCA", *Nueva Fiscalidad*, núm. 2, 2002, p. 9 y siguientes; MULEIRO PARADA, L. M., "La imposición local como límite al poder financiero de las comunidades autónomas: Comentario a propósito de la STC 289/2000, de 30 de noviembre (declaración de inconstitucionalidad del impuesto balear sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente)", *Quincena Fiscal*, núm. 18, 2002, p. 36-44; RAMOS PRIETO, J., "Autonomía, suficiencia financiera y poder tributario de las corporaciones locales ante el creciente avance del poder tributario de las comunidades autónomas", *Revista de Estudios Regionales,* núm. 66, vol. Extraordinario (VII), 2003, p. 172-176; RUIZ ALMENDRAL, V. y ZORNOZA PÉREZ, J. J., "El impuesto sobre grandes establecimientos comerciales. Análisis constitucional", *Nueva Fiscalidad*, núm. 10, 2004, p. 51-67; CALVO VÉRGEZ, J., *Financiación autonómica: problemas constitucionales y legales*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005, p. 237-279; ADAME MARTÍNEZ, F. D. y ADAME MARTÍNEZ, M. A., *La compatibilidad de un canon autonómico sobre saneamiento con los tributos estatales y municipales*, Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda, Sevilla, 2005, p. 131-139, y VARONA ALABERN, J. E., "Los tributos propios de las comunidades autónomas", en AA.VV. (editor J. E. Varona Alabern), *25 años de financiación autonómica*, Universidad de Cantabria-Parlamento de Cantabria, Santander, 2005, p. 53-60.

116. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C., "Las haciendas municipales en el Estado…", *op. cit.*, p. 11, y del mismo autor *Sistema tributario español y comparado*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1992, p. 768.

117. Para NIEVES BORREGO, J. –"La financiación de los entes…", *op. cit.*, p. 265-266–, puede acarrear "un grave ataque a la autonomía financiera local, por la posible pérdida de sustancia tributaria y sin que las medidas que aseguren el rendimiento económico, presente y futuro, de los tributos perdidos supongan, poco o nada, en relación con la pérdida de autonomía". En su opinión, "por este camino lateral y sin más garantías sólidas, las corporaciones locales pueden perder, en la práctica, su autonomía".

ISBN: 978-84-613-2571-9

el riesgo de anulación del poder tributario de las haciendas locales que en ella se encierra ha quedado a la postre absolutamente diluido, a la vista del insignificante juego que le ha concedido el legislador estatal –reacio a dar vía libre a la tributación autonómica a costa de la local– y del nulo interés que han demostrado las comunidades autónomas por hacer uso de ella.[118]

El otro condicionante a que hacíamos referencia más arriba radica en el principio constitucional que preside la actividad de producción normativa en materia tributaria: la reserva de ley del artículo 31.3, que en su alcance relativo comprende "la creación *ex novo* de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo" (sentencia 6/1983, de 4 de febrero, fundamento jurídico 4). La limitación que de esta regla se deriva para la autonomía de las corporaciones locales no es baladí, atendiendo a que la misma se expresa en forma de disposiciones de rango reglamentario. Hay que entender, como nos enseña la mejor doctrina, que únicamente están legitimadas para *establecer* tributos en el sentido de poner en vigor y dotar de fuerza de aplicación efectiva, reglamentándolos si es preciso por medio de ordenanzas, los ya creados y regulados esencialmente por una ley previa.[119] Nos encontramos con el

118. De hecho, la disposición adicional primera del Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales –fiel trasunto de la disposición adicional quinta de dicho texto legal, en la redacción dada por la Ley 18/1991, de 6 de junio– sólo admite esta posible invasión de materias imponibles gravadas por tributos locales respecto del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica y el impuesto sobre gastos suntuarios en su modalidad de aprovechamientos de cotos de caza y pesca. Ninguna comunidad autónoma ha aceptado hasta ahora el envite, con la salvedad de Extremadura, que tomó en su día la decisión de crear un impuesto sobre aprovechamientos cinegéticos a través de la Ley 8/1990, de 21 de diciembre. Quizá esta moderación ha inducido a algún autor a atribuir un cierto carácter excepcional a la facultad prevista en el artículo 6.3 de la LOFCA. Tal es el caso de Poveda Blanco, F. –"La diversificación impositiva municipal resultante del desarrollo de los principios de autonomía financiera y suficiencia recaudatoria. Su reflejo en el ámbito de la Comunidad Valenciana", *Palau 14-Revista Valenciana de Hacienda Pública*, núm. 19, 1993, p. 70 y 71–, quien sostiene que su ejercicio sólo tendría razón de ser "si las actuaciones municipales fuesen extremadas, desmedidas y dispares, dando origen a diferencias notables de la presión fiscal aplicada en su territorio, que generasen discriminaciones de tal índole que provocaran efectos económicos y sociales indeseados y tales posiciones fuesen permanentes en el tiempo y no el resultado del ejercicio transitorio de la autonomía municipal en la búsqueda del equilibrio financiero".

119. *Vid.*, por todos, Sainz de Bujanda, F., *La contribución territorial urbana. Meditación en la víspera de un nuevo sistema de financiación local,* Consejo General de Cámaras de la Propiedad Urbana de la Comunidad Valenciana, Valencia, 1987, p. 332, y Ferreiro Lapatza, J. J., "Constitución y haciendas…", *op. cit.*, p. 929-930. Como afirma Aníbarro Pérez, S. –"Los principios de la autonomía…", *op. cit.*, p. 94–, "la configuración del sistema tributario local, por exigencias del citado principio, no es fruto exclusivo de las corporaciones locales, sino que tiene un origen plural que da lugar a la confluencia de fuentes autónomas y fuentes heterónomas".

ISBN: 978-84-613-2571-9

escollo de una imposibilidad de satisfacción formal de este principio por las entidades locales, al margen de que "la satisfacción material se dará en la medida que los miembros de los plenos de las corporaciones son elegidos democráticamente".[120]

Como sucede en tantas otras áreas del ordenamiento tributario, pugnan aquí dos valores constitucionales de signo opuesto, condenados a compaginarse entre sí. El Tribunal Constitucional ha venido insistiendo, conforme a una jurisprudencia consolidada desde la sentencia 19/1987, de 17 de febrero (fundamento jurídico 4), en la necesidad de procurar "la subsistencia equilibrada de uno y otros de estos imperativos constitucionales, que no podrán abolirse entre sí en su respectivo despliegue"; de forma que no se caiga ni en el extremo de que "se apodere a las corporaciones locales para conformar, sin predeterminación alguna, el tributo de que se trate", ni tampoco en el de privarlas de "cualquier intervención en la ordenación del tributo o en su exigencia para el propio ámbito territorial".

En cualquier caso, no resulta tarea fácil ubicar ese punto de equilibrio. Prueba de ello es que en los últimos años hemos asistido un progresivo reajuste en la manera de compatibilizar autonomía local y reserva de ley que promoviera inicialmente la Ley 39/1988, con el fin último de dar una mayor entrada a las entidades locales en la ordenación de sus tributos propios. La influencia de los pronunciamientos previos del Tribunal Constitucional –sentencias 197/1985, de 19 de diciembre, y la ya citada 19/1987–, que arrumbaron ambiciosas disposiciones legales en pro de la autonomía por falta de un mínimo encuadramiento normativo de la potestad reglamentaria local, se dejó sentir con fuerza en la concepción original acogida en la Ley de haciendas locales. El legislador optó entonces por conferir a las entidades locales notable flexibilidad para el establecimiento singularizado de tasas y contribuciones especiales, con sujeción a la definición abstracta y a las directrices genéricas fijadas por aquél.[121] Pero redujo el papel de los municipios en la ordenación de sus impuestos a la fijación de los tipos o cuotas y al establecimiento discrecional de los denominados impuestos de exacción potestativa.

120. ORÓN MORATAL, G., "Los tributos locales en España", en *Diálogos jurídicos España-México*, Universidad Jaime I, Castellón de la Plana, 2007, p. 280.

121. En la sentencia 233/1999, de 16 de diciembre (fundamentos jurídicos 9 y 10), el Tribunal Constitucional se reafirma en la idea, ya formulada con anterioridad, de que la reserva de ley opera de forma más tenue con relación a unas categorías tributarias que a otras. En el caso específico de las tasas concluye que "resulta admisible una mayor intervención de la potestad de ordenanza en aquellos ingresos, como las tasas […], en los que se evidencia, de modo directo e inmediato, un carácter sinalagmático que no se aprecia en otras figuras impositivas".

ISBN: 978-84-613-2571-9

A partir de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, se ha registrado una nítida variación de tendencia, en la que la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, no hizo sino ahondar. Cambio de rumbo que, alentado por la jurisprudencia constitucional,[122] ha traído consigo una ampliación del margen para variar los elementos de cuantificación, junto con la concesión de capacidad para regular algunos beneficios fiscales como las bonificaciones de la cuota. Ello está en consonancia con las reivindicaciones que venía formulando desde algún tiempo atrás un nutrido sector doctrinal, proclive a un entendimiento menos rígido de la reserva de ley en su traslación a los tributos locales alegando, por una parte, que el carácter representativo del Pleno de las corporaciones locales les permite satisfacer con creces la exigencia de autoimposición, origen y justificación históricos de dicho principio constitucional;[123] y argumentando, por otra parte, que las disparidades de tratamiento fiscal no vulneran la igualdad de los contribuyentes, que no es sinónimo de uniformidad de la carga tributaria en todo el territorio nacional.[124]

122. El *Libro blanco* de 2005 se hace eco de esta evolución: "no debe soslayarse que la más reciente jurisprudencia constitucional ha efectuado una lectura de dicha reserva más atenta al principio de autonomía local, suavizando consecuentemente su alcance en pro del reconocimiento de una mayor libertad de configuración local al respecto. Así, no ha dudado en reconocer expresamente que la reserva de ley en materia tributaria se proyecta en términos menos rigurosos sobre las entidades locales que sobre la administración del Estado, admitiendo que su ámbito de libre decisión es, 'desde luego, mayor que el que pudiera relegarse a la normativa reglamentaria estatal' [STC 233/1999, FJ 10.C]. Y, en este sentido, se ha considerado que la facultad de determinar la cuota o el tipo impositivo, dentro de los márgenes fijados por la Ley, constituye un mínimo que cabe inferir directamente del propio texto constitucional, al tratarse de 'uno de los elementos indiscutiblemente definidores de la autonomía local' (STC 233/1999, FJ 26)." Cfr. "Libro blanco para la reforma…", *op. cit.*, p. 35.

123. Toscano Gil, F. –*Autonomía y potestad normativa local*, Comares, Granada, 2006, p. 155-170– analiza con detalle la reinterpretación flexible de que están siendo objeto los principios de legalidad y reserva de ley en el ámbito local por parte de la doctrina iuspublicista.

124. Firme patrocinador de una configuración más abierta del principio de legalidad tributaria en su traslación al ámbito local se ha mostrado siempre Ferreiro Lapatza, J. J. –"Análisis constitucional de la nueva Ley reguladora de las haciendas locales", *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núm. 55-56, 1989, p. 43-44–, para quien el artículo 31.3 de la Constitución "debe entenderse también de modo diferente cuando se refiere a las ordenanzas municipales y cuando se refiere a los reglamentos estatales o autonómicos". En su opinión, la ley ha de dejar a las ordenanzas un campo de acción mucho más amplio no sólo para la fijación libre del tipo en ciertos tributos, sino también para la determinación dentro del marco legal de la base y el hecho imponible, pues "no deja de garantizar con ello el principio de autoimposición y garantiza también con ello la autonomía municipal reconocida en el artículo 140 de la Constitución, así como la responsabilidad fiscal que sin duda quiere el artículo 142 de la Constitución". Este mismo autor vuelve a abordar el tema en "La Hacienda local. Antecedentes históricos y situación actual. El marco constitucional", en AA.VV. (director J. J. Ferreiro Lapatza), *Tratado de Derecho*

ISBN: 978-84-613-2571-9

Por expreso designio de los artículos 133.2 y 142 de la Constitución la tributación propia y, de forma destacada dentro de ella, los impuestos propios están llamados a desempeñar un papel crucial en la financiación local, en particular a nivel municipal, en su calidad de recursos autónomos por excelencia.

Esta fuente de ingresos tropieza en su desarrollo legislativo con un cúmulo de obstáculos o limitaciones de orden jurídico y económico. Ello impide cubrir con su producto la totalidad de los gastos que los entes locales deben atender en el ejercicio de sus competencias. Además, el principio de reserva de ley en materia tributaria excluye la atribución a los mismos de plenas potestades para su regulación, dado que no disponen de facultades legislativas.

Por consiguiente, la suficiencia de medios de las haciendas locales y, en la medida de lo posible, la disposición de un margen de autonomía en la vertiente de sus ingresos son objetivos que sólo pueden procurarse mediante el aditamento de otros instrumentos financieros. El tenor literal del precitado artículo 142 así lo atestigua al prever una tríada de recursos para conseguir la solvencia de aquéllas, combinando recursos fiscales propios con recursos fiscales procedentes de otros niveles de gobierno.

Financiero y Tributario Local, Marcial Pons-Diputación de Barcelona, 1993, p. 48-52. Entre otros autores que también se han pronunciado a favor bien de dar mayor libertad a los entes locales para determinar los tipos de gravamen y crear beneficios fiscales, bien de una regulación más escueta de los impuestos de exacción facultativa cabe citar, sin ánimo de ser exhaustivos, a COLLADO YURRITA, M. A. y GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, E., "La nueva Hacienda local…", *op. cit.*, p. 86; LOZANO SERRANO, C., "Potestades tributarias de las entidades…", *op. cit.*, p. 19-20 y 27-29; ARAGONÉS BELTRÁN, E., "La interpretación judicial de la autonomía…", *op. cit.*, p. 113; ANÍBARRO PÉREZ, S., "Las competencias normativas de las corporaciones locales sobre sus tributos propios", *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, núm. 42, 2000, p. 61-68; SÁNCHEZ PEDROCHE, J. A., "La financiación de las provincias", *op. cit.*, p. 92-97; CHECA GONZÁLEZ, C., "Necesidad de una adecuada conjugación de los principios de reserva de ley y de autonomía local de la futura ley", en *El sistema tributario…*, *op. cit.*, p. 27-38; JABALERA RODRÍGUEZ, A. y FERNÁNDEZ PAVÉS, M. J., "Poder tributario local y reserva de ley ante la próxima reforma del Gobierno local", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 300-301, 2006, p. 432 y siguientes, y RUIZ GARIJO, M., "Las haciendas locales en los estatutos de autonomía. La necesaria reformulación de algunos principios en materia de financiación local", *Tributos Locales*, núm. 82, 2008, p. 73-75. En contra de atribuir a los gobiernos locales mayor capacidad en materia de exenciones, bonificaciones y fijación de los tipos se manifiesta SUÁREZ PANDIELLO, J. –"Del Informe de la Comisión al Proyecto…", *op. cit.*, p. 165 y 167, y "La nueva financiación local: ¿Un modelo permanente?", *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, núm. 87, 2005, p. 132-133–, que ve en este proceder la causa de un mayor recurso a la demagogia política, amén de una complicación innecesaria de la gestión, en aras de unos objetivos que bien podrían ser suplidos con mayor eficiencia por políticas de gasto.

ISBN: 978-84-613-2571-9

1.2.2. Las participaciones en los recursos tributarios de otros niveles de Hacienda como mecanismo de coordinación financiera

La sola presencia de la participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas entre los recursos fundamentales de las haciendas locales da fe de la imposibilidad de que éstas se alimenten de forma autosuficiente con el rendimiento de los tributos cobrados a sus contribuyentes.[125] De la angostura de la fiscalidad local surge, pues, el imperativo de que los demás entes territoriales redistribuyan una parte de su recaudación tributaria hacia los entes locales, a través de flujos financieros que compensen la diferencia entre sus necesidades de gasto y su capacidad para generar ingresos por sí mismos.[126]

Desde una óptica más amplia, la visión conjunta y sistemática de los artículos 142 y 157.1 del texto constitucional pone de relieve que todo el esquema de organización de las haciendas territoriales aparece impregnado de un fuerte componente participativo que apunta, además, en una inequívoca dirección ascendente. A las haciendas autonómicas se les reconoce un *derecho de crédito* que las legitima para recibir por diversos cauces la transferencia –en el sentido más amplio del término– de ingresos procedentes de la Hacienda estatal (sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de febrero, fundamento jurídico 7). Las corporaciones locales disfrutan, a su vez, de la condición de partícipes del producto de los tributos correspondientes tanto al Estado como a las comunidades autónomas.

La participación se erige así en un factor de coordinación e interrelación entre los diversos niveles territoriales de Hacienda, que actúan como vasos comunicantes;[127] o, dicho con otras palabras, en una vía de conexión entre

125. Para Nieves Borrego, J. –"La financiación de los entes…", *op. cit.*, p. 251-252– la previsión de tales transferencias significa "un explícito reconocimiento de la estrechez del campo asignado a los ingresos locales propiamente dichos".

126. Como augurase Melguizo Sánchez, A. –"Haciendas locales y participación en tributos…", *op. cit.*, p. 186–, "difícilmente puede defenderse que la autonomía tributaria local" –en nuestra opinión sería más correcto aludir a la suficiencia– "quede mejor garantizada con tributos propios (determinados en su implantación y estructura en instancias ajenas a las corporaciones locales) de base enteca, recaudación rígida y prefijados criterios de técnica tributaria que, a través de un sistema de participaciones en tributos del Estado, flexibles y de ancha base, en el que el nivel de coparticipación es el deseable y rigen mecanismos de 'objetivación' (gestión y distribución) que pueden entenderse como aceptables".

127. Lozano Serrano, C. –"Participaciones y subvenciones", *Palau 14-Revista Valenciana de Hacienda Pública*, núm. 8, 1989, p. 62– habla de una doble dimensión de la participación como recurso de las haciendas locales: por un lado, "componente del núcleo fundamental de su Hacienda" que debe adquirir un peso cuantitativo considerable; por otro, "mecanismo de co-

ISBN: 978-84-613-2571-9

el ordenamiento hacendístico local y los ordenamientos hacendísticos estatal y autonómicos, en la medida en que las haciendas locales "no pueden jurídicamente conceptuarse como un ordenamiento absolutamente diferenciado" (Martín Queralt).[128]

La presumible importancia de las participaciones llevó enseguida a algún autor a hablar con razón de la Hacienda local como una *Hacienda participada* (Ruiz-Beato Bravo), vaticinando que las mismas iban a constituir un instrumento tanto o más esencial que la tributación propia de cara al aseguramiento de su suficiencia.[129]

El tiempo transcurrido desde la entrada en vigor del texto constitucional no ha hecho sino corroborar este tipo de predicciones, si bien únicamente con respecto a la participación en los tributos del Estado, como tendremos oportunidad de constatar más adelante. De la preponderancia de ésta se percató hace tiempo el Tribunal Constitucional al reconocer que "viene constituyendo hoy en día para numerosas entidades locales la única ga-

nexión entre los diversos niveles de haciendas públicas" que entronca de lleno con la política de coordinación financiera. Asume esta idea CASADO OLLERO, G., "La Hacienda local en la Constitución…", *op. cit.*, p. 477. CAYÓN GALIARDO, A. –"Artículo 142. Las haciendas…", *op. cit.*, p. 578– afirma que "esta modalidad de financiación es aquella que mejor desvela la existencia de una Hacienda general, donde la cooperación y la solidaridad son los principios fundamentales y la suficiencia de sus respectivos niveles y la distribución de la riqueza de sus fines principales".

128. Cfr. MARTÍN QUERALT, J., "La participación en ingresos estatales", *op. cit.*, p. 2179, y "Artículos 111 a 126", en AA.VV. (coordinador M. J. Domingo Zaballos), *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), 2005, p. 997-998, donde añade que la Hacienda local ni "puede erigirse en un quid absolutamente diferenciado de las restantes haciendas territoriales, ni puede reducirse a ser mera recipiendaria de unos fondos del Estado o de la comunidad autónoma". También se refiere a las participaciones como una de las vías más importantes para coordinar los distintos niveles de Hacienda MOCHÓN LÓPEZ, L., "Participación de las haciendas locales en tributos del Estado. Incidencia de la Ley reguladora de las haciendas locales", *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núm. 63, 1991, p. 464 y 467.

129. Pese a la aparente equiparación constitucional de ambas fuentes de ingresos, RUIZ-BEATO BRAVO, J. –"La Hacienda municipal en España", en AA.VV., *Autonomía y financiación de las haciendas municipales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, p. 505-506– advirtió en referencia a los municipios que "no puede dejar de remarcarse la importancia y relevancia que las citadas participaciones tienen y deben tener sobre los tributos propios". De las limitaciones teóricas y reales de su poder de obtención de ingresos dentro de su territorio aflora, en opinión de este autor, "la necesidad de completar su Hacienda o ¿por qué no? la necesidad de fundamentar su Hacienda en la participación municipal en los tributos del Estado y en los de las comunidades autónomas". En análogos términos se pronunció SIMÓN ACOSTA, E. –"El principio de suficiencia…", *op. cit.*, p. 497–, al reclamar un sistema generoso y flexible de "cesiones de ingresos" a las haciendas locales como cauce para superar el agotamiento de las manifestaciones de capacidad económica en los niveles supramunicipales de imposición.

ISBN: 978-84-613-2571-9

rantía de supervivencia financiera" (sentencia 96/1990, de 24 de mayo, fundamento jurídico 7).[130]

Esta situación resulta, no obstante, anómala si se tiene en cuenta que las participaciones en los recursos tributarios de la Hacienda estatal y de la Hacienda autonómica no fueron proyectadas por la norma fundamental como dos instrumentos alternativos, de modo que las entidades locales se beneficiasen de una u otra en función de que estuviesen o no enclavadas en el territorio una comunidad autónoma.[131] De haber sido esa la voluntad del constituyente el artículo 142 tendría que haber empleado una locución del tipo "y, en su caso" u otra análoga.[132]

Para cerrar este apartado efectuaremos una rápida rememoración de la tramitación parlamentaria seguida por el artículo 142 durante el proceso de elaboración de la Constitución, porque en ella queda confirmado cuanto acabamos de decir acerca de la relevancia que quiso otorgarse en todo momento a las participaciones como pieza clave del engranaje financiero local.[133]

En efecto, el artículo 105.3 del Anteproyecto constitucional de 5 de enero de 1978 ya disponía que las haciendas locales "se nutrirán fundamentalmente de impuestos y tasas propios y de participaciones en los ingresos del Estado y de los territorios autónomos".

130. La participación en los tributos del Estado, "surgida en nuestra Hacienda local con una finalidad principalmente compensatoria" ha evolucionado, según Ramallo Massanet, J. y Zornoza Pérez, J. J. –"Autonomía y suficiencia en la financiación…", *op. cit.*, p. 511–, "hacia una naturaleza básica, independiente de los ajustes y modificaciones que se produzcan en el sistema tributario local". Para Varona Alabern, J. E. –"Gestión catastral y autonomía financiera…", *op. cit.*, p. 739– su fundamento teórico se encuentra en que "la riqueza gravada por los tributos estatales se halla estrechamente vinculada a unos bienes y a unas personas cuya relación territorial más próxima e inmediata desemboca en los ayuntamientos".

131. Recuérdese que lejos de ordenar la división de todo el territorio nacional en comunidades autónomas, como *de facto* sucedió, la Constitución de 1978 se limitó en su artículo 137 a garantizar la autonomía de las que "se constituyan".

132. Estamos de acuerdo con Yebra Martul-Ortega, P. –"Hacienda comunitaria y haciendas locales en el Derecho estatutario de las comunidades autónomas", en AA.VV., *Organización territorial del Estado (Administración local)*, vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, p. 2702-2703– en que se trata de "una participación al 'alimón'", en el sentido de que "puede interpretarse que el mandato jurídico del legislador constitucional es que la aportación a las haciendas locales sea del Estado y *de las comunidades autónomas*. O, expresado de otra forma, no se cumpliría el precepto constitucional si la participación fuese *sólo en los tributos del Estado o sólo en los de las comunidades autónomas*".

133. Las referencias realizadas a continuación en el texto las hemos extraído de la recopilación *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Servicio de Estudios y Publicaciones, vol. I y II, Madrid, 1980, p. 25, 214, 376, 566, 623, 1524-1525 y 1826. El desarrollo parlamentario del precepto aparece también resumido en el trabajo de Yebra Martul-Ortega, P., "Constitución financiera española…", *op. cit.*, p. 279-282.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Dos de las enmiendas formuladas a dicho Anteproyecto –enmiendas núm. 161 y 636, presentadas respectivamente por los grupos parlamentarios Minoría Catalana y Vasco– propusieron anteponer la mención a las participaciones al objeto de resaltar aún más su importancia. No obstante, en el Informe de la Ponencia se prefirió mantener intacto el artículo 105.3 del Anteproyecto, que debido a una nueva numeración pasó a ser el artículo 135 con la única variación de sustituir la referencia a los territorios autónomos por las comunidades autónomas.

Sin duda, fue determinante el debate habido en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso, puesto que en la sesión de 14 de junio de 1978 se acordó la redacción que se convertiría en definitiva. El Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático presentó en ella una enmienda *in voce* en la que el inciso final se transformaba en "y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participaciones en los del Estado y de las comunidades autónomas". Como puede observarse, se pedía reemplazar los términos impuestos y tasas por el más genérico y omnicomprensivo de tributos, aduciendo la justificación de lograr una mayor perfección técnica y de suplir la omisión de las contribuciones especiales. Ello trajo consigo un efecto reflejo, cual es que las participaciones pasasen a tener un objeto de naturaleza estrictamente tributaria, al ir referidas a los tributos y no a los ingresos estatales y autonómicos en general.

Aprobada la nueva formulación por la Comisión, el Dictamen de 1 de julio de 1978 incorporó ya en su artículo 136 la redacción que se mantuvo después inalterada con los cambios de numeración introducidos en el precepto durante el resto de la tramitación parlamentaria.

Las participaciones en la recaudación tributaria del Estado y de las comunidades autónomas figuraron, con ligeras variaciones, en el precepto dedicado a las haciendas locales desde el Anteproyecto de Constitución hasta el texto definitivo. Su acogida como recursos fundamentales de este nivel de gobierno financiero debe interpretarse, a nuestro modo de ver, en un triple sentido.

Primero, como un reconocimiento explícito de la imposibilidad de lograr la suficiencia sólo con el rendimiento de los tributos propios de las corporaciones locales.

Segundo, como un elemento de coordinación entre la Hacienda local y las haciendas estatal y autonómica, que tienen la misión conjunta de velar por la bonanza económica de las primeras.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Por último, como una obligación cuyo incumplimiento por el Estado o las comunidades autónomas causaría un daño irreparable al equilibrio de las finanzas locales y, por ende, a la autonomía para la gestión de sus intereses y a su suficiencia.

2. La participación en los tributos de las comunidades autónomas como recurso fundamental de las haciendas locales

2.1. El derecho constitucional de las haciendas locales a participar en el rendimiento de los tributos de las comunidades autónomas

De lo expuesto hasta aquí se colige que las administraciones locales ostentan, a tenor de la norma fundamental y en garantía de la atención suficiente de sus necesidades de gasto, un *derecho público subjetivo* de contenido económico –expresión utilizada por algunos autores– frente a la Administración autonómica en cuyo territorio se hallen enclavadas, la cual contrae en paralelo la obligación de cederles una parte de lo que recaude por sus conceptos tributarios.[134]

134. El primer autor en caracterizar como un derecho público subjetivo la posición que ocupan los entes locales ante los ingresos transferidos por el Estado fue, que sepamos, Rovira i Mola, A., *Los fondos fiscales con finalidad redistributiva*, Colección "Estudios de Administración local", núm. 10, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1976, p. 158. Reiteró esta calificación en otro trabajo más tardío intitulado "Subvenciones y participaciones", en AA.VV. (directores J. J. Ferreiro Lapatza y E. Simón Acosta), *Manual de Derecho Tributario Local*, Generalidad de Cataluña, Escuela de Administración Pública, Barcelona, 1987, p. 80. Algunos años más tarde Palao Taboada, C. –*Derecho Financiero y Tributario*, vol. I, 2.ª ed., Colex, Madrid, 1987, p. 298– retoma la idea para explicar que la participación, en cuanto "atribución por ley al ente beneficiario de una parte del producto de un tributo o conjunto de tributos determinado", origina para éste "un derecho público subjetivo a percibir su parte del producto". Más cerca en el tiempo Martín Queralt, J. –"Artículo 39", en AA.VV. (coordinador M. J. Domingo Zaballos), *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), 2005, p. 605– insiste en que los principios sentados en los artículos 137 y 142 de la Constitución "no son meras declaraciones programáticas, sino que participan del rango de verdaderos derechos constitucionales de las entidades locales (STC de 21 de mayo de 1988, 5 de julio de 2001 y 25 de marzo de 2004), cuya salvaguarda y efectiva realización corresponde a las comunidades autónomas, como poderes públicos destinatarios del mandato constitucional en que consiste la realización de aquéllos". Sin embargo, tal catalogación dogmática como derecho no es compartida por la totalidad de la doctrina. Para Ramallo Massanet, J. –"El reparto de competencias tributarias entre los distintos ámbitos de gobierno", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 60, 1988, p. 526– "el concepto de derecho público subjetivo es algo bien delimitado y diferente, aunque las palabras pudieran conducir a equívoco, al derecho subjetivo de un ente público".

ISBN: 978-84-613-2571-9

La doctrina suele hablar, al hilo del artículo 142 tantas veces citado, de la participación en los recursos tributarios de otro ente público territorial como un *derecho constitucional* de las corporaciones locales, etiqueta dogmática que obedece al hecho de 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.[135] La propia exposición de motivos de la derogada Ley de haciendas locales de 1988 se refería en estos términos a la participación en los tributos del Estado.

La materialización de dicho derecho en la legislación emanada de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, 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 en el seno de las haciendas locales.[136]

Ahora bien, por mucha relevancia que deba otorgarse a este imperativo constitucional como puntal para lograr una equilibrada dotación de los presupuestos locales, aspecto fuera de cualquier discusión, tampoco conviene caer en excesos interpretativos ¿Sería preceptivo que cada vez que una comunidad autónoma estableciera un tributo propio, dentro de los límites ordenados por la Constitución, la LOFCA y los estatutos de autonomía, tuviese que conceder automáticamente una participación en su producto recaudatorio a las haciendas locales?[137]

No creemos que haya que llegar a tales extremos, que podrían entrar en conflicto directo con la autonomía financiera de las comunidades autónomas en su faceta presupuestaria de "capacidad para disponer libremente de sus recursos financieros" (sentencia 13/1992, de 6 de febrero, fundamento jurídico 7, entre otras). La Constitución emplaza a estos entes territoriales a la consecución de una meta, cifrada en que la participación en la tributación autonómica se configure como un recurso fundamental, pero les deja vía libre para seguir el camino que estimen más idóneo. Habrá, en consecuencia, tributos en los cuales los entes locales participen y tributos

135. En alusión a la participación en los tributos del Estado puede consultarse el trabajo de RUIZ-BEATO BRAVO, J., "La Hacienda municipal en…", *op. cit.*, p. 506, mientras que con relación a la participación en los tributos de las comunidades autónomas *vid.* YEBRA MARTUL-ORTEGA, P., "Hacienda comunitaria y haciendas locales…", *op. cit.*, p. 2701 y 2708.

136. En palabras de RUBIO DE URQUÍA, J. I. y ARNAL SURIA, S. –"Ley reguladora de las haciendas…", *op. cit.*, p. 258–, las comunidades autónomas "tienen obligación constitucional de coadyuvar a la suficiencia financiera de las entidades locales (artículo 142 de la CE) y, por consiguiente, de hacer a éstas partícipes en sus tributos propios".

137. Este interrogante ya se lo formuló en su día, sin obtener respuesta, YEBRA MARTUL-ORTEGA, P., "Hacienda comunitaria y haciendas locales…", *op. cit.*, p. 2703.

ISBN: 978-84-613-2571-9

en los que no lo hagan, dependiendo de las preferencias de cada comunidad autónoma y del volumen de gasto público local a cubrir.[138]

> El acertado encuadramiento dogmático de la participación en los tributos de las comunidades autónomas como un derecho constitucional o derecho público subjetivo de las entidades locales no busca sino destacar la máxima relevancia que quiso conferirle el artículo 142 de nuestra ley de leyes, al elevarla a la condición de uno de los tres pilares insustituibles que han de servir de basamento a sus haciendas.

2.2. La preferencia constitucional por una participación en tributos frente a una participación en ingresos

La financiación procedente de las comunidades autónomas que la Constitución identifica como un recurso esencial de las haciendas locales es una *participación en sus tributos*, no una *participación en sus ingresos*. No piense el lector que incurrimos en un excesivo academicismo al detenernos en esta matización. Los tributos conforman una de las fuentes de ingresos de la Hacienda pública, sin duda la más relevante, aunque por supuesto no la única. Por ello, la segunda expresión presenta un carácter más genérico, al englobar a la primera. Además, se trata de una distinción conceptual que se hace patente en el propio texto constitucional: su artículo 157.1.a) habla de "otras participaciones en los ingresos del Estado" al enumerar los recursos de las haciendas autonómicas, mención que reiteran también el artículo 13 de la LOFCA y los estatutos de autonomía. Evidentemente, esta segunda modalidad tiene un ámbito objetivo en principio mucho más amplio, al comprender otros ingresos públicos (transferencias y asignaciones procedentes de otras haciendas, ingresos patrimoniales y de Derecho privado, los derivados de operaciones de endeudamiento, etc.).

En nuestra opinión, la letra del artículo 142 lleva implícita la exigencia de que esta vía de financiación de las entidades locales se diseñe de manera que mantenga una conexión clara en su cuantía y evolución con el rendimiento de los tributos de que disponga la Hacienda autonómica respectiva.

Dicho esto, no debe olvidarse que la meta que preside el planteamiento constitucional en materia de haciendas locales es la suficiencia, no los medios

138. Aplicamos así un razonamiento idéntico al que rige para la participación de las comunidades autónomas en los ingresos tributarios del Estado, prevista en los artículos 157.1.a) de la Constitución y 4.1.e) de la LOFCA. Tampoco el Estado está obligado a extender dicha participación autonómica a todos y cada uno de los impuestos por él establecidos.

ISBN: 978-84-613-2571-9

para su consecución. Por ello, no apreciamos ningún impedimento para admitir que una comunidad autónoma pueda otorgarles una participación referida a sus ingresos en general –incluyendo otros de naturaleza extratributaria que figuren en su presupuesto–, siempre que esta orientación obedezca a la voluntad de reforzar la garantía de la suficiencia financiera local, ensanchando los recursos susceptibles de participación ante una posible falta de capacidad recaudatoria de sus tributos. En cambio, cuando las comunidades autónomas cuenten con un repertorio variado de recursos tributarios, cuyo rendimiento les permita aportar medios significativos a las entidades locales de su territorio, estimamos que han de obedecer su obligación constitucional de reconocerles una participación cimentada específicamente sobre tales ingresos tributarios.

> El recurso que el artículo 142 del texto constitucional concibe como fundamental para las haciendas locales es la *participación en los tributos* de las comunidades autónomas. Nada impide a éstas extender dicha *participación a sus ingresos en general*, incluyendo las demás fuentes de financiación de naturaleza no tributaria (transferencias de otros entes públicos, ingresos patrimoniales, ingresos por operaciones de endeudamiento, etc.), si por esta vía buscan apuntalar con mayor firmeza la suficiencia financiera de las entidades locales. Pero siempre que los recursos tributarios de que disponga la Hacienda autonómica tengan capacidad recaudatoria para proveer medios económicos adecuados, ha de observarse el mandato constitucional de articular la participación sobre ingresos de naturaleza estrictamente tributaria.

2.3. Indeterminación constitucional del objeto y forma de reparto de este mecanismo de financiación

Las comunidades autónomas cuentan con un patente margen de discrecionalidad para llenar de contenido el referido derecho de participación, tanto a la hora de seleccionar las figuras tributarias coparticipadas como a la de fijar los criterios de reparto de los fondos, siempre y cuando éstos sean objetivos, automáticos y claros.[139]

139. A diferencia de los antecedentes preconstitucionales de una Hacienda municipal subvencionada, GONZÁLEZ PUEYO, J. M. –*Manual de ingresos locales tributarios y no tributarios*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1990, p. 83– extrae del artículo 142 "la necesidad de una regulación clara y precisa del derecho a la percepción de tales recursos, con la correlativa obligación del Estado y de las comunidades autónomas de procurarlos a la Hacienda local". Por consiguiente, su fijación ha realizarse "de forma objetiva, de modo que pueda preverse tanto la cuantía como el momento de la percepción".

ISBN: 978-84-613-2571-9

En otro lugar de esta investigación expondremos que depende de su libre elección optar por una participación individualizada en la recaudación de determinados tributos, constituir un fondo común, integrado con el rendimiento de varias exacciones o con el conjunto de sus ingresos fiscales, o combinar ambas técnicas a la vez.[140] Tampoco pensamos que pueda inferirse del texto constitucional que la participación haya de ser forzosamente territorializada, dependiente de las sumas devengadas, recaudadas o imputadas en el espacio territorial de cada entidad local.[141] La omisión de directrices al respecto significa, por tanto, que cualquier solución valdrá en la medida en que sirva para cumplir el designio constitucional de conferir directa o indirectamente a los entes locales una cuota de participación en los tributos de las comunidades autónomas, apuntalando su suficiencia y, de paso, su autonomía sin vulnerar otras exigencias constitucionales.

No obstante, se hace imprescindible completar esa afirmación de partida con algunos comentarios.

2.3.1. Categorías tributarias susceptibles de participación: los impuestos. Exclusión de las tasas y las contribuciones especiales como objeto de participaciones específicas

A pesar de que el artículo 142 de la Constitución contempla una participación en *tributos* sin ninguna especificación adicional, en realidad este canal de trasvase interadministrativo de ingresos sólo cobra verdadero sentido con relación a una de las tres categorías tributarias que conforman nuestro sistema fiscal. Nos referimos, claro está, a los impuestos, como gravámenes cuyo 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 artículo 2.2.c) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria, como tributos exigidos "sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente".

140. Como dice Sánchez Sánchez, A. –"La participación municipal en los tributos del Estado", *Tributos Locales*, núm. 11, 2001, p. 23–, existe cobertura constitucional para las dos modalidades de transferencias incondicionadas: la participación territorial en ingresos (*tax-sharing*), que persigue la equidad vertical, y la participación en ingresos (*revenue-sharing*), fundamentada en la equidad horizontal.

141. En sentido contrario González Sánchez, M. –"Reflexiones sobre la autonomía…", *op. cit.*, p. 105– parece defender una visión territorializada de la participación, sosteniendo que la misma ha de ir vinculada a "los tributos del Estado y de las comunidades autónomas exigidos en virtud de hechos imponibles realizados en los territorios de las entidades locales".

ISBN: 978-84-613-2571-9

En cambio, carecería 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.[142] Tal situación resultaría especialmente anómala cuando la técnica escogida para financiar a los entes locales fuese, como veremos en otro capítulo, la de reconocer participaciones específicas en tributos determinados. En tal hipótesis se quebraría el indisoluble nexo de unión que debe existir entre la percepción del rendimiento y la titularidad de la competencia para desarrollar la actuación administrativa en que consiste por definición su hecho imponible, según se desprende de la definición contenida en el artículo 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.[143]

Es sabido que en nuestro Derecho Financiero y Tributario rige como regla general y tradicional el principio de no afectación de los ingresos públicos, conforme a lo dispuesto en la actualidad por el artículo 27.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria, y la normativa autonómica sobre Hacienda o finanzas públicas.[144] Pero con independencia de que ese clásico postulado presupuestario otorgue libertad a cada Hacienda para decidir el destino de sus recursos, sería sumamente extraño que el beneficiario del rendimiento imputable a las tasas y las contribuciones especiales autonómicas fuese un ente distinto –el municipio, por ejemplo– de la comunidad autónoma que soportara el coste económico ligado a la prestación de un servicio o la realización de una actividad en régimen de Derecho público, la eje-

142. RAMALLO MASSANET, J. –"La asimetría del poder tributario y del poder de gasto de las comunidades autónomas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39, 1993, p. 52– sienta una conclusión que, aunque referida a las comunidades autónomas, resulta extrapolable sin dificultad al ámbito local: "los tributos de tipo causal (tasas y contribuciones especiales) exigen *per se* estar vinculados a competencias materiales."

143. Nos servimos de nuevo de las enseñanzas de FERREIRO LAPATZA, J. J. –"Los impuestos cedidos y la Ley 42/1983, de 28 de diciembre", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 40, 1983, p. 601-611–, quien hace hincapié en que "el principio de contraprestación y beneficio que está en la base de estos tributos nos hace aceptar fácilmente la idea de que su producto ha de ir a parar a las manos de la entidad pública que presta el servicio o realiza la actividad que justifica su pago".

144. A título de ejemplo, puede verse el artículo 16 de la Ley 5/1983, de 19 de julio, general de la Hacienda pública de la comunidad autónoma de Andalucía: "Los recursos de la comunidad autónoma se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por ley se establezca su afectación a fines determinados."

ISBN: 978-84-613-2571-9

cución de una obra pública o el establecimiento o ampliación de un servicio público.[145]

La configuración de ambos tipos de tributos como retribución de un beneficio particular o pago de una actividad específica requerida o provocada por el contribuyente no se amolda, pues, a la idea de una participación ajena en su recaudación.[146] Para cotejar esta apreciación con el Derecho vigente basta con volver la mirada hacia los preceptos del Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales que se ocupan de la participación de los municipios y provincias en los tributos del Estado. Conscientes de esa inadecuación los artículos 121, 123.2 y 143, 115.bis y 126, cuyo origen reside en la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, supeditan el montante anual de dicha fuente de ingresos a la evolución de la recaudación estatal por determinados impuestos directos e indirectos, sin que en la base de cálculo estén comprendidas las exacciones fiscales de naturaleza no impositiva percibidas por el sector público estatal.

La lectura del articulado de la LOFCA nos depara también dos sólidos puntos de apoyo en pro de la tesis que propugnamos, ambos trasladables sin dificultad a la esfera local. Su artículo 7.2 ordena la transformación en tributos propios de las tasas vinculadas a la utilización de bienes de dominio público o a la ejecución o desarrollo de competencias transferidos por el Estado a las comunidades autónomas, poniendo así de relieve la necesidad de preservar la unión entre la competencia material y la competencia tributaria a ella asociada.

Por añadidura, el artículo 13 y la disposición adicional primera de la LOFCA, así como los preceptos concordantes de los estatutos de autonomía revelan que la participación de las haciendas autonómicas en los ingresos del Estado, operada a través del llamado Fondo de Suficiencia tras la modificación operada por la Ley orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, toma como objeto la recaudación estatal por impuestos directos e indirectos no cedidos; esto es, los capítulos I y II de los ingresos corrientes previstos en los Presupuestos Generales del Estado.

145. No se olvide, por otro lado, que las contribuciones especiales suelen ser considerados como tributos afectados. Aunque nada se dice al respecto en la Ley general tributaria o en la LOFCA, así lo hace constar el artículo 29.3 del Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales respecto de las contribuciones especiales establecidas y exigidas por las entidades locales.

146. Por las razones ya esgrimidas refrendamos íntegramente la siguiente aseveración de Del Pozo López, J., "Las haciendas municipales en un régimen…", *op. cit.*, p. 202: "El texto constitucional nos habla de participaciones en tributos, a diferencia de la legislación actual que se refiere a participación en los impuestos. Si se piensa que el fundamento de la tasa o de la contribución especial no encaja con el sistema de participaciones, cabe concluir que la redacción del texto constitucional se quedará en una declaración retórica que no tendrá íntegra aplicación en la práctica."

ISBN: 978-84-613-2571-9

El artículo 142 parece indicar a primera vista que las haciendas locales tienen derecho a participar en el producto de cualquier clase de tributos de las haciendas autonómicas, ya se trate de impuestos, tasas o contribuciones especiales. En apoyo de esta interpretación literal cabría alegar que el tenor del artículo 157.1.a) y b) de la norma fundamental revela que sus redactores eran perfectos conocedores de la diferencia conceptual entre tributo e impuesto como género y especie.

No obstante, esa impresión inicial puede matizarse a la luz de diversos argumentos técnicos, que aconsejan circunscribir el ámbito objetivo de esta vía de financiación a aquellos tributos que presenten naturaleza impositiva. El principal deriva de la vinculación primaria de las tasas y las contribuciones especiales al coste o utilidad originado por una determinada actuación administrativa o por el uso privativo o aprovechamiento especial de un bien demanial. Nos decantamos, pues, por entender que donde el constituyente dijo participaciones en tributos de las comunidades autónomas quiso decir, *rectius*, participaciones en impuestos, a menos que se trate de participar en un fondo global nutrido con el conjunto de la recaudación fiscal autonómica. La referencia más vasta a tributos no pasa de ser, en nuestra opinión, una cláusula de estilo derivada de la previa mención que efectúa el precepto a los tributos propios de las haciendas locales.

2.3.2. Tributos de las comunidades autónomas susceptibles de participación: impuestos propios, recargos sobre impuestos estatales e impuestos cedidos por el Estado

Una vez efectuada esa primera y trascendental acotación, urge acometer un segundo e inaplazable deslinde al objeto de identificar con exactitud el campo donde ha de desenvolverse esta fuente de ingresos.

Afirmar que el derecho de participación concedido a las haciendas locales tendrá por objeto los impuestos de las comunidades autónomas no es tampoco decir mucho, porque a poco que se profundiza en el examen de la composición del sistema de financiación de las segundas se observa que pueden nutrirse de varios tipos de recursos de naturaleza impositiva. Así se desprende de los artículos 157.1.a) y b) de la Constitución y 4.1 de la LOFCA y de sus respectivos estatutos de autonomía –por ejemplo, el artículo 176.2.a) del Estatuto de autonomía para Andalucía aprobado por la Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo.

En concreto, las finanzas autonómicas se estructuran en torno a tres bloques de gravámenes que, directa o indirectamente, presentan naturaleza impositiva: los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado,

ISBN: 978-84-613-2571-9

los recargos sobre impuestos estatales, que asumen como prestaciones accesorias la naturaleza y características del impuesto que les sirve de base,[147] y sus propios impuestos. ¿Puede extenderse la participación de las haciendas locales, sin más distinción, a esas tres variantes? El silencio constitucional vuelve a colocarnos en la encrucijada hermenéutica de tener que decantarnos por una interpretación literal o, alternativamente, por otra más flexible.[148]

A decir verdad, si tomásemos al pie de la letra el dictado del artículo 142 no tendríamos otra salida que concluir que los entes locales únicamente estarían autorizados a participar en el rendimiento generado por los impuestos propios y los recargos sobre impuestos del Estado. Sólo de ellos es posible predicar, en puridad, la cualidad de *tributos de las comunidades autónomas*, en el sentido exacciones formalmente creadas y, en su caso, modificadas en virtud de una decisión independiente de sus respectivas asambleas legislativas, tomada al amparo de la potestad atribuida por el artículo 133.2 de la norma fundamental. Así lo reflejan, por añadidura, los artículos 6.1, 12 y 17.b) y c) de la LOFCA, si bien hay que matizar con respecto a los recargos que la intervención normativa del legislador autonómico resulta bastante menos intensa, porque se trata de tributos articulados sobre la base o la cuota de un impuesto estatal previo, cuya naturaleza o estructura les está vedado desvirtuar. Por otro lado, dentro de la normativa reguladora de las haciendas locales abunda en esa caracterización tributaria de los recargos el artículo 2.1.b) del Texto refundido de 2004, al clasificar los tributos propios de las haciendas locales en impuestos, tasas, contribuciones especiales y recargos sobre impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales.

147. *Vid.*, por todos, Adame Martínez, F. D., "Tributos propios de las comunidades…", *op. cit.*, p. 312, con una amplia indicación bibliográfica sobre la cuestión.

148. Al poco tiempo de aprobarse la Constitución Del Pozo López, J. –"Las haciendas municipales en un régimen…", *op. cit.*, p. 193– ya se hacía eco de este problema en la siguiente reflexión: "En un sentido literal se incluirían solamente sus tributos propios, o sea, aquellos que las mismas hayan establecido en el ejercicio de su poder tributario. Interpretando el artículo citado en sentido contrario se incluirían dentro de esas participaciones, tanto los tributos establecidos por las comunidades, como los que les hayan sido cedidos por el Estado. En defensa de la primera solución se puede decir que se habla de tributos en general con lo que debe referirse al contenido del 157.1.b), o sea, a los impuestos, tasas o contribuciones propios de las comunidades. En apoyo de la interpretación amplia, puede aducirse que el artículo 142 sólo habla de 'participaciones en los tributos de las comunidades autónomas', con lo que puede incluirse tanto los propios, como los que les hayan sido cedidos."

ISBN: 978-84-613-2571-9

En una situación bien dispar se encuentran los impuestos objeto de cesión total o parcial a las haciendas autonómicas.[149] Como puntualiza el artículo 10.1 de la LOFCA, los mismos constituyen tributos *establecidos y regulados* en sus elementos identificadores por el Estado, aunque desde finales del año 1996 a la cesión de su producto pueda agregarse una atribución limitada de competencias normativas a las comunidades autónomas. Constituyen institutos jurídicos creados por el Estado en el ejercicio de su potestad tributaria *originaria* e integrantes, por ende, de la *Hacienda general*, materia sobre la que aquél ostenta competencia exclusiva conforme al artículo 149.1.14 de la Constitución. Su vinculación a las finanzas autonómicas se produce en un momento siempre posterior a su establecimiento, cuando ambos niveles de gobierno acuerdan formalizar la cesión.

Estamos, pues, en presencia de impuestos de titularidad estatal, según ha tenido la oportunidad de ratificar en varias ocasiones el Tribunal Constitucional (sentencias 181/1988, de 13 de octubre, fundamento jurídico 3, 296/1994, de 10 de noviembre, fundamento jurídico 4, y 192/2000, de 13 de julio, fundamento jurídico 8), 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), y 72/2003, de 10 de abril (fundamento jurídico 5), se vuelve a insistir 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 artículo 156.2 de la CE, bien al amparo del artículo 157.1.a) de la CE, delegue o ceda su gestión lo que, sin embargo, no alteraría la titularidad sobre el mismo".

Idéntica conclusión se infiere del análisis de la legislación reguladora de la cesión, en la actualidad contenida esencialmente en el título II de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de autonomía. Su artículo 37.1, que lleva por rúbrica "Titularidad de competencias", evita cualquier posible confusión sobre el significado de la cesión:

149. Empleamos aquí el término estricto de *impuestos cedidos* que figura en el artículo 157.1.a) de la Constitución, frente al más genérico de *tributos cedidos* que aparece en la LOFCA, los estatutos de autonomía y la legislación reguladora de la cesión. Lo hacemos con la sola intención de ahorrar una larga digresión sobre las razones de esta divergencia terminológica, de trascendencia más aparente que real, aspecto en el que nos remitimos a nuestro trabajo RAMOS PRIETO, J., *La cesión de impuestos del Estado a las comunidades autónomas. Concepto, régimen jurídico y articulación constitucional*, Universidad Pablo de Olavide-Comares, Granada, 2001, p. 71-72 y 244-249.

ISBN: 978-84-613-2571-9

"1. La titularidad de las competencias normativas, de gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos cuyo rendimiento se cede a las comunidades autónomas, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión de dichos tributos, corresponde al Estado."

El hecho de que los impuestos cedidos no sean tributos de las comunidades autónomas propiamente dichos podría ser esgrimido, en teoría, como un argumento para negar a las haciendas locales la posibilidad de adquirir la condición de copartícipes de su producto.

Sin embargo, tal interpretación arroja un resultado en exceso restrictivo desde la perspectiva de la suficiencia financiera local, que no olvidemos es el objetivo programático que trata de salvaguardar en último extremo el texto constitucional. Es una interpretación literalmente posible pero materialmente disfuncional porque, a diferencia de lo que manifestamos más arriba al considerar los impuestos como la única categoría tributaria idónea para alimentar la participación de la Hacienda local (no las tasas ni las contribuciones especiales), no concurre aquí ninguna razón de peso por la cual ese criterio hermenéutico deba prevalecer sobre el *espíritu o finalidad* de la norma (artículo 3.1 del Código Civil *in fine*). Antes bien, en aras de un mejor aseguramiento de dicho principio somos partidarios de una interpretación teleológica que permita a cada comunidad autónoma extender, si así lo estima conveniente, la cesta de exacciones susceptibles de participación a impuestos cedidos en todo o en parte por la Hacienda estatal, como los impuestos sobre el patrimonio, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados o los gravámenes sobre los juegos de suerte, envite o azar.[150]

No obstante, admitimos que al tratarse de impuestos de titularidad estatal sería conveniente que la normativa dictada por el Estado recogiera expresamente la previsión de que las comunidades autónomas beneficiarias de su recaudación pudieran o debieran destinar una parte de la misma a las entidades locales por la vía de las indicadas participaciones.

Fernández López maneja otro argumento que refuerza aún más la solución que propugnamos. Advierte con razón que ni siquiera de una interpretación literal del artículo 142 de la Constitución cabe inferir una exclusión de los impuestos cedidos. Por el contrario, señala que dicho precepto "no ciñe esa participación –como parece dar a entender en una primera

150. Entre los autores partidarios de interpretar que el artículo 142 de la Constitución se refiere también a los impuestos cedidos cabe citar a Ramallo Massanet, J., "La reforma necesaria de la Hacienda…", *op. cit.*, p. 157, Casado Ollero, G., "La Hacienda local en la Constitución…", *op. cit.*, p. 476, y Medina Guerrero, M., "La articulación de la suficiencia financiera…", *op. cit.*, p. 75.

ISBN: 978-84-613-2571-9

lectura– a los 'tributos propios' de las comunidades autónomas, pues si se analiza con detenimiento obsérvese que las haciendas locales se nutrirán 'fundamentalmente' de aquéllos –pero no exclusivamente–, con lo que también deja cierto margen de actuación a la participación en los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado a las autonomías".[151]

> Tributos de las comunidades autónomas en sentido estricto son sólo los impuestos 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 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 duda se suscita con respecto a los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado a las comunidades autónomas, ya que tal cesión no los despoja de su carácter de impuestos de titularidad estatal. Si la interpretación del artículo 142 se detuviese en el elemento gramatical, podría a lo mejor concluirse que las haciendas autonómicas carecen de legitimación 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. En este sentido, resulta innegable que la suficiencia de las haciendas locales estará mejor asegurada –al menos sobre el papel– cuanto más ancho sea el elenco figuras impositivas que puedan servir de soporte a la participación en los tributos vinculados a las comunidades autónomas.

2.3.3. Criterios de distribución de la participación: necesidades, capacidad fiscal, nivelación y solidaridad

Con anterioridad apuntamos que uno de los principales asuntos que el artículo 142 deja en el tintero concierne a las pautas para repartir la partici-

151. Cfr. FERNÁNDEZ LÓPEZ, R. I., "El marco de las relaciones financieras entre las comunidades autónomas y las corporaciones locales en la Constitución y en la LOFCA", en AA.VV. (directora A. M. Pita Grandal y coordinador J. Aneiros Pereira), *La financiación autonómica en los estatutos de autonomía*, Marcial Pons, Madrid, 2008, p. 469.

ISBN: 978-84-613-2571-9

pación en los tributos de las comunidades autónomas, propios –incluidos los recargos– o cedidos, entre las entidades locales beneficiarias. Para ser más rigurosos habría que puntualizar enseguida que tal indefinición no supone un rasgo privativo de este recurso, sino una carencia compartida con la participación en los recursos tributarios de la Hacienda estatal.

En contra de lo que quizás pudiera pensarse, tal vacío no otorga al legislador libertad para adoptar cualesquiera parámetros o variables. Tendrá que contar siempre con una premisa de partida que se sintetiza, como bien ha avisado el Tribunal Constitucional, en la idea de que "las transferencias y subvenciones de las comunidades autónomas a los entes locales deben distribuirse conforme a criterios objetivos y razonables, pues en caso contrario podrían resultar vulnerados los principios constitucionales de igualdad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos" (sentencia 150/1990, de 4 de octubre, fundamento jurídico 12). La ley debe fijar también esos criterios con cierta pretensión de estabilidad y transparencia, con el fin de que cada ente beneficiario pueda prever por adelantado el momento de su percepción y su cuantía.[152]

Con sujeción a esas exigencias básicas de objetividad, razonabilidad y estabilidad dos son, a grandes trazos y en una aproximación inicial, las alternativas que cabe barajar en abstracto para organizar el reparto de los ingresos que vayan a recibir por este cauce las haciendas locales. Una pasaría por cuantificar la participación en función de la capacidad fiscal de cada ente; la otra consistiría en distribuirla atendiendo a las necesidades de gasto ocasionadas por el desempeño de sus competencias. Lógicamente, a través de la combinación de ambos modelos podría concebirse una variada gama de soluciones intermedias.

En el reciente estudio promovido por la Federación Española de Municipios y Provincias se explica a la perfección esta dualidad:

"Las transferencias estatales y autonómicas deben basarse en criterios de necesidad en la prestación de servicios y de capacidad de generación de ingresos por parte de las correspondientes entidades locales, como sugie-

152. Sobre este particular las Recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa 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 (adoptada el 19 de enero de 2005 en sustitución de la anterior) establecen que los criterios de atribución de las dotaciones –entendidas como transferencias no afectadas– "deben, como regla general, estar definidas claramente, conforme al marco legal y sobre una base no discrecional", de manera que se permita a las entidades locales calcular por adelantado el importe de las dotaciones de las que se beneficiarán y de aprobar sus presupuestos en coherencia con las mismas.

ISBN: 978-84-613-2571-9

re la literatura financiera […]. Estas necesidades deben medirse fundamentalmente a partir de la población residente en cada municipio, en la medida en que ésta es el indicador más objetivo de necesidad, sin perjuicio de que se vea complementado con otros indicadores de necesidad objetivos, visibles y de fácil gestión estadística, sobre todo en el ámbito de las PICA. Las capacidades se deben medir en función al sistema tributario local existente, en un sentido amplio.

"[…]

"En todo caso, los sistemas de transferencias (PIE y PICA) deben ser sencillos, predecibles y transparentes y permitir la aplicación de índices de evolución independientes de la voluntad de las administraciones concedentes."[153]

Resulta sencillo conjeturar que si se optara por la variable de la capacidad en régimen de exclusividad se beneficiaría a las entidades locales que disfrutasen de un mayor desarrollo económico, porque en circunstancias normales las bases imponibles o la recaudación líquida de los impuestos de las comunidades autónomas participados alcanzarían en ellas cotas más elevadas. La coparticipación impositiva se convertiría así en un mecanismo de financiación que coadyuvaría a la suficiencia financiera de todas las haciendas locales enclavadas en la respectiva comunidad autónoma que tuvieran derecho a percibirla, si bien en grado superior para aquellas que contasen con una mayor riqueza imponible localizada dentro de su espacio territorial. Desde el punto de vista de sus resultados, este recurso se comportaría entonces de modo semejante a los impuestos propios, cuya virtualidad recaudatoria guarda una relación directa con la capacidad de pago de los contribuyentes de cada municipio.

No hay que desdeñar en absoluto esa posible distribución territorializada de los ingresos asignados en concepto de participación, que puede resultar apropiada para aquellas figuras impositivas que graven manifestaciones de capacidad económica distribuidas de manera más homogénea entre las distintas colectividades locales –los hacendistas suelen poner el ejemplo del consumo no suntuario–. Mas parece que las comunidades autónomas pueden y deben poner igualmente este mecanismo participativo en conexión con el principio constitucional de solidaridad en su dimensión interna,[154] promoviendo a través de él una nivelación financiera de

153. SUÁREZ PANDIELLO, J. (coordinador), BOSCH ROCA, N., PEDRAJA CHAPARRO, F., RUBIO GUERRERO, J. J. y UTRILLA DE LA HOZ, A., "La financiación local en España…", *op. cit.*, p. 282.

154. LOZANO SERRANO, C. –"Participaciones y subvenciones", *op. cit.*, p. 62 y 68– se manifiesta en sentido contrario, partiendo de la idea de que el objetivo de las participaciones no es atender

ISBN: 978-84-613-2571-9

las haciendas locales que ayude a que todas ellas, sin importar cuál sea su capacidad fiscal, se hallen en condiciones de prestar un nivel similar de bienes y servicios públicos a sus ciudadanos con una gestión financiera adecuada y eficiente.[155] Sin el contrapeso de ese componente cohesivo, al que también debe encaminarse la participación en los tributos del Estado, las entidades locales donde el producto de los tributos propios sea más bajo se verían condenadas a la penosa salida de conformarse con un menor nivel de gasto para afrontar iguales competencias, o bien a solicitar un esfuerzo contributivo superior a sus ciudadanos.

No está de más un breve inciso para recordar que la responsabilidad prioritaria en orden a la ejecución del principio de solidaridad recae sobre el Estado. El artículo 138.1 de la Constitución lo erige en garante de su "realización efectiva" y le conmina, en consecuencia, a velar "por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español". En paralelo, el artículo 2.1.b) de la LOFCA lo nombra "encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español".

Pese a todo, esta centralización funcional no significa que la solidaridad sea un problema ajeno por completo a las comunidades autónomas, pues los estatutos de autonomía y, sobre todo, el propio artículo 2.2 de la LOFCA imponen a cada una de ellas el deber de "velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad".[156] Su

la solidaridad ni procurar una redistribución, sino garantizar la recepción de una cantidad adecuada a las necesidades financieras básicas de mantenimiento y funcionamiento de los entes locales. Las participaciones, añade, no constituyen "un sobreañadido a dicha financiación de las necesidades corrientes, con miras perecuativas, sino que se insertan en ese nivel primario o básico de suficiencia financiera".

155. Damos por supuesto que las medidas compensatorias adoptadas en este ámbito al amparo del principio de solidaridad van dirigidas a conseguir una igualdad de oportunidades para todas las entidades locales, mas nunca una absoluta igualdad de los ciudadanos medida en términos de sacrificio fiscal soportado y servicios recibidos de ellas. Esta sería una equiparación, como bien anunciase Palao Taboada, C. –"La Hacienda regional y la Constitución…", *op. cit.*, p. 176-178–, que "prescindiendo de su posibilidad, significaría con seguridad el fin de la autonomía, que supone necesariamente la facultad del ente público de decidir, dentro de ciertos límites, qué servicios se van a prestar y con qué volumen y calidad y de cuáles se puede desistir por reputarse menos urgentes". Por este motivo, el Tribunal Constitucional ha afirmado que "ni la solidaridad, rectamente entendida, es exigencia de uniformidad ni como privilegio puede proscribirse toda diferencia o incluso mejora" (sentencia 64/1990, de 5 de abril, fundamento jurídico 9).

156. Algunos estatutos de autonomía se hacen eco asimismo de esta vertiente *ad intra* de la solidaridad. En el caso de Andalucía, el Estatuto de autonomía aprobado por la Ley orgánica

ISBN: 978-84-613-2571-9

sentido y alcance ha sido desentrañado 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" (sentencias 150/1990, de 4 de octubre, fundamento jurídico 11, y 331/1993, de 12 de noviembre, fundamento jurídico 3.B).[157]

La participación en los tributos adscritos a las comunidades autónomas, retomando el hilo de nuestra argumentación, abre un interesante campo desde la óptica de la solidaridad intraterritorial o intracomunitaria.[158] Si el importe de los fondos atribuidos a cada ente local viene calculado con arreglo a sus necesidades de gasto, medidas a través de indicadores socioeconómicos como la población, la superficie, la dispersión geográfica u otros habituales que analiza la ciencia de la Hacienda, el flujo descendente de ingresos desde las haciendas autonómicas a las haciendas loca-

2/2007, de 19 de marzo, alude a ella en sus artículos 10.3.8 –donde se enumera entre los objetivos básicos que han de inspirar el desempeño de los poderes de la comunidad autónoma, en la línea marcada en su día por el artículo 12.3 del Estatuto de 1981– y 189.2. Con un tenor parecido se expresan los siguientes preceptos estatutarios: artículo 9.2.f) del Estatuto de la Región de Murcia (Ley orgánica 4/1982, de 9 de junio, modificada por las leyes orgánicas 4/1994, de 24 de marzo, y 1/1998, de 15 de junio); artículos 20.c) y 99.3 del Estatuto de Aragón, aprobado por la Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril –el primero es análogo al artículo 6.2.c) del Estatuto de 1982–; artículo 5.2.d) del Estatuto de Canarias (Ley orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificada por la Ley orgánica 4/1996, de 30 de diciembre); artículo 6.2.f) del Estatuto de Extremadura (Ley orgánica 1/1983, de 25 de febrero, modificada por la Ley orgánica 12/1999, de 6 de mayo); artículo 67.4 del Estatuto de la Comunidad Valenciana (en la redacción dada por la Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril); artículo 123.3 del Estatuto de las Islas Baleares (Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero) y artículo 78.2 del Estatuto de Castilla y León (Ley orgánica 14/2007, de 30 de noviembre).

157. También ha recalcado el Tribunal que "el que las comunidades autónomas estén obligadas a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad (artículo 2.2 de la LOFCA), no descarga al Estado de tales deberes ni supone la privación del mismo de las competencias correspondientes", a tenor del artículo 2.1.b) de la LOFCA y los artículos 40.1, 131 y 138.1 de la norma fundamental (sentencias 179/1985, fundamento jurídico 3, y 183/1988, de 13 de octubre, fundamento jurídico 5). El papel de las comunidades autónomas en la regulación de las haciendas locales, con base en las exigencias de mantenimiento del equilibrio económico territorial y de realización efectiva del principio de solidaridad, es estudiado en profundidad por MARTÍN QUERALT, J., "La intervención de las comunidades autónomas en la regulación de las haciendas locales", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 4, 2000, p. 69 y siguientes.

158. Así lo hizo ver en su día MARTÍN QUERALT, J., "La participación en ingresos estatales", *op. cit.*, p. 2199.

ISBN: 978-84-613-2571-9

les colaborará, más o menos según cuál sea su volumen, a la realización de tan relevante principio constitucional.[159] Aunque volveremos a este tema en el capítulo quinto, dejamos ya avanzado que suscribimos la tesis que subyace en el párrafo transcrito del estudio promovido por la FEMP: el número de habitantes es el criterio básico para encontrar un punto de equilibrio.

> Dependiendo de cómo proceda la comunidad autónoma al reparto de la participación en el rendimiento de sus tributos, esta fuente de ingresos primará la capacidad fiscal o supondrá, en cambio, un esfuerzo de nivelación financiera para atender las necesidades de gasto. Lo primero sucederá siempre que el producto de los tributos participados se atribuya a los entes locales con base en criterios estrictamente territoriales. Lo segundo, cuando se busque ante todo cubrir el gasto vinculado a los servicios y actividades de competencia local, sin parar mientes en su riqueza imponible.
>
> Aun cuando no pueda descartarse la cesión localizada de determinados tributos, una cierta finalidad niveladora es consustancial a la participación como recurso financiero local. El silencio guardado por la Constitución puede suplirse gracias a las disposiciones que, dentro del llamado bloque de la constitucionalidad (LOFCA y estatutos de autonomía), colocan de lleno la dimensión interna del principio de solidaridad en la órbita de responsabilidad de las comunidades autónomas.

2.4. Disposición libre o condicionada de los ingresos percibidos por los entes locales en concepto de participación

Esta es otra de las cuestiones que hay dilucidar, desde una óptica cualitativa, en orden a configurar adecuadamente el régimen jurídico de las participaciones en los tributos de ámbitos superiores de gobierno. El problema de fondo, como bien previnieran hace años Lasarte y Eseverri, reside en que si se quiere evitar un menoscabo de la autonomía de las entidades locales "este tipo de ingresos habrá que articularlo de forma que en ningún caso implique servidumbre política ni una odiosa dependencia financiera,

159. En el año 1979 Lozano Serrano, C. –"Las autonomías y la financiación…", *op. cit.*, p. 143– propuso la creación dentro de cada comunidad autónoma de un fondo de compensación intermunicipal o intercomarcal, al objeto de que las zonas más desfavorecidas contasen con una fuente regular de ingresos de tipo suplementario, nutrido con participaciones en figuras tributarias estatales y, si fuera posible, regionales y distribuido con arreglo a criterios basados en necesidades de gasto.

ISBN: 978-84-613-2571-9

sino un método racional de provisión de medios a los niveles territoriales inferiores, que funcione en todo lo posible de forma automática y conforme a formulaciones legales".[160]

2.4.1. Consideraciones generales sobre el poder de gasto de las entidades locales

En un epígrafe anterior ha quedado expuesto que el principio de autonomía de los entes locales cuenta con un contenido esencial en su proyección al terreno del gasto público, que se expresa 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 les encomienda.

Ahora bien, en un sistema de financiación de naturaleza mixta y distante de cualquier pretensión de autofinanciación como es el pergeñado por el artículo 142 de la Constitución, la existencia de flujos financieros descendentes desde la Hacienda estatal y la Hacienda autonómica hacia las haciendas locales puede originar un conflicto sobre el que Ramallo Massanet alerta con suma precisión. En certeras palabras de este autor, "la decisión de los entes locales sobre el gasto público destinado a las actividades y servicios de su competencia se encuentra afectada por el problema que es propio de toda Hacienda cuyos recursos consistan especialmente en transferencias de instancias superiores de gobierno: el de la condicionalidad por parte del ente con cargo a cuyo presupuesto se realiza la transferencia de los términos en que el ente que recibe la transferencia tiene que emplear las cantidades asignadas", dado que "el grado de vinculación del destino y del modo de ejecución incide, o puede incidir, de manera esencial en el ámbito del poder de gasto del ente receptor".[161]

160. Cfr. LASARTE ÁLVAREZ, J. y ESEVERRI MARTÍNEZ, E., "Las haciendas locales ante…", *op. cit.*, p. 643.

161. RAMALLO MASSANET, J., "El poder de gasto local", *op. cit.*, p. 92. Las transferencias condicionadas o finalistas, explica SALANOVA ALCALDE, R. –"El Fondo Aragonés de Participación Municipal", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 2, 1993, p. 405-406–, pueden suponer un aumento de la dependencia financiera y el grado de centralización, pues "al condicionarse su concesión a la realización de determinados proyectos, acostumbran llevar aparejada una cierta dirección de quien las concede". Sobre este peligro nos previene también VALENZUELA VILLARUBIA, I. –"El sistema de financiación de los entes…", *op. cit.*, p. 36– cuando avisa de "los condicionamientos o fronteras artificiosas que los entes supralocales intentan introducir en la gestión económica local". A su juicio, estos límites "responden a motivos de oportunidad y/o arbitrariedad interadministrativa, y persiguen una penetración del ente tutelante en la gestión financiera del tutelado". Además, este tipo de subordinaciones, propias de épocas pasadas, "no dejan sino entrever el recelo con el que aún en la actualidad se contempla la emancipación de las haciendas locales".

ISBN: 978-84-613-2571-9

De la enjundia de este problema da testimonio el hecho de que reclamase en su día la atención a través de la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por la mayoría de los estados miembros del Consejo de Europa. Este convenio internacional, incorporado desde hace años a nuestro Derecho interno, denota una postura netamente favorable a la ausencia de limitaciones o condiciones a la libre disposición de sus ingresos por parte de las administraciones locales.[162] Los apartados 1, 5 y 7 de su artículo 9 contienen hasta tres declaraciones a este respecto (la cursiva es nuestra):

"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*.

162. En su extenso comentario de la Carta Lasagabaster Herrarte, I. –*La Carta Europea de la Autonomía Local*, Iustel, Madrid, 2007, p. 78-79– subraya lo siguiente: "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." En otro orden de cosas, no debe olvidarse que el contenido de la Carta "en lo que sea materia *self-executing*, como principios, potestades y garantías atribuidos a los entes locales, se impone directamente y su aplicación es obligada para todos los poderes públicos, incluidos los tribunales, en base a los artículos 9 y 117.1 de la Constitución" (Ortega Álvarez, L., "La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, 1993, p. 486). Sobre la incidencia de este tratado en nuestro Derecho interno nos remitimos a los trabajos de Requejo Pagés. J. L., "El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español", Fernández Farreres, G., "La posición de la Carta Europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho español: Una reflexión crítica" y Medina Guerrero, M., "Los recursos financieros de las diputaciones…", *op. cit.*, todos ellos recogidos en la obra AA.VV. (coordinador F. Caamaño Domínguez), *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2003, p. 21-38, 39-51 y 70-76.

ISBN: 978-84-613-2571-9

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."[163]

El Consejo de Europa ha continuado insistiendo sobre este aspecto crucial de la actividad financiera local en ulteriores declaraciones. Sobresalen, entre otros documentos, 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 de sus gastos fundado en diversos principios. Entre ellos figura la petición explícita de que una parte sustancial de las transferencias así como, en general, de los recursos propios no debe quedar afectada a *utilizaciones específicas*.[164] 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.

Paradójicamente, cuando las Cortes Generales aprobaron cinco meses antes de la firma de la Carta la Ley de bases de régimen local no se consideró necesario incluir ninguna declaración similar dentro de su título VIII, relativo a las haciendas locales. Tal vez por ello el fallido Anteproyecto de ley básica del gobierno y la administración local preparado por el Minis-

163. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M. –*La Carta Europea de la Autonomía Local. Su significado en el ordenamiento jurídico español*, Bayer Hnos., Barcelona, 1996, p. 148–, parte con razón de la premisa de que en este precepto "el término 'subvención' no puede entenderse en sentido propio", ya que ello presupone "una aplicación a atenciones determinadas y el derecho del subvencionante a controlar su aplicación a tal finalidad". En el mismo sentido se expresa CLOTET I MIRÓ, M. A., *La cooperación internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa*, Civitas, Madrid, 1992, p. 252. Por el contrario, interpreta que la Carta se refiere asimismo a las subvenciones propiamente dichas VIZAN FERRO, A. –"La Carta Europea de Autonomía Local", *Autonomía Local*, núm. 3, 1983, p. X-XI–, para quien las subvenciones afectadas a la ejecución de obras y servicios específicos "deberán sustituirse, en lo posible, por otra clase de ayudas financieras, o por subvenciones globales a los programas de actuación en que figuren tales obras y servicios".

164. 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".

ISBN: 978-84-613-2571-9

terio de Administraciones Públicas en 2006 trataba de colmar esta laguna, asumiendo un planteamiento análogo al plasmado en la Carta Europea. En virtud de su artículo 79.1, que ya hemos transcrito más arriba, la autonomía presupuestaria y de gasto de las entidades locales presupone la facultad de disponer libremente de sus recursos en el ejercicio de sus competencias. El anteproyecto bebió en este punto, como en tantos otros, del acervo del *Libro blanco para la reforma del gobierno local* de 2005. En este interesante documento se concluye lo siguiente, después de resumir los aspectos básicos de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la autonomía financiera local en la vertiente del gasto:[165]

"La principal consecuencia que cabe extraer de esta línea jurisprudencia es que las fuentes ordinarias y permanentes de financiación de las competencias propias han de suministrar necesariamente ingresos que resulten de libre disposición para los entes locales, limitándose, pues, las subvenciones condicionadas a actuar como mecanismos de financiación meramente complementarios, que sólo pueden entrar en juego una vez que aquéllas han satisfecho el mandato de suficiencia financiera."

El citado anteproyecto no llegó a convertirse en proyecto de ley, por lo que carece de valor normativo. Pero la concepción reflejada en él ha quedado incorporada a dos de los nuevos estatutos de autonomía aprobados en 2006 y 2007 y que, en consecuencia, han pasado a formar parte del bloque de la constitucionalidad en las respectivas comunidades autónomas. El primero de ellos es el Estatuto de Cataluña (Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio), cuyo artículo 218.1 copia casi al pie de la letra la fórmula empleada por el artículo 79.1 del anteproyecto:

"Los gobiernos locales tienen autonomía presupuestaria y de gasto en la aplicación de sus recursos, incluidas las participaciones que perciben a cargo de los presupuestos de otras administraciones públicas, de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias."

El otro es el Estatuto de autonomía para Andalucía (Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo), que se pronuncia con menos contundencia en su artículo 191.2. Declara simplemente que la capacidad de las administraciones locales para regular sus propias finanzas en el marco de la Constitución y las leyes engloba "la autonomía presupuestaria y de gasto en la aplicación de sus recursos". Omite, por tanto, el último inciso sobre la libertad de disposición.

Pese al silencio de la Constitución y los demás estatutos de autonomía, el artículo 9 de la Carta Europea da pie para deducir con carácter general que

165. "Libro blanco para la reforma…", *op. cit.*, p. 36.

ISBN: 978-84-613-2571-9

el núcleo básico de los recursos que sostengan a las haciendas locales no debe ir ligado a la cobertura de gastos específicos[166].

Como cabe imaginar esta solución ha sido defendida tradicionalmente con firmeza por las corporaciones locales y sus organizaciones representativas.[167] Desafortunadamente, no parece que nuestro Tribunal Constitucional haya 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), no puso especiales 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 un impuesto estatal (el impuesto sobre la renta de las personas físicas). 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 artículos 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, concurra en ello el interés

166. Para que un gobierno pueda determinar cuánto y cómo gastar, dice VILALTA FERRER, M. T. –"La financiación local ante la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña", en AA.VV. (director T. Font i Llovet), *Anuario del Gobierno Local 2005*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2005, p. 162–, "es imprescindible que disponga de recursos incondicionados, de manera que pueda decidir libremente su destino. Difícilmente un gobierno será autónomo fiscalmente hablando si recibe todos sus ingresos a través de subvenciones específicas procedentes de otras administraciones".

167. 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 ejercitarlas, diseñando una nueva financiación local con medios propios y transferencias incondicionadas del Estado y comunidades autónomas, en función de las competencias que desarrollen y estableciendo los mecanismos de nivelación necesarios para garantizar la equidad."

ISBN: 978-84-613-2571-9

del ente que transfiere sus propios recursos o subvenciona a las haciendas locales. Y así se reconoce también en los artículos 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."

La extensa cita revela sin equívocos de ningún tipo que, 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 –el Estado o la comunidad autónoma– para que resulte admisible ligarlos a actuaciones concretas, privándoles así de la facultad de adscribirlos al destino que estimen más conveniente.[168] 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 puede ser restringida por el Estado y las comunidades autónomas. 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, y 48/2004, de 25 de marzo, fundamentos jurídicos 10 y 11).

¿Podemos acoger sin ninguna reserva esa solución para las participaciones en tributos ajenos? Pensamos que no. Conviene andar con cautela porque la fuerza expansiva del principio de autonomía local proclamado en los artículos 137 y 140 de la Constitución debería llevar a recapacitar sobre las consecuencias perniciosas que de ella pueden derivarse para el normal desenvolvimiento de la actividad financiera de las haciendas locales.

168. Sánchez Sánchez, A. –"La participación municipal en los tributos…", *op. cit*, p. 24– añade a los argumentos empleados por el Tribunal Constitucional que "el artículo 131.1 de la Constitución (atención a las necesidades colectivas, equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, estímulo del crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución) justifican, a mi parecer, la utilización de las subvenciones condicionadas, al ser éstas, como vimos, instrumentos necesarios para la articulación de políticas económicas vinculadas a la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos y al desarrollo económico regional, entre otros objetivos".

ISBN: 978-84-613-2571-9

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.[169] Bastaría con que el Estado o las comunidades autónomas invocasen los artículos 55.d) y 57 de la Ley de bases de 1985, alusivos a la asistencia y la cooperación económica con la Administración local. Por este flanco no habría forma de impedir que todas las participaciones en tributos otorgadas a las haciendas locales tuviesen carácter condicionado, lo cual podría suponer un grave atentado a la autonomía.

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. Esta última afirmación está necesitada, como es lógico, de ulteriores precisiones.

> Aplicado a la vertiente del gasto, el principio de autonomía de las entidades locales requiere que éstas puedan destinar con libertad sus recursos a aquellos fines que estimen más adecuados para satisfacer las necesidades y aspiraciones de su población.
>
> Así lo reconoce el artículo 9 de la Carta Europea de la Autonomía Local y, como novedad, los nuevos estatutos de autonomía Cataluña y Andalucía (el primero con mayor determinación que el segundo). En coherencia con lo dispuesto por ese tratado internacional, incorporado a nuestro Derecho interno, ninguno de los recursos fundamentales de las haciendas locales previstos en el artículo 142 de la Constitución –tributos propios y participaciones– debería quedar afectado, como regla general, a la financiación de gastos concretos. El Estado y las comunidades autónomas han de respetar el poder de gasto de los entes locales para decidir, sin condicionamientos externos, el destino de los fondos percibidos en concepto de participación en la recaudación tributaria de aquéllos.
>
> Por oposición, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (sentencia 150/1990) ha dejado una vía libre a las comunidades autónomas para que

169. Como bien avisa RAMALLO MASSANET, J. –"El poder de gasto local", *op. cit.*, p. 94 y 97–, "al concurrir normalmente las competencias locales con otras de las instancias territoriales superiores, éstas se encontrarán con facilidad habilitadas para establecer elevadas dosis de condicionalidad en cuanto al destino o finalidad e incluso en cuanto a la gestión de dichas subvenciones". En definitiva, "no existirán dificultades para identificar un título competencial que legitime el ejercicio del poder de gasto del Estado o de la comunidad autónoma a efectos de la concesión de subvenciones condicionadas en materias prevalentemente de la competencia local".

ISBN: 978-84-613-2571-9

puedan vincular los fondos que destinen a las haciendas, en particular la participación en el rendimiento de sus tributos, a gastos por ellas predeterminados, con el único requisito de que lo hagan al amparo de algún título competencial con incidencia en la materia. Con el respecto que siempre han de merecernos los pronunciamientos del supremo intérprete de nuestra carta magna, esta doctrina no favorece la protección de la autonomía local, por lo que estimamos que debería ser revisada.

2.4.2. Una distinción jurídica relevante: la participación en tributos frente a la subvención como modalidades diferenciadas de transferencias

Los conceptos de participación 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 que lo recibe en calidad de ingreso.[170]

En consecuencia, desde la perspectiva de sus resultados financieros tanto las participaciones –a salvo de las matizaciones que haremos en su momento en el capítulo quinto en cuanto a la posibilidad de que impliquen la asunción de competencias normativas o de gestión– 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.[171] La única diferencia remarcable entre ambos mecanismos radica entonces en que el importe de la cantidad transferida depende en las participaciones de la recaudación del tributo o

170. *Vid.*, por todos, Rovira i Mola, A., "Participaciones y subvenciones", en AA.VV. (director J. J. Ferreiro Lapatza), *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons-Diputación de Barcelona, Madrid, 1993, p. 387-388. Advierte este autor a renglón seguido que este concepto económicamente correcto "puede resultar perturbador, ya que muchos estudios económicos y estadísticos sobre las transferencias entre diversos niveles de gobierno (o transferencias intergubernamentales) engloban, en consideración unitaria o indistinta, institutos jurídicos diferentes, como son la participación, la subvención y el recargo".

171. Desde este punto de vista cabe afirmar, como dice Pascual García, J. –*Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, 4.ª ed., Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2004, p. 38–, que 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".

ISBN: 978-84-613-2571-9

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.[172]

No es de extrañar, por ese motivo, que los hacendistas suelan 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.[173] Tal equiparación, habitual en el lenguaje propio de esa disciplina científica, no puede trasladarse miméticamente al terreno jurídico sin incurrir en una indeseable confusión conceptual.[174] Salvo alguna excepción muy aislada,[175] la mayoría de la doctrina jurídica se muestra firme partidaria de no entremezclar ambas categorías, cifrando en dos los principales elementos diferenciales de las subvenciones con respecto a las participaciones, máxime teniendo presente que las segundas están previstas de modo expreso por los artículos 142 y 157.1.a) de la Constitución como medio ordinario y prioritario de financiación de las haciendas locales y autonómicas:

–La dependencia de la subvención de una decisión discrecional del ente público otorgante que procede a su convocatoria.[176]

172. ROVIRA I MOLA, A., "Participaciones y subvenciones", *op. cit.*, p. 389.

173. A título de ejemplo cabe citar, entre otros muchos, a BOSCH ROCA, N., "La Hacienda municipal española en la actualidad: Problemas y reforma", *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núm. 45, 1985, p. 484 y 501, que se refiere a la participación en los tributos del Estado como una subvención de tipo incondicional; MONASTERIO ESCUDERO, C. y SUÁREZ PANDIELLO, J., *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal en España*, Fundación BBV, Bilbao, 1993, p. 56 y 61; SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A., "La participación municipal en los tributos…", *op. cit.*, p. 22-23; SUÁREZ PANDIELLO, J., "Un cuarto de siglo de Hacienda…", *op. cit.*, p. 407-408, y VILALTA FERRER, M. T., "La financiación local ante la reforma…", *op. cit.*, p. 159 y 166.

174. El propio SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A. –"La participación municipal en los tributos…", *op. cit.*, p. 26–, citado en la nota a pie de página anterior admite que "si bien subvención y participación en ingresos son términos económicamente equivalentes, no sucede lo mismo en el plano jurídico, donde el concepto de subvención incluye el requisito de la condicionalidad de la transferencia".

175. TEJERIZO LÓPEZ, J. M. –"Artículo 142…", *op. cit.*, p. 566– parece asimilarlas, al estimar que las subvenciones, aunque no se hallen citadas expresamente en la Constitución, "deben considerarse incluidas en las participaciones en los tributos estatales o autonómicos".

176. MARTÍN QUERALT, J. –"La participación en ingresos estatales", *op. cit.*, p. 2181-2182– enuncia hasta tres diferencias de la subvención con respecto a la participación. En primer lugar, "desde el punto de vista jurídico, no va ligada con el tributo, sino que constituye un instituto distinto". En segundo lugar, su otorgamiento consiste en "un acto administrativo unilateral en sentido pleno, por el que se resuelve un procedimiento iniciado por la solicitud del ente local". Y por último, "la creación de la subvención es discrecional, como también lo es su concesión, dada la no vinculación de la Administración a su otorgamiento". FERREIRO LAPATZA, J. J. –"Constitución y haciendas…", *op. cit.*, p. 936– abunda en este tercer aspecto cuando afirma que

ISBN: 978-84-613-2571-9

–La afectación de su producto a fines predeterminados con carácter previo por quien la concede.[177]

No resulta fruto de una casualidad que el texto constitucional eludiera en todo momento la utilización del vocablo subvención en los preceptos relativos a las fuentes de ingresos de los entes territoriales. En particular, Ferreiro Lapatza ha sabido desgranar las razones que justifican su ausencia del artículo 142:

"La Constitución no emplea la palabra 'subvención', sino la palabra 'participación' para referirse a las transferencias del Estado o de las comunidades autónomas que han de constituir uno de los dos pilares básicos de la Hacienda local.

"Con ello, entendemos, la Constitución rechaza abiertamente un modelo de Hacienda local basado en 'subvenciones'.

"Cierto, la palabra 'subvención', el concepto 'subvención' no aparece nítidamente perfilado por nuestro ordenamiento positivo. Pero al excluir la palabra y utilizar en su lugar la de participación, la Constitución quiere, sin

las participaciones "deben venir fijadas por ley de forma objetiva y clara, de tal modo que el Ayuntamiento pueda prever con suficiente antelación el momento en que ha de percibirla y la cuantía en que ha de percibirla. De tal modo que el Ayuntamiento pueda exigirla en el momento y en la cuantía fijadas previamente por la ley". No obstante, con relación al carácter discrecional de las subvenciones conviene tener en cuenta la precisión que hace Fernández Montalvo, R. –"Cuestiones relativas al régimen de subvenciones analizadas por la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo", en AA.VV. (director G. Fernández Farreres), *El régimen jurídico de las subvenciones. Derecho español y comunitario*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2007, p. 413– al comentar la jurisprudencia del Tribunal Supremo: "El establecimiento de la subvención puede, inicialmente, inscribirse en el ámbito de las potestades discrecionales de las administraciones públicas, pero una vez que la subvención ha sido regulada normativamente, termina tal discrecionalidad y comienza la previsión reglada cuya aplicación escapa al puro voluntarismo de aquéllas".

177. Palao Taboada, C. –"Derecho Financiero…", *op. cit.*, p. 299– ve en la afectación a un fin la diferencia esencial de la subvención con la participación, que a su juicio no radica tanto en "el criterio de determinación de la cuantía, ya que los coeficientes de participación en ingresos pueden fijarse atendiendo de manera predominante a las necesidades en determinados gastos del ente beneficiario". Lliset Borrell, F. –*Manual de Derecho Local*, 3.ª ed., El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 2001, p. 574– y Valenzuela Villarubia, I. –"El sistema de financiación de los entes…", *op. cit.*, p. 145-146– acuden igualmente a la concurrencia o no de afectación, es decir, al carácter finalista o condicionado, para distinguir subvenciones y participaciones. Por su parte, Mateo Rodríguez, L. –"Ingresos no tributarios de las corporaciones locales", en AA.VV. (director S. Muñoz Machado), *Tratado de Derecho Municipal*, t. II, Civitas, Madrid, 1988, p. 2233-2234– reconoció que aunque podría concebirse la existencia de participaciones afectadas a la cobertura de una finalidad específica, la configuración que de ellas hace el ordenamiento, como "un recurso más de la Hacienda local destinado indistintamente al gasto público local", resulta la más adecuada en garantía de la autonomía municipal.

ISBN: 978-84-613-2571-9

duda, excluir 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."[178]

Ese vacío constitucional debe interpretarse como un silencio elocuente, en el sentido de que 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 que, claro está, nunca debería situarse al mismo nivel o por encima de los tributos propios o las participaciones en tributos ajenos.[179]

178. Cfr. FERREIRO LAPATZA, J. J., "La financiación de las entidades…", *op. cit.*, p. 42-44. En su opinión, al rechazar el término subvención la Constitución ordena que "cualquiera que sea el nombre que se le dé a las transferencias del Estado o de la comunidad autónoma a las entidades locales, éstas […] han de alejarse lo más posible de la subvención afecta a un fin, otorgada con amplio margen de discrecionalidad y controlada rígidamente en su empleo por el ente que la otorga". Opuestamente, dichas transferencias han de responder en lo posible "a un marco legal que regule claramente el derecho que la Constitución otorga a las corporaciones locales a percibir estos recursos y la obligación del Estado o de la comunidad autónoma de procurarlos lejos de cualquier tipo de 'solicitud' de la corporación local que puede o no puede ser 'atendida' por el ente público 'superior'". VARONA ALABERN, J. E. –"Gestión catastral y autonomía financiera…", *op. cit.*, p. 734– alaba que el precepto constitucional descarte "otras fuentes de financiación que hubieran podido cercenar la autonomía local, tales como las subvenciones del Estado o de las comunidades autónomas, que indudablemente condicionarían el ejercicio del poder político de los municipios".

179. Estamos de acuerdo con ENTRENA CUESTA, R. –"Artículo 142", *op. cit.*, p. 2460– en que la omisión de la subvención entre los recursos locales "no quiere decir, desde luego, que se excluya, dados los términos en que el artículo está redactado; pero, sí, que, de acudirse a tal ingreso, deberá hacerse de forma secundaria y excepcional: como medio, precisamente, de proteger la autonomía de la corporación que la reciba; o, en su caso, instrumentando un sistema de otorgamiento que permita el respeto de dicha autonomía". En el trabajo de FERNÁNDEZ FARRERES, G. –"El concepto de subvención y los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de la Ley", en AA.VV. (director G. Fernández Farreres), *Comentario a la Ley general de subvenciones*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005, p. 58– se evalúa, a nuestro juicio con precisión, el papel que las subvenciones pueden desempeñar en la financiación local. Según este autor, "no pueden considerarse un medio de financiación global de la entidad perceptora, sino ingresos no estables o coyunturales, que coadyuvan, ciertamente, a la financiación de concretas y determinadas obras y servicios de la competencia del beneficiario, pero que, por su propia naturaleza, no son equiparables a las otras fuentes básicas y permanentes de financiación, las que descansan en los tributos propios y en las participaciones (no afectadas, por tanto), en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas". Por todo lo anterior, añade que "fácilmente se comprende que las subvenciones en sentido estricto no deben tener un papel destacado en el capítulo de ingresos de las corporaciones locales, ni deben ser, desde luego, el medio normal de financiación para el ejercicio de las competencias, dado que su carácter afectado necesariamente limita la autonomía de gasto".

ISBN: 978-84-613-2571-9

La doctrina mayoritaria insiste en que 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 aquí infiere que la afectación a un fin o destino determinado constituye un elemento indispensable de la misma.[180] Tal vez sea Fernández Farreres quien ha expresado esta idea con mayor claridad en su completo trabajo sobre el tema, donde escribe que la noción de subvención debe quedar restringida a aquellas atribuciones patrimoniales que se otorgan o conceden afectadamente. Dicho con otras palabras, "sin entrega afectada no hay subvención", por ausencia de un elemento típico o requisito esencial, de tal manera que han de quedar excluidas "todas aquellas transferencias o atribuciones patrimoniales que no comporten un 'deber' de hacer o de dar cumplido destino a lo otorgado mediante su inversión en la actividad subvencionada".[181] De acuerdo con este autor, a partir de esa

180. Sesma Sánchez, B. –*Las subvenciones públicas*, Lex Nova, Valladolid, 1998, p. 340-341– concibe la afectación de los fondos al fomento, impulso, estímulo o promoción de "una actividad concreta, específica y determinada que se considera beneficiosa para el interés general" como la verdadera señal de identidad de la subvención frente a otras disposiciones gratuitas de fondos públicos. Pascual García, J. –*Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, 4.ª ed., Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2004, p. 44– matiza, no obstante, que "la frecuente afirmación de que los fondos objeto de la subvención quedan afectados a un fin es una expresión equívoca. Quien queda obligado, vinculado al cumplimiento de un objetivo es el perceptor, pero ello no supone que los fondos estén 'afectados', como si sobre los mismos pesara una traba o embargo. El dinero es un bien fungible que, una vez recibido por el beneficiario de la subvención, queda integrado en su patrimonio, y que como todos los bienes de esta condición será sustituible sin mengua para la relación jurídica subvencional, so pena de convertir al que lo recibe en un mero depositario".

181. Cfr. Fernández Farreres, G., *La subvención: concepto y régimen jurídico*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983, p. 17, 230 y 234-235. En afirmación que suscribimos añade este autor que "sólo las transferencias –en sentido económico y no estrictamente presupuestario– afectadas al cumplimiento y desarrollo de una actividad –o de una omisión del beneficiario–, que aparece como causa del otorgamiento, pueden ser calificadas en sentido propio como subvenciones". Herrero Suazo, S. –"El régimen jurídico de las subvenciones públicas", en AA.VV., *Estudios de Derecho y Hacienda (libro Homenaje a César Albiñana García-Quintana)*, vol. I, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1987, p. 160– define la subvención como "una atribución patrimonial a fondo perdido concedida por un Ente público para fines concretos de interés general". De igual modo, Muñoz del Castillo, J. L. –"La Hacienda provincial", en AA.VV. (director J. J. Ferreiro Lapatza), *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons-Diputación de Barcelona, 1993, p. 966-967– entiende que es nota peculiar de la subvención "estar afectada a fines concretos de utilidad general". Por ello, denuncia la incorrecta caracterización como tal de las participaciones en las Apuestas Mutuas Deportivas del Estado que reconoce a las diputaciones provinciales el actual artículo 147.2 del Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales (antiguo artículo 128.2). Al no existir actualmente afectación de ningún tipo –antes sí tenían como destino obligatorio

ISBN: 978-84-613-2571-9

nota finalista cabe trazar una rigurosa separación, dentro de la pluralidad de transferencias que reciben las entidades locales, entre las que deben calificarse en términos estrictos como subvenciones y las que no pueden, ni deben, integrarse en el concepto jurídico de subvención. Dentro de estas últimas han de encuadrarse, añadimos nosotros, las participaciones que se les reconozcan en los tributos de otras haciendas.

Esa dualidad conceptual viene avalada por múltiples normas de nuestro Derecho positivo. En primer lugar, cabe citar como antecedente más cercano en el tiempo el derogado Texto refundido de la Ley general presupuestaria, aprobado por el Real decreto legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre. Su artículo 81.2.a) catalogaba a las ayudas y subvenciones públicas como "toda disposición gratuita de fondos públicos realizada por el Estado o sus organismos autónomos a favor de personas o entidades públicas o privadas, para fomentar una actividad de utilidad o interés social o para promover la consecución de un fin público".[182]

Si atendemos al Derecho hoy en día vigente, no debe olvidarse el artículo 308.2 del vigente Código Penal, que incluye la alteración sustancial de los fines para los que la subvención fue concedida dentro del tipo de injusto del delito de fraude subvenciones. Pero, sin duda, el principal referente normativo en la materia lo constituye en la actualidad la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, a la que se suman las disposiciones legales dictadas por las comunidades autónomas, antes o después de la aprobación de aquélla, para regular el régimen administrativo de las subvenciones públicas dentro de su ámbito de competencias. El artículo 2 de esa ley estatal se abre con un concepto genérico, complementado a continuación mediante una delimitación negativa en forma de exclusiones. Nos interesan aquí los dos primeros apartados de la norma, a la que la

finalidades deportivas–, no son una subvención, sino una participación en los ingresos del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado.

182. Esta definición quedó reflejada, asimismo, en el artículo 1.2 del Real decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para la concesión de subvenciones públicas (hoy en día derogado). Por otro lado, la idea de afectación aparecía también en el apartado 4 del artículo 81 del Texto refundido, que imponía al beneficiario la obligación de realizar "la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención", así como de acreditar dicho extremo. Además, el apartado 9 del mismo precepto ordenaba el consiguiente reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia de interés de demora en diversos supuestos, entre los cuales figuraba el incumplimiento de la finalidad para la que la subvención fue concedida. En coherencia con todo ello, el artículo 82.1.b) tipificaba como infracción administrativa la falta de aplicación de las cantidades recibidas a los fines para los que fue otorgada la subvención, siempre que no se hubiese procedido a su devolución sin previo requerimiento.

ISBN: 978-84-613-2571-9

disposición final primera atribuye el carácter de legislación básica, dictada por el Estado al amparo del artículo 149.1.13, 14 y 18 de la Constitución:

"1. Se entiende por subvención, a los efectos de esta ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

"a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.

"b) Que la entrega esté sujeta 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, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.

"c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

"2. No están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta ley las aportaciones dinerarias entre diferentes administraciones públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas, y las que se realicen entre los distintos agentes de una administración cuyos presupuestos se integren en los presupuestos generales de la Administración a la que pertenezcan, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como a la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tenga atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública."

Entre los sujetos otorgantes que enumera el artículo 3 aparecen mencionadas, como es lógico, la Administración General del Estado y las administraciones autonómicas y locales.

Enseguida salta a la vista que el apartado 1 del precepto transcrito acoge de modo explícito el ya indicado elemento finalista, concebido con amplitud, y lo eleva a la condición de rasgo inherente a cualquier subvención.[183]

183. Con posterioridad a la aprobación de la Ley 38/2003 Fernández Farreres, G. –"El concepto de subvención…", *op. cit.*, p. 35– ha reiterado que "la causa que legitima el otorgamiento dinerario es la concreta afectación, lo que entre otras consecuencias, da cuenta de la exigencia de reintegro de lo percibido en caso de incumplimiento de las cargas y obligaciones en que se concreta esa afectación". Abundan también en el carácter finalista, afectado o condicional de las subvenciones los siguientes trabajos: AA.VV., *Comentarios prácticos a la nueva Ley general de subvenciones*, 2.ª ed., Lex Nova, Valladolid, 2005, p. 47-48; Martínez Giner, L. A., *El reintegro de subvenciones públicas*, Iustel, Madrid, 2006, p. 32-33 y 39-41, y Fernández Montalvo, R., "Cuestiones relativas al régimen…", *op. cit.*, p. 414-415.

ISBN: 978-84-613-2571-9

De él trae causa la consiguiente sujeción de la persona o entidad beneficiaria al cumplimiento de un conjunto de obligaciones materiales y formales, en los términos establecidos por la propia Ley y desarrollados por su Reglamento, aprobado por el Real decreto 887/2006, de 21 de julio.[184] Y de él deriva, a su vez, la no-consideración como subvenciones que hace el apartado 2 de las transferencias encaminadas a la financiación global de la actividad de la Administración pública destinataria,[185] entre las cuales creemos que han de encuadrarse las participaciones en tributos. El artículo 2.2 del Reglamento ayuda a delimitar el significado de esta salvedad al identificar 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". Dicho con otras palabras, quedan fuera de la regulación de las subvenciones las transferencias o aportaciones dinerarias no afectadas, cuyo fin genérico sea la financiación de las haciendas de las entidades perceptoras.[186]

184. Como es de suponer, este componente finalista se halla presente a lo largo y ancho del articulado de la Ley 38/2003 y de su Reglamento. Dado que nos desviaría en exceso del tema aludir a todas sus manifestaciones, nos limitamos a citar, a título de ejemplo, el artículo 14.1.a), que incluye como primera obligación del beneficiario cumplir el objetivo, ejecutar el proyecto, realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión; el artículo 30 sobre justificación de las subvenciones; el artículo 37.1.b), que contempla como causa de reintegro el incumplimiento total o parcial del objetivo, de la actividad, del proyecto o la no adopción del comportamiento que fundamentan la concesión; el artículo 57.b), que tipifica como infracción grave el incumplimiento de las condiciones establecidas, alterando sustancialmente los fines para los que la subvención fue concedida; o el artículo 58.b), que tipifica como infracción muy grave la no-aplicación total o parcial de las cantidades recibidas a los fines para los que la subvención fue otorgada.

185. La redacción vigente de este apartado 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. Como explica FERNÁNDEZ FARRERES, G. –"El concepto de subvención…", *op. cit.*, p. 47–, no serán subvenciones "todas aquellas transferencias gratuitas de fondos públicos previstas como ingresos financieros debidos y no afectados en favor de las administraciones territoriales y demás entes públicos". En tales supuestos cuadra mejor "la calificación de transferencias presupuestarias que la de subvenciones propiamente dichas, en la medida en que esas aportaciones dinerarias no responden al carácter afectado definitorio de toda subvención". En parecidos términos, LÓPEZ RAMÓN, F. –"Ámbito de aplicación de la Ley general de subvenciones", en AA.VV. (coordinador F. López Ramón), *Comentarios a la Ley general de subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 34– afirma que se trata de "transferencias de crédito no afectadas, sujetas a la legislación presupuestaria" con las que "se completa la financiación de comunidades autónomas y corporaciones locales sin afectar a su autonomía de gasto". REQUERO IBÁÑEZ, J. L. –"El régimen jurídico de las subvenciones locales", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 0, octubre de 2002, p. 49– estima, asimismo, que "bajo el manto subvencional se guarnecen dotaciones financieras y presupuestarias", que más que subvenciones han de denominarse transferencias financieras o presupuestarias.

186. FERNÁNDEZ FARRERES, G., "El concepto de subvención…", *op. cit.*, p. 48.

ISBN: 978-84-613-2571-9

La distinción entre subvención y transferencia no afectada se refleja igualmente en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 6 de mayo de 1994, por la que se aprueba el Plan general de contabilidad pública. Dicho Plan se cierra con un glosario de términos donde la primera de estas categorías aparece definida así:

"Es todo desplazamiento patrimonial que tiene por objeto una entrega dineraria o en especie entre los distintos agentes de las administraciones públicas, y de éstos a otras entidades públicas o privadas y a particulares, así como las realizadas por éstas a una administración pública, todas ellas sin contrapartida directa por parte de los entes beneficiarios; afectada a un fin, propósito, actividad o proyecto específico; con obligación por parte del destinatario de cumplir las condiciones y requisitos que se hubieran establecido o, en caso contrario, proceder a su reintegro."

En paralelo, el concepto de transferencia no condicionada en cuanto a su destino se perfila en los términos siguientes:

"Es todo desplazamiento patrimonial que tiene por objeto una entrega dineraria en especie entre los distintos agentes de las administraciones públicas, y de estos a otras entidades públicas o privadas y a particulares, así como las realizadas por éstas a una administración pública, todas ellas sin contrapartida directa por parte de los entes beneficiarios, destinándose dichos fondos a financiar operaciones o actividades no singularizadas."

En el ámbito de las haciendas locales el artículo 40 del Texto refundido de 2004 se hace también eco de ese componente finalista de las subvenciones, cuando restringe cualitativamente la utilización de los ingresos procedentes de las mismas en los términos siguientes:

"1. Las subvenciones de toda índole que obtengan las entidades locales, con destino a sus obras y servicios no podrán ser aplicadas a atenciones distintas de aquellas para las que fueron otorgadas, salvo, en su caso, los sobrantes no reintegrables cuya utilización no estuviese prevista en la concesión.

2. Para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado anterior, las entidades públicas otorgantes de las subvenciones podrán verificar el destino dado a éstas. Si tras las actuaciones de verificación resultase que las subvenciones no fueron destinadas a los fines para los que se hubieran concedido, la entidad pública otorgante exigirá el reintegro de su importe o podrá compensarlo con otras subvenciones o transferencias a que tuviere derecho la entidad afectada, con independencia de las responsabilidades a que haya lugar."[187]

187. Para Álvarez Arroyo, F. –"Breve balance de la Ley reguladora de las haciendas locales españolas", *Revista Iberoamericana de Derecho Tributario*, núm. 2, 1996, p. 279– existe una

ISBN: 978-84-613-2571-9

Los preceptos analizados proporcionan una base sólida para defender que sólo merecen la calificación de subvenciones destinadas a las haciendas locales aquellas que constituyan asignaciones patrimoniales de carácter condicionado.[188] Una vez concedidas, las cantidades transferidas quedan mediatizadas en cuanto a su aplicación y sujetas a los consiguientes controles de la entidad otorgante, por lo que si resultan incumplidos sus fines nacerá a posteriori una obligación de reintegro a cargo de la entidad beneficiaria.

En principio, no parece que tenga demasiado sentido hablar de subvenciones desconectadas de una actividad, proyecto, comportamiento o situación de utilidad pública concretos. La doctrina ha designado a veces con ese vocablo transferencias encaminadas a sufragar indistintamente las necesidades financieras que experimentan los entes locales en el desempeño de las funciones que la ley les encomienda. Pero ya hemos visto que hoy en día la legislación general sobre subvenciones se muestra taxativa en este punto, extrayendo este tipo de transferencias de su ámbito objetivo de aplicación. Creemos que se trata de una decisión legal acertada, por cuanto se evita el riesgo de una innecesaria confusión terminológica, en la medida en que estas aportaciones de fondos resultan ajenas a cualquier acción administrativa de fomento o incentivo.

Es cierto que algunos estatutos de autonomía contemplan las *subvenciones incondicionadas* con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, según analizaremos en el capítulo segundo, 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

colisión "cuasi frontal" entre este precepto –alude a la derogada Ley 39/1988– y el artículo 9.7 de la Carta Europea de la Autonomía Local. A su entender, la expresión "en la medida de lo posible" contenida en este último puede haber servido de excusa al legislador para establecer todo lo contrario a lo exigido por la Carta. LOZANO SERRANO, C. –"Participaciones y subvenciones", *op. cit.*, p. 77– apostilla que "la utilización del término 'sus obras y servicios' no merece una interpretación estricta, debiendo explicarse quizás en un sentido lato de que sean actuaciones desarrolladas por el municipio, sin hacer cuestión de si responden a competencias propias y exclusivas o a otros criterios competenciales; esto es, de si son *ab origine* obras y servicios de la estricta competencia municipal o, por el contrario, se trata de actividades que desarrolla el municipio en virtud de delegaciones, o, más simplemente, de acuerdos de colaboración con otras administraciones públicas que gozan de competencias sobre esas materias".

188. RAMALLO MASSANET, J. –"El poder de gasto local", *op. cit.*, p. 96– interpreta el precepto transcrito en una clave distinta, afirmando que la previsión en él contenida "no debe ser entendida como origen de una condicionalidad necesaria y absoluta de todas las subvenciones que, al margen de la participación, se otorguen a las haciendas locales". Además de que el artículo "posibilita pero no impone la condicionalidad como requisito", ésta "sólo podrá justificarse en el caso de que las instancias territoriales que las conceden sean titulares de competencias genéricas o específicas que pongan de manifiesto la existencia de un interés en las materias o sectores subvencionados".

ISBN: 978-84-613-2571-9

en sí misma contradictoria y ha sido calificada como desafortunada (Pascual García),[189] aparece incluso ocasionalmente en el Texto refundido sobre haciendas locales (disposición adicional primera, apartado 2). Por si fuera poco, tuvimos algún ejemplo de las mismas durante la década de los ochenta del pasado siglo, mediante las llamadas subvenciones para el saneamiento de las finanzas locales que el Estado concedió a las entidades locales como remedio provisional a la acuciante situación de déficit real de sus finanzas.[190] Fue el caso de las ayudas contempladas en la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las haciendas locales, formalmente caracterizadas como *subvenciones*.[191]

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.[192] En nuestra opi-

189. Según Pascual García, J. –"Régimen jurídico de las subvenciones…", *op. cit.*, p. 43–, "la subvención pública no puede tener una genérica finalidad de atesoramiento", por lo que "no caben 'subvenciones incondicionadas', expresión desafortunada que a veces se emplea incluso en disposiciones legales. La entrega, como dice el tenor literal de la definición legal, está 'sujeta', que es justo lo contrario de la incondicionalidad". El mismo autor repite esta visión en un comentario posterior del artículo 2 de la Ley 38/2003 (Pascual García, J., *Las subvenciones públicas. Legislación comentada, formularios y procedimientos*, Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2007, p. 46).

190. La potestad del Estado para otorgar estas subvenciones a las haciendas locales con base en su competencia exclusiva sobre la Hacienda general (artículo 149.1.14 de la Constitución) fue confirmada por el Tribunal Constitucional en la sentencia 179/1985, de 19 de diciembre (fundamento jurídico 1).

191. Para una crítica de esta caracterización nos remitimos al trabajo de Lasarte Álvarez, J., "Problemas actuales del régimen jurídico de las subvenciones", en Lasarte Álvarez, J., Ramírez Gómez, S. y Aguallo Avilés, A., *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia financiera y tributaria (1981-1989)*, Civitas, Madrid, 1990, p. 625. Para este autor, hubiera resultado más correcta su consideración como transferencias para asegurar la suficiencia de las haciendas locales, alejadas de la acción administrativa de fomento.

192. Lozano Serrano, C. –*Las subvenciones del Estado a los municipios*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981, p. 141-142– matiza que los rasgos jurídicos de las llamadas subvenciones generales son tan diversos de las subvenciones específicas, cuyo empleo viene vinculado al fin previsto en la decisión de otorgamiento, que "en realidad, constituyen otro instituto jurídico, aunque se dirijan, en parte, a la consecución de unos mismos objetivos". En la misma línea, Sesma Sánchez, B. – "Las subvenciones públicas", *op. cit.*, p. 349-355– insiste en que no encajan dentro del concepto de subvención las transferencias afectadas genéricamente "a la financiación de operaciones y actividades no especificadas por el ente concedente y que son propias del funcionamiento del ente receptor". Apoya esta conclusión en el análisis de diversos aspectos como la autonomía del ente receptor para aplicar los fondos a la financiación general de sus gastos, la periodicidad, el establecimiento por ley o la inexistencia de la obligación de justificar su aplicación o proceder a su reintegro. Por el contrario, Rovira i Mola, A. –"Participaciones y subvenciones", *op. cit.*, p. 389-390–, acepta el término de subvenciones

ISBN: 978-84-613-2571-9

nión, no 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, construida básicamente al hilo de la posible incidencia del otorgamiento de subvenciones sobre la distribución de competencias materiales entre el Estado y las comunidades autónomas. En ella 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 sentencia 237/1992, de 15 de diciembre (fundamento jurídico 9), 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". Y resulta aún más clarificadora la aportación de las sentencias 13/1992, de 6 de febrero (fundamento jurídico 6), y 331/1993, de 12 de noviembre (fundamento jurídico 2.C). La primera de ellas se refiere a las denominadas subvenciones incondicionadas o *subvenciones-dotación* en los siguientes términos:

"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 impropiamente 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."

La sentencia 13/1992 ofrece otro razonamiento de interés. Unas páginas más arriba constatamos que la sentencia 150/1990 desestimó que el concepto de participación de las haciendas locales en los ingresos o tributos de otro nivel de Hacienda tenga que identificarse inexcusable o, al menos, preferentemente con transferencias de carácter incondicionado. Pues bien, en este pronunciamiento posterior el Tribunal Constitucional estima que las llamadas subvenciones-dotación deben quedar libres de condicionantes en cuanto al destino que puedan dar a los fondos las administraciones receptoras, que en el caso analizado eran las comunidades autónomas.

generales incondicionadas como un tipo de ingreso "destinado a cubrir, por lo común de una forma indiferenciada, las necesidades de gasto de la entidad beneficiaria".

ISBN: 978-84-613-2571-9

Así se deduce de las siguientes palabras, contenidas en el mismo fundamento jurídico antes citado:

"Pero cuando se trata de 'subvenciones-dotación' que se refieran a servicios públicos transferidos a las comunidades autónomas o formen parte del coste ordinario de los mismos, corresponden como un recurso propio a las comunidades autónomas debiendo transferirse globalmente por el Estado para ser integrados en los presupuestos de la Hacienda autonómica, sin otros condicionamientos que el genérico estrictamente indispensable para asegurar el destino de la subvención afectándolo a la finalidad prevista en los Presupuestos Generales del Estado, de modo que se respete la 'autonomía financiera de las comunidades autónomas, reconocida en los artículos 156.1 de la Constitución y 1.1 de la LOFCA, que exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que se configuren como exclusivas' (STC 201/1988, fundamento jurídico 4).

"Así acontece con las subvenciones para cubrir el coste de funcionamiento ordinario de los servicios públicos transferidos así como aquéllas que, por su índole recurrente y vocación de permanencia, se relacionan directamente con la prestación de los servicios transferidos, que según prevé el acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 264, de 3 de noviembre de 1988), se integran ya en la llamada financiación incondicionada de las comunidades autónomas."

La exposición anterior nos permite llegar a una conclusión: subvenciones y participaciones en tributos son dos vías diferentes de financiación de los entes públicos en general y de las entidades locales en particular.

Desde un punto de vista de sus efectos económicos, la participación en tributos y la subvención se asemejan como instrumentos de financiación de las haciendas territoriales, sustanciándose ambas en transferencias de fondos entre diversas administraciones públicas. Pese a todo, esa sinonimia no resulta válida en el mundo del Derecho, donde constituyen dos institutos nítidamente deslindados, esencialmente incondicionado el primero y finalista o condicionado el segundo.

El Derecho vigente, con mayor claridad si cabe tras la entrada en vigor de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, la jurisprudencia constitucional y las principales aportaciones doctrinales coinciden por amplia mayoría en catalogar la afectación o vinculación de la entrega dineraria a un fin específico como una cualidad inseparable del concepto de

ISBN: 978-84-613-2571-9

subvención, de la que surge la obligación del sujeto receptor de emplear las cantidades recibidas para los fines determinados en las bases reguladoras de su concesión, con la consiguiente sanción en caso de incumplimiento de tales fines.

En cambio, las participaciones en tributos hallan un encaje más adecuado entre las transferencias, en la terminología de la normativa sobre contabilidad pública, que al carecer de un destino singularizado están encaminadas a asegurar la suficiencia financiera de los entes locales, en cuanto forma ordinaria de financiación de los mismos.

El término *subvenciones incondicionadas* goza de amplio predicamento en la terminología usual en el ámbito de disciplinas como la Hacienda Pública y aparece reflejado en algunos textos normativos, principalmente algunos estatutos de autonomía, y en la propia doctrina del Tribunal Constitucional. Pero no es más que una manera impropia de designar asignaciones o dotaciones presupuestarias para sufragar gastos generales de las entidades locales. Se trata, en consecuencia, de atribuciones dinerarias que no encajan en la noción de subvención, como expresamente aclara en la actualidad el artículo 2.2 de la Ley 38/2003, y que están por ello más cercanas a la idea de participación en los tributos o ingresos de la Hacienda que las efectúa.

2.4.3. La participación en los tributos de las comunidades autónomas como financiación básica de las haciendas locales no afectada a fines concretos

Las observaciones generales efectuadas en los dos subepígrafes anteriores sobre la autonomía y el poder de gasto de los entes locales, por una parte, y la delimitación del concepto jurídico de subvención como subespecie del género más amplio de las transferencias, por otra, nos han instalado en condiciones adecuadas para decantarnos ya por una de las dos opciones planteadas al comienzo de este apartado. Recuérdese: disposición libre o condicionada de los ingresos percibidos por los entes locales en concepto de participación en tributos de las haciendas autonómicas.

Nuestra elección resulta fácilmente previsible. Si hay un aspecto del régimen jurídico de las participaciones de las haciendas locales en el producto de los tributos estatales y autonómicos respecto del cual la doctrina denota, sin apenas excepción reseñable, una coincidencia casi generalizada, tal es su calificación como un recurso no finalista, destinado a financiar indistintamente sus programas de gasto corriente o de inversión. No deben, pues, interponerse condicionamientos en cuanto al empleo que los

ISBN: 978-84-613-2571-9

entes locales, al menos los de existencia necesaria o básica, deseen dar a los fondos coparticipados.[193]

Puesto que se trata de uno de los tres recursos fundamentales que el artículo 142 de la Constitución emplaza al servicio de la suficiencia financiera local, la participación en los tributos de las comunidades autónomas no debe tener una finalidad específica o concreta, sino que ha de servir para satisfacer necesidades varias de gasto, no fijadas de antemano.[194] Las haciendas autonómicas deben cumplir su obligación constitucional de ponerla en funcionamiento con el fin de contribuir de forma efectiva al sostenimiento económico de las entidades locales, pero sin que ello les autorice a insertar fórmulas de control de oportunidad conducentes a verificar la aplicación que cada una de ellas haga de los fondos entregados por este concepto.[195] Una vez acreditada la recepción en firme de la participación

193. Ferreiro Lapatza, J. J. y Agulló Agüero, A. –"Las participaciones provinciales en los ingresos…", *op. cit.*, p. 205– estiman que la concepción de las participaciones como sumas incondicionadas resulta predicable de las que corresponden a los municipios y provincias, en cuanto entes dotados constitucionalmente de autonomía. Por el contrario, sostienen que tal carácter no tiene que ser necesariamente "una característica de las participaciones que constitucionalmente corresponden a los entes locales no necesarios o de creación voluntaria por las comunidades autónomas".

194. Es larga la lista de autores que reclama, a la vista del principio constitucional de autonomía local y del carácter de instrumento fundamental o básico que el artículo 142 otorga a las participaciones en tributos del Estado y de las comunidades autónomas, que las mismas se canalicen por medio de transferencias incondicionadas, se integren globalmente en los presupuestos locales y otorguen libre disponibilidad de los fondos a las corporaciones locales para atender el coste de los servicios y actuaciones de su competencia. Entre ellos cabe citar a Zornoza Pérez, J. J., "La financiación de las corporaciones locales…", *op. cit.*, p. 185; Ramallo Massanet, J., "El poder de gasto local", *op. cit.*, p. 95; Suárez Pandiello, J. –"Distribución de competencias y relaciones financieras entre comunidades autónomas y corporaciones locales", *Boletín Económico de Andalucía*, núm. 27, 1999, p. 155–, que recalca que es la única forma con la que se puede aspirar "a conseguir la suficiencia financiera al tiempo que se respeta la autonomía de los gobiernos locales para decidir sus prioridades en materia de gasto público", y Medina Guerrero, M., "La protección constitucional de la autonomía…", *op. cit.*, p. 87-88.

195. Tampoco el Estado tiene legitimidad para supervisar el empleo que las entidades locales hagan de los fondos percibidos a título de participación en los tributos estatales. No obstante, hubo un momento en que pareció querer hacerse con este tipo de control, pues el artículo 16.3 del Real decreto ley 3/1981, de 16 de enero, autorizaba al Ministerio de Hacienda a "comprobar la adecuada utilización por las corporaciones locales de los fondos procedentes del Estado y la utilización por aquéllas de los medios legales a su alcance para el establecimiento y gestión de los recursos y tributos propios, de conformidad con las previsiones presupuestarias". Como explicase Guijarro Arrizabalaga, J. –"La tutela financiera de las corporaciones locales", *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núm. 38, 1983, p. 293–, ese precepto dejaba el camino abierto para practicar auditorías en todas las corporaciones locales y con respecto a la casi totalidad de su gestión económico-financiera, pues para comprobar la adecuada utilización de unos

ISBN: 978-84-613-2571-9

por parte de la entidad beneficiaria a través de la certificación correspondiente, pasa a disponer de una financiación de carácter incondicionado cuya utilización no queda sujeta al requisito de la justificación que hemos visto que singulariza a las subvenciones públicas.

Junto al dato anterior, tal demanda de libre disponibilidad de los ingresos coparticipados encuentra un claro respaldo normativo en el reconocimiento constitucional de la autonomía de las corporaciones locales.[196] E igualmente, desde la óptica presupuestaria, en el principio general de no-afectación que sienta el artículo 165.2 del Texto refundido de la Ley de haciendas locales:

"2. Los recursos de la entidad local y de cada uno de sus organismos autónomos y sociedades mercantiles se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo en el caso de ingresos específicos afectados a fines determinados."

Conforme a este clásico postulado del Derecho Presupuestario, la participación de las corporaciones locales en la recaudación de los tributos

ingresos de carácter no finalista la Administración estatal debería realizar una comprobación de todos los gastos. Tras la tramitación de dicho Decreto ley como ley ordinaria, el artículo 17.3 de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, dispuso: "La Administración del Estado podrá comprobar el destino dado por las corporaciones locales a los fondos procedentes de asignaciones presupuestarias y de participación en los ingresos tributarios del Estado, el grado de utilización de sus recursos tributarios propios y el nivel de prestación de los servicios públicos de carácter básico." De nuevo se oyeron voces críticas. Especialmente incisivo se mostró en este punto LOZANO SERRANO, C. –"La autonomía municipal en materia…", *op. cit.*, p. 127-128–, al afirmar que con este precepto "se pone en manos de la Administración estatal una poderosa arma para el control global de la actividad financiera municipal", pues dada la previsible relevancia cuantitativa de las participaciones "el control sobre el gasto financiado con las mismas va a incidir fuertemente en la libertad del ente local para decidir sobre el destino de éste", sobre todo "cuando no se especifica con base en qué criterios se desarrollará tal control ni se prevén los efectos jurídicos de una posible desaprobación por parte del Estado del empleo municipal de los fondos recibidos". En certero juicio de este autor, parecía ponerse en pie "un auténtico control de oportunidad, siendo evidente que éste no cabe en un sistema de autonomías, pudiendo llegar a traducirse en la práctica en una negociación irregular entre el ente local y el órgano de control sobre qué empleo dar a esos recursos, falseándose así totalmente la atribución constitucional de autonomía". Y en cuanto a sus efectos "ante una gestión financiera que el Estado no considera 'adecuada' podrían limitarse las transferencias del mismo al ente local en cuestión, con lo que se cercenaría la autonomía municipal por la vía de limitar sus ingresos corrientes".

196. De ahí extrae DEL POZO LÓPEZ, J. –"Los gastos municipales en un régimen de autonomías", *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 4, 1979, p. 50– la atinada conclusión de que los municipios "deben gozar de autonomía a la hora de optar en la elección de las necesidades a satisfacer y del orden en que debe llevarse a cabo esta tarea. En todo caso, las limitaciones que puedan afectarles deben ser solamente financieras, o sea, en base a los recursos de que dispongan, sin que las decisiones sobre sus gastos vengan ya previamente condicionadas por existir una afectación previa de los mismos".

ISBN: 978-84-613-2571-9

propios o cedidos de las comunidades autónomas no debería quedar atada a la satisfacción de fines o contingencias prefijados por éstas.[197]

Una vez sentada como regla general la no-afectación de estas participaciones, tal vez cabría aceptar como excepción una vinculación atenuada a los gastos erogados por determinados servicios, por ejemplo los servicios mínimos obligatorios que el artículo 26 de la Ley de bases de 1985 reclama a los municipios; o a los gastos soportados en determinados sectores o materias sobre los que los entes locales ostenten competencias conforme a la legislación estatal y autonómica (seguridad ciudadana, urbanismo, protección del medio ambiente, servicios sociales, asistencia sanitaria, etc.). Ir más allá, admitiendo afectaciones a gastos corrientes o de inversión concretos anularía, en nuestra opinión, una de las expresiones más genuinas de su potestad de autogobierno, cual es la facultad de elegir su propia jerarquía o prelación de gastos dentro, claro está, del cumplimiento de las funciones que tienen legalmente atribuidas.[198]

Resulta paradigmático en este sentido el diseño de la participación en los tributos estatales de los municipios y provincias que contiene el Texto refundido (artículos 118 a 126 y 140 a 146). Los ayuntamientos no se hallan sujetos a directriz cualitativa alguna acerca del destino que han de dar a los ingresos transferidos en este concepto con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.[199] Con las provincias sucede casi lo mismo, aunque en este caso hay una excepción. Su participación en los tributos de la Hacienda estatal está integrada principalmente por un fondo complementario de financiación, de carácter incondicionado y concebido como instrumento adicional a la cesión parcial de la recaudación de determinados impuestos (IRPF, IVA y

197. Monasterio Escudero, C. y Suárez Pandiello, J. –*Manual de Hacienda autonómica y local*, Ariel, Barcelona, 1996, p. 381– se refieren a ella como una transferencia incondicionada y complementaria de la participación en los tributos del Estado. En esto se diferencia, según Ramallo Massanet, J. –"El poder de gasto local", *op. cit.*, p. 86–, de las subvenciones o transferencias condicionadas, "que serán expresión del interés que al ente autonómico le corresponde en la competencia local".

198. Como recalcase pronto Lozano Serrano, C. –"Las autonomías y la financiación de las haciendas locales", en AA.VV., *La financiación de las autonomías*, Consejería de Economía y Hacienda del País Valenciano, Valencia, 1979, p. 142–, las transferencias de otras administraciones a las haciendas locales "no han de interferir en el nivel de decisión política de la corporación, respetando en la mayor medida posible la autonomía presupuestaria de ésta".

199. Como es de esperar, la doctrina no ha dejado de elogiar esta cualidad. Sirva de ejemplo Angoitia Grijalba, M. –"Entidades locales y descentralización…", *op. cit.*, p. 213–, quien opina que el carácter incondicionado de la participación municipal en los tributos del Estado se encuentra en "perfecta sintonía" con su finalidad de dar cumplimiento al principio constitucional de suficiencia.

ISBN: 978-84-613-2571-9

algunos impuestos especiales de fabricación) que regulan los artículos 135 a 139. Pero la participación se compone, además, de un segundo bloque encaminado a la financiación de la asistencia sanitaria. Con arreglo al artículo 144 del Texto refundido, los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio incluirán una partida destinada a dar cobertura a asignaciones a las haciendas provinciales para el mantenimiento de centros sanitarios de carácter no psiquiátrico. Se trata, a nuestro juicio, de un magnífico exponente del tipo de afectación atenuada que acabamos de aceptar.

En el fondo, detrás de esa toma de partido en favor del carácter incondicionado de las participaciones en tributos subyace la convicción de que no representan una concesión graciable que hagan el Estado o las comunidades autónomas a los entes locales, sino el resultado de una obligación que les viene impuesta por el artículo 142 de la Constitución. En este sentido, la doctrina suele deslindar la participación, como medio de coordinación, de la subvención, que implica un ligero matiz de subordinación a las directrices políticas o las líneas de actuación marcadas por el ente concedente.[200] Si no se quiere estrangular o recortar demasiado la autonomía de las corporaciones locales en la vertiente del gasto, los ingresos derivados de fuentes de la teórica importancia de las participaciones en tributos ajenos no deben implicar nunca su sumisión política.

En este punto es de lamentar que el citado Anteproyecto de ley básica del gobierno y la administración local del año 2006 no haya llegado final-

200. MOCHÓN LÓPEZ, L. –"Participación de las haciendas locales…", *op. cit.*, p. 463–, señala que las subvenciones se alejan de la idea de coordinación implícita en las participaciones, como instrumento de trasvase a las entidades locales de una parte del total recaudado por el Estado y las comunidades autónomas. Por el contrario, en el ámbito de las subvenciones hay que hablar "relaciones de subordinación", ya que "los fondos destinados a subvenciones son propios del 'ente subvencionador', y éste 'graciosamente' los aplica a este fin. De tal manera que en la subvención subyace una decisión política, decisión que no aparece en las participaciones, pues éstas son un derecho de los entes locales". Estas razones de fondo llevan a ALARCÓN GARCÍA, G. –"Autonomía municipal, autonomía…", *op. cit.*, p. 117– a concluir que la subvención específica "no sólo constituye una rebaja a la autonomía financiera municipal, sino, incluso, a su autonomía político-administrativa, en la medida en que éstas puedas interferir y modificar la propia planificación de las actividades municipales". En idénticos términos puede verse ESCUIN PALOP, V., "Notas sobre la autonomía y descentralización a favor de los entes locales", en AA.VV. (coordinadores J. M. Baño León y J. Climent Barberá), *Nuevas perspectivas del régimen local (estudios en homenaje al profesor J. M.ª Boquera Oliver)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p. 775. Para VALENZUELA VILLARUBIA, I. –"El sistema de financiación de los entes…", *op. cit.*, p. 146– la subvención "cercena considerablemente el margen de actuación del ente local, produciendo una injerencia del ente subvencionante en la actividad del subvencionado", lo que lleva a concluir que esta técnica "se mantiene difícilmente en la actualidad con el nuevo impulso de autonomía financiera que demanda la Hacienda local".

ISBN: 978-84-613-2571-9

mente a convertirse en Derecho vigente. En un loable intento por proteger la autonomía local, su artículo 80.2 exteriorizaba una manifiesta predilección por las transferencias incondicionadas frente a las subvenciones:

"Como regla general, las transferencias que se reconozcan a las entidades locales por otras administraciones públicas tendrán carácter incondicionado, no siéndoles de aplicación la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones. Éstas sólo podrán establecer subvenciones finalistas cuando circunstancias excepcionales o de interés general, debidamente motivadas, así lo requieran."

De los riesgos que conlleva la utilización de las subvenciones ya alertó la Recomendación Rec. (2000) 14 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los estados miembros, sobre fiscalidad local, la nivelación financiera y las aportaciones financieras a los entes locales, adoptada el 6 de septiembre de 2000. Su contenido en este punto ha sido asumido por la posterior Recomendación 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 ella se sienta una línea directriz muy clara respecto al papel que deben desempeñar, respectivamente, las subvenciones –conceptuadas como transferencias financieras afectadas– y las dotaciones –definidas como transferencias financieras no afectadas– 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 estándares 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

ISBN: 978-84-613-2571-9

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."

Con este planteamiento no se pretende en modo alguno desterrar las subvenciones del mundo de la financiación local. Si lo trasladamos al ámbito español, simplemente se procura evitar que puedan suplantar a las participaciones en tributos estatales y autonómicos, con el consiguiente menoscabo de la autonomía de las entidades locales. El tema es abordado con un enfoque acertado en el reciente estudio publicado por la FEMP sobre la financiación local en España, donde se formula la siguiente advertencia con respecto a la deseable puesta en marcha de la participación en los tributos de las comunidades autónomas:

"El despliegue de las PICA como instrumento de financiación incondicional no debe poner en cuestión el reconocimiento de que las comunidades autónomas en el ámbito de sus competencias puedan orientar, al menos parcialmente, algunas decisiones de gasto local, al objeto de desarrollar políticas territoriales y sectoriales determinadas. Sin embargo, no son las PICA el instrumento adecuado para hacer efectivas estas políticas, ni su cuantía debería verse mermada por las mismas."[201]

201. SUÁREZ PANDIELLO, J. (coordinador), BOSCH ROCA, N., PEDRAJA CHAPARRO, F., RUBIO GUERRERO, J. J. y UTRILLA DE LA HOZ, A., "La financiación local en España…", *op. cit.*, p. 282. En otro lugar de la misma obra (p. 309-310) se añade: "Más aún, tanto las comunidades autónomas como el Gobierno central tienen derecho a hacer explícitamente política espacial, buscando la cohesión del territorio en el seno de sus respectivas jurisdicciones y utilizando para ello los instrumentos de política económica que tienen a su alcance, incluyendo entre ellos la concesión a los gobiernos locales de transferencias condicionadas a su utilización específica en proyectos no definidos únicamente por éstos, con o sin mecanismos compensatorios". A continuación, alertan de los efectos negativos que este tipo de transferencias suponen para las haciendas locales: "Ciertamente, para los gobiernos locales esta clase de ingresos supone inicialmente un refuerzo de su capacidad financiera y como tal debe permanecer entre los recursos disponibles para estos gobiernos. Sin embargo, la experiencia reciente, sobre todo en el ámbito de los municipios de menor dimensión, donde el peso de estas transferencias (especialmente las de capital) es más relevante, ha dado lugar no pocas veces a efectos indeseados, derivados de la escasa o nula presencia de las voces locales en los lugares en los que se adoptan las decisiones de proyectos a financiar. Así, han sido abundantes los casos en los que una aparentemente generosa transferencia de capital, utilizada para financiar altos porcentajes de nuevos equipamientos, ha operado en la práctica como un 'caramelo envenenado', en la medida en que tales equipamientos traían consigo obligaciones futuras de gasto corriente (de mantenimiento) con impacto desequilibrante sobre las finanzas locales". Por todo ello, los autores de este extenso estudio proponen evitar las transferencias condicionales "muy específicas (sobre todo las que incorporan compromisos futuros de gasto corriente creciente) y permitir que los gobiernos locales tengan un cierto margen de maniobra, hasta donde sea posible sin desvirtuar su

ISBN: 978-84-613-2571-9

En pro de configurar la participación en los tributos de las comunidades autónomas como un recurso no finalista o incondicionado, desprovisto de cualquier semejanza con las subvenciones afectas a fines o actuaciones concretos, actúan varios puntos de apoyo.

Primero, las declaraciones generales que formula el artículo 9 –especialmente en su apartado 7– de la Carta Europea de la Autonomía Local, tratado internacional elaborado en el seno del Consejo de Europa, incorporado a nuestro Derecho interno y valedor de la libre disposición de sus ingresos por parte de los entes locales. Tampoco deben olvidarse las recomendaciones lanzadas a los estados miembros de esta organización por su Comité de Ministros, a las que hemos hecho oportuna referencia.

Segundo, la capacidad de selección y ordenación de los gastos ínsita en la autonomía que reconoce a los municipios y provincias el artículo 137 de la Constitución, según ha admitido en reiteradas ocasiones el Tribunal Constitucional.

Tercero, el carácter de instrumento fundamental de financiación que reviste dicha participación, a tenor del artículo 142 de nuestra norma fundamental.

Cuarto, el principio de no-afectación de los ingresos públicos que preside nuestro Derecho Presupuestario, también en el ámbito local.

Y quinto, el clamor doctrinal en favor de que las participaciones de un ente público en los recursos de otro no lleven aparejadas restricciones a la libre disponibilidad de los fondos, si no se quiere mermar ostensiblemente la autonomía local en la vertiente del gasto público.

Por oposición, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (sentencia 150/1990, de 4 de octubre) ha despejado el camino para que las comunidades autónomas puedan conectar la participación a gastos predeterminados, siempre que concurra algún interés ligado al ejercicio de sus competencias. No obstante, pensamos que esta afectación debería admitirse con carácter excepcional y concebirse de la manera más amplia posible, refiriéndola a bloques de servicios o materias comprendidos en la esfera competencial de los entes locales, con el fin de no cercenar en exceso su autonomía y evitar un solapamiento con las subvenciones finalistas.

naturaleza", valiéndose, por ejemplo, de transferencias "cuya condición sea abierta en sentido sectorial (respecto a en qué debe gastarse) o técnico (por ejemplo las vinculadas específicamente a gastos de inversión sin prejuzgar destino)".

ISBN: 978-84-613-2571-9

2.5. Titularidad autonómica de la competencia para la regulación y ejecución de la participación

En contraste con la variedad de opiniones advertida en algunos de los aspectos examinados en los apartados precedentes, resulta pacíficamente admitida la competencia para regular y distribuir la participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas que éstas poseen con arreglo a la Constitución y sus estatutos de autonomía.

Ciertamente, la delimitación de los títulos competenciales ejercitables por el Estado y las comunidades autónomas para la ordenación de las finanzas locales es una cuestión que encierra notable complejidad y desborda los límites de este trabajo. La falta de una alusión expresa en el texto constitucional y, hasta hace poco tiempo, en los estatutos de autonomía ha provocado desde hace años ríos de tinta.[202] Sin perjuicio de algunas aclaraciones im-

202. Nos permitimos recomendar por su claridad la lectura de las páginas que a esta cuestión dedica el "Informe para la reforma de la financiación…", *op. cit.*, p. 28-39. Entre los múltiples trabajos que tocan el tema de la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en orden a la regulación de las haciendas locales pueden consultarse los siguientes, ordenados con criterio cronológico: PALAO TABOADA, C., "La distribución del poder tributario en España", *Crónica Tributaria*, núm. 52, 1985, p. 188-189; FERREIRO LAPATZA, J. J., "La financiación de las entidades…", *op. cit.*, p. 35-39, y del mismo autor "Análisis constitucional de la nueva Ley…", *op. cit.*, p. 18-34; MORENO CASTEJÓN, T. y GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, E., "Las comunidades autónomas y las corporaciones locales (Breve comentario sobre sus relaciones en materia financiera)", en *XXXII Semana de Estudios de Derecho Financiero*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1986, p. 239 y siguientes; ALIAGA AGULLÓ, E., "Competencias de las comunidades autónomas en la ordenación de las haciendas locales (comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de diciembre de 1985)", *Palau 14-Revista Valenciana de Hacienda Pública*, núm. 4, 1988, p. 187 y siguientes; FERREIRO LAPATZA, J. J., SIMÓN ACOSTA, E. y MARTÍN QUERALT, J., *El Proyecto de Ley reguladora de las haciendas locales*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1988, p. 10-17; GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, E., "Las competencias para la regulación de las haciendas locales en la Constitución y en las leyes", *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 3, 1988, p. 707-714; GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, E., GUIJARRO ARRIZABALAGA, J. y ZURDO RUIZ-AYÚCAR, J., "Situación actual y perspectivas…", *op. cit.*, p. 8-11; ÁLVAREZ CORBACHO, X. y YEBRA MARTUL-ORTEGA, P., *La nueva Hacienda local-I*, Fundación Caixa de Galicia, Colección "Economía", Serie de Estudios Sectoriales, Santiago de Compostela, 1990, p. 33 y siguientes; FERREIRO LAPATZA, J. J. y AGULLÓ AGÜERO, A., "Las participaciones provinciales en los ingresos…", *op. cit.*, p. 207-216; ZABALA RODRÍGUEZ-FORNOS, A., "Consideraciones sobre un replanteamiento…", *op. cit.*, p. 19-24 y 26 y siguientes; RUBIO DE URQUÍA, J. I. y ARNAL SURIA, S., "Ley reguladora de las haciendas…", *op. cit.*, p. 41-48; BARQUERO ESTEVAN, J. M., "La gestión de los tributos locales...", *op. cit.*, en especial p. 141-183; SÁNCHEZ SERRANO, L., "Principios y fuentes de financiación…", *op. cit.*, p. 6-10; ARIAS ABELLÁN, M. D., "Las competencias autonómicas para configurar el sistema tributario de los entes locales", *Tributos Locales*, núm. 31, 2003, p. 15 y siguientes; SÁNCHEZ MORÓN, M., "La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de Administración local", en AA.VV. (director S. Muñoz Machado), *Tratado de Derecho Municipal*, t. II, 2.ª ed., Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2003, p. 197 y siguientes; ALONSO MAS, M. J., "Preámbulo", en AA.VV. (coordina-

ISBN: 978-84-613-2571-9

portantes que ya fueron avanzadas en pronunciamientos anteriores como la sentencia 179/1985, de 19 de diciembre (fundamentos jurídicos 1 y 3), la postura mantenida por el Tribunal Constitucional a este respecto ha quedado enunciada en la extensa sentencia 233/1999, de 16 de diciembre [fundamento jurídico 4.b) y c)].[203] Se reafirma en ella la *naturaleza compartida* de las competencias estatales y autonómicas en materia de haciendas locales, de acuerdo con las siguientes reglas de reparto:

–El artículo 149.1.18 de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las "bases del régimen jurídico de las administraciones públicas", le habilita para "ejercitar sus competencias sobre dicha materia cuando su regulación suponga introducir modificaciones de alcance general en el régimen jurídico de la Administración local o se dicte en garantía de la autonomía que ésta tiene constitucionalmente reconocida".

–Dentro de las bases fijadas por el Estado, las comunidades autónomas tienen asumidas a través de sus respectivos estatutos de autonomía las competencias de desarrollo legislativo y ejecución sobre el *régimen local*,[204]

dor M. J. Domingo Zaballos), *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), 2005, p. 71-81; Martín Fernández, J., "La incidencia del nuevo modelo…", *op. cit.*, p. 159-162, y del mismo autor "Artículo 106", *op. cit.*, p. 2927-2930; Fernández López, R. I., "El marco de las relaciones financieras…", *op. cit.*, p. 463-467; y Ruiz Hidalgo, C., "La financiación de las haciendas locales", en AA.VV. (directora A. M. Pita Grandal y coordinador J. Aneiros Pereira), *La financiación autonómica en los estatutos de autonomía*, Marcial Pons, Madrid, 2008, p. 482 y siguientes.

203. Un resumen sistemático de los criterios fijados por esta sentencia puede consultarse en Magraner Moreno, F. y González Ortiz, D., "Distribución de competencias normativas en materia de haciendas locales", en AA.VV. (coordinadores J. M. Baño León y J. Climent Barberá), *Nuevas perspectivas del régimen local (estudios en homenaje al profesor J. M.ª Boquera Oliver)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p. 957 y siguientes.

204. A diferencia de lo que sucedía años atrás, tras las reformas de los estatutos de autonomía aprobadas durante la década de los 90 todos ellos pasaron a recoger ya de forma expresa el régimen local entre las competencias de las comunidades autónomas. Esta situación se ha mantenido, como es lógico, tras las nuevas reformas estatutarias aprobadas entre 2006 y 2007. No obstante, a efectos formales los textos estatutarios pueden clasificarse en tres grupos.

a) Estatutos de autonomía que recogen el régimen local como competencia exclusiva de la comunidad autónoma, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución. Es el caso del País Vasco (artículo 10.4 de la Ley orgánica 3/1979, de 18 de diciembre), Galicia (artículo 27.Dos de la Ley orgánica 1/1981, de 6 de abril), Andalucía (artículo 13.3 de la Ley orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, y desde 2007 artículo 60 de la Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo), Comunidad Valenciana (artículo 31.8 de la Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, y desde 2006 artículo 49.1.8 del Estatuto en la redacción dada por el artículo 55 de la Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril), y Aragón (artículo 35.Uno.2 de la Ley orgánica 8/1982, de 10 de agosto, modificada por la Ley orgánica 5/1996, de 30 de diciembre y desde 2007 artículo 71.5 de la Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril).

b) Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006 (artículo 160 de la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio), que a diferencia del Estatuto de 1979 (artículo 9.8 de la Ley orgánica 4/1979, de 18 de

ISBN: 978-84-613-2571-9

expresión que para el Tribunal Constitucional "tiene un carácter globalizador comprensivo de la totalidad de los aspectos que se refieren a la Administración local, incluidas las 'haciendas locales'". En consecuencia, las comunidades autónomas ostentan sobre este ámbito material competencias de naturaleza normativa –legislativa y reglamentaria– y ejecutiva.

–El esquema de distribución hasta aquí trazado se complica a causa de la incidencia transversal de la competencia exclusiva sobre la *Hacienda general* que el artículo 149.1.14 de la Constitución otorga al Estado.[205] Sin em-

diciembre) califica una serie de aspectos del régimen local como de competencia exclusiva de la comunidad autónoma y otros como de competencia compartida con el Estado.

c) Estatutos de autonomía que recogen el régimen local como competencia de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado: Asturias (artículo 11.10 de la Ley orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, modificada por las leyes orgánicas 1/1994, de 24 de marzo, y 1/1999, de 5 de enero), Cantabria (artículo 25.2 de la Ley orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, modificada por la Ley orgánica 11/1998, de 30 de diciembre), La Rioja (artículo 9.8 de (Ley orgánica 3/1982, de 9 de junio, modificada por las leyes orgánicas 3/1994, de 24 de marzo, y 2/1999, de 7 de enero), Murcia (artículo 11.9 de la Ley orgánica 4/1982, de 9 de junio, modificada por la leyes orgánicas 4/1994, de 24 de marzo, y 1/1998, de 15 de junio), Castilla-La Mancha (Ley orgánica 9/1982, de 10 de agosto, modificada por las leyes orgánicas 7/1994, de 24 de marzo, y 3/1997, de 3 de julio), Canarias (artículo 32.4 de la Ley orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificada por la Ley orgánica 4/1996, de 30 de diciembre), Extremadura (artículo 8.1 de la Ley orgánica 1/1983, de 25 de febrero, modificada por la Ley orgánica 12/1999, de 6 de mayo), Islas Baleares (artículo 11.2 de la 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, y desde 2007 artículo 31.13 de la Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero), Comunidad de Madrid (artículo 27.1 de la Ley orgánica 3/1983, de 25 de febrero, modificada por las leyes orgánicas 10/1994, de 24 de marzo, y 5/1998, de 7 de julio) y Castilla y León (artículo 34.1.3 de Ley orgánica 4/1983, de 25 de febrero, modificada por la Ley orgánica 4/1999, de 8 de enero, y desde 2007 artículo 71.1 de la Ley orgánica 14/2007, de 30 de noviembre).

205. A lo largo del tiempo se aprecia una evidente evolución en los planteamientos doctrinales sobre la extensión del concepto Hacienda general. En los momentos próximos a la aprobación del texto constitucional predominó la opinión favorable a identificarlo con la Hacienda del Estado en sentido estricto. Como exponentes de esta posición puede verse la nómina de autores citados por HERRERA MOLINA, P. M., "Hacienda general y autonomía financiera", REDF, núm. 56, 1987, p. 524, nota núm. 2. Pero bajo la influencia de algunos pronunciamientos del Tribunal Constitucional –sentencias 179/1985, de 19 de diciembre (FJ 1), y 14/1986, de 31 de enero (FJ 2)–, se fue abriendo camino una visión más amplia, con arreglo a la cual esta competencia del Estado no se detiene en la ordenación y gestión de su propia Hacienda, sino que repercute asimismo sobre la Hacienda de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales. Esta evolución se refleja con claridad en la sentencia 233/1999, de 16 de diciembre (fundamento jurídico 4), tal y como explicamos en el texto. Como comentarios de los primeros fallos del Tribunal Constitucional sobre este tema pueden consultarse los trabajos de ZABALA RODRÍGUEZ FORNOS, A., "Reseña de jurisprudencia: Hacienda general y autonomía financiera", *Palau 14-Revista Valenciana de Hacienda Pública*, núm. 3, 1987, p. 195 y siguientes, y RAMÍREZ GÓMEZ, S., "La actividad financiera de las comunidades autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

ISBN: 978-84-613-2571-9

bargo, el Tribunal Constitucional matiza que sólo de manera puntual y en supuestos tasados podrá prevalecer este título competencial para regular de forma completa aspectos determinados de la Hacienda local. Tal prioridad se producirá, en concreto, "en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las haciendas de las corporaciones locales"; o bien "cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las haciendas locales garantizada por el artículo 142 de la CE, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido".[206]

(1981-1989)", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 66, 1990, p. 248-250. Para una revisión más reciente de la jurisprudencia constitucional en la materia véase también Quintana Ferrer, E., "Incidencia de la Hacienda general en la Hacienda autonómica", *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 243, 1997, p. 85 y siguientes. En virtud de esta línea interpretativa, el concepto de Hacienda general comprende no sólo las relaciones entre la Hacienda estatal y las haciendas autonómicas y locales, en especial cuando puedan traducirse en transferencias de ingresos por parte del Estado –cfr. Falcón y Tella, R., "La distribución de competencias en materia financiera entre el Estado y las comunidades autónomas", en AA.VV., *Estudios de Derecho y Hacienda (libro homenaje a César Albiñana García-Quintana*), vol. I, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1987, p. 507-508 y 560–, sino que permite también reservar a éste la regulación uniforme y con vigencia en todo el territorio nacional de aquellos aspectos estructurales y comunes a los tres niveles de Hacienda existentes en nuestro país, esto es, de lo básico y fundamental de su régimen jurídico. Entre los autores que se incluyen con diversos matices dentro de esta corriente *vid.*, por todos, Cayón Galiardo, A., "Artículo 142. Las haciendas…", *op. cit.*, p. 567 y 570; Herrera Molina, P. M., "Hacienda general y autonomía…", *op. cit.*, p. 533 y 582; Ferreiro Lapatza, J. J., Simón Acosta, E. y Martín Queralt, J., "El Proyecto de Ley reguladora…", *op. cit.*, p. 13-15; Soler Roch, M. T., "Las posibilidades de aplicación de la proyectada Ley general tributaria a los distintos niveles de Hacienda", *Crónica Tributaria*, núm. 59, 1989, p. 117; Ferreiro Lapatza, J. J. y Agulló Agüero, A., "Las participaciones provinciales en los ingresos…", *op. cit.*, p. 209; Casado Ollero, G., González-Páramo, J. M., Lasarte Álvarez, J., Martín Ayala, J. M., Martín Queralt, J., Plaza Villasana, L. y Pérez García, F., *La cesión parcial del impuesto sobre la renta a las comunidades autónomas*, Comares, Granada, 1997, p. 88-89; Sánchez Serrano, L., *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Constitucional*, I, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 425-426; García Martínez, A., "Los títulos competenciales que inciden en la Hacienda autonómica: Posibilidades y límites", *Crónica Tributaria*, núm. 92, 1999, p. 84-85 y 89-90, y Arias Abellán, M. D., "Las competencias autonómicas para configurar…", *op. cit.*, p. 20.

206. No han faltado voces críticas con este planteamiento. Sirva de ejemplo López García, C., "Problemas de articulación de la autonomía financiera de las entidades locales en el Estado de las autonomías", *Tributos Locales*, núm. 64, 2006, p. 57 y 59: "La aplicación y efectividad de los principios de transparencia y subsidiariedad tal como están formulados en el Tratado de la Unión Europea y en la Carta Europea de la Autonomía Local, en el sentido de acercar la gestión al ciudadano, obligan a extender a las comunidades autónomas la vigente doctrina constitucional que parece atribuir al Estado la responsabilidad exclusiva en la suficiencia de las haciendas locales (artículo 142 de la CE) y en la solidaridad."

ISBN: 978-84-613-2571-9

En suma, "es al Estado, a tenor de la competencia exclusiva que en materia de Hacienda general le otorga el artículo 149.1.14 de la 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" (sentencia 48/2004, de 25 de marzo, fundamento jurídico 10).[207]

–Los artículos 133 y 142 de la Constitución "no constituyen en sí mismos título competencial alguno a favor del Estado" para regular el sistema tributario local y las participaciones en los tributos estatales, "sino que presuponen la competencia estatal sobre la materia en virtud de los títulos del artículo 149.1 reseñados". Aunque no lo diga el Tribunal Constitucional, hay que interpretar que tampoco el artículo 142 sirve de base para asignar sin más a las comunidades autónomas la titularidad de la competencia para regular de la participación en el producto de sus tributos, que deberá deducirse de otros preceptos.

De lege data, este esquema de distribución de competencias se ha traducido hasta ahora en una intervención mínima, por no decir nula, de las comunidades autónomas en la regulación de los tributos propios de los entes locales. El artículo 106.1 de la Ley de bases del régimen local prevé la posible intermediación de legislación autonómica para fijar las condiciones y límites con que éstas podrán establecer y exigir tributos en los supuestos expresamente previstos en la legislación estatal sobre haciendas locales, pero ésta no les ha dejado resquicio alguno de momento para que puedan desempeñar un papel activo en la configuración de la tributación local. Tales exacciones han venido regulándose, por tanto, en la ley estatal y en las ordenanzas fiscales aprobadas por cada corporación.

No obstante, se atisban ciertos aires de cambio de resultas de algunos de los procesos de reforma estatutaria ultimados entre 2006 y 2007. Dos de los nuevos estatutos de autonomía aluden ahora de forma expresa a la Hacienda local entre las competencias de la comunidad autónoma, reclamando un mayor protagonismo en la materia.

207. CASADO OLLERO, G. –"La Hacienda local en la Constitución…", *op. cit.*, p. 454-455– cuestiona que el Tribunal "haya dejado al arbitrio del legislador estatal y al manejo que éste decida efectuar de sus *'disponibilidades presupuestarias'*, la efectiva realización del mandato constitucional de suficiencia financiera local, utilizando como parámetro de constitucionalidad […] no el texto constitucional sino el marco legal establecido en la Ley reguladora de las haciendas locales". Frente a ello replica que "no son las *'disponibilidades presupuestarias'* del legislador estatal, sino *'toda la riqueza del país'* (artículo 128.1 de la CE) o, si se prefiere, las posibilidades reales del sistema económico y financiero en su conjunto las que condicionan la adecuación entre *competencias materiales* y *capacidades financieras* de los diferentes entes públicos territoriales".

ISBN: 978-84-613-2571-9

El primero de ellos es el Estatuto de autonomía de Cataluña, aprobado por la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio. Su artículo 218.2 comienza por recordar que la comunidad autónoma tiene competencia sobre la financiación local, dentro del marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado. Y añade, a continuación, que tal atribución competencial "puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales e incluye la capacidad para fijar los criterios de distribución de las participaciones a cargo del Presupuesto de la Generalitat".[208] Aún es pronto para saber en qué va a concretarse esta previsión, un tanto ambigua en su formulación ("puede incluir"), pero de llegar a buen puerto se produciría una variación importante a medio plazo, en sintonía con las reivindicaciones que venía formulando desde hace tiempo un sector doctrinal, partidario de que la regulación estatal de los tributos locales renuncie en parte a su minuciosa concreción y alto grado de detalle.[209]

El segundo Estatuto de autonomía que parece innovar en este campo es el andaluz (Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo). Su artículo 60.3 reconoce a la comunidad autónoma la competencia sobre haciendas locales, en el marco de la regulación general del Estado, dentro de las bases que dicte aquél de conformidad con el artículo 149.1.18 de la Constitución y sin perjuicio de la autonomía de los entes locales.

208. El significado y alcance, así como los posibles problemas de inconstitucionalidad de este precepto estatutario, han sido analizados por García Novoa, C., "El sistema de financiación en la reforma del Estatuto catalán, ¿es compatible con el orden constitucional?", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 32, 2006, p. 104-106 y 113-114, Martín Fernández, J., "La incidencia del nuevo modelo…", *op. cit.*, p. 165-166; Ruiz Hidalgo, C. y Fernández López, R. I., "Las competencias de las comunidades autónomas sobre las haciendas locales en los nuevos estatutos de autonomía", *Tributos Locales*, núm. 63, 2006, p. 49-50; Pagès i Galtés, J., *Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña*, Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 165-167; Aragonés Beltrán, E., "Las haciendas locales en el Estatuto de autonomía de Cataluña", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 14, 2007, p. 81-86, quien resume las alegaciones aducidas sobre este punto con motivo del recurso de inconstitucionalidad 8045/2006, y Ballarín i Espuña, M., "El finançament dels governs locals en el nou Estatut d'autonomia de Catalunya", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 6, 2008, p. 175-176. Estamos de acuerdo con Martín Fernández ("La Hacienda local en los nuevos estatutos de autonomía: Una visión panorámica", *Estudios Financieros-Revista de Contabilidad y Tributación*, núm. 299, 2008, p. 68) en que la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos locales "queda limitada a las materias no básicas y, por tanto, a las que no son competencia del Estado", entre las que incluye las normas sobre cuantificación y gestión.

209. Así lo afirmamos en nuestro trabajo "Temas novedosos sobre Derecho tributario municipal: Consideraciones sobre la reciente evolución del sistema tributario municipal en España", en *Memorias de los Seminarios de Derecho Constitucional Tributario 2005-2006*, t. II, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007, p. 900.

ISBN: 978-84-613-2571-9

La conclusión que cabe deducir del reparto que acabamos de bosquejar resulta previsible: la regulación, dotación efectiva y distribución de las participaciones en los tributos de las comunidades autónomas corresponde exclusivamente a éstas, como parte de las competencias compartidas que han asumido con relación al régimen local.[210] Se trata de una afirmación que, por su obviedad, no es frecuente que casi nadie se detenga a formular.[211] Coincidimos plenamente, además, con quienes ven en dichas participaciones el mecanismo más adecuado para resolver las especificidades propias de las haciendas locales de cada territorio.[212] Las características de los municipios y las provincias pueden variar mucho de una a otra zona del país. Por tal motivo, circunstancias como la existencia de numerosos núcleos de escasa población o rurales, la dispersión geográfica, la superficie, la afluencia masiva de turistas, el predominio de actividades industriales o mineras o la financiación de determinadas entidades locales no necesarias de ámbito supra o inframunicipal (comarcas, mancomunidades, áreas metropolitanas, etc.) pueden ser atendidas por esta vía. Ello concuerda, en último extremo, con las competencias que la Ley 7/1985 otorga a las comunidades autónomas

210. No obstante, RAMALLO MASSANET, J. –"El poder de gasto local", *op. cit.*, p. 86– advierte que cuando el artículo 142 menciona este recurso "no lo vincula a que éstas tengan o no asumidas competencias en materia de régimen local en virtud de la cual, en consecuencia, delimiten el ámbito de competencias locales". La participación "debe darse en todo caso y con independencia de la mayor o menor intervención de la comunidad autónoma en la delimitación de aquel ámbito competencial local".

211. FERREIRO LAPATZA, J. J. –"Análisis constitucional de la nueva Ley…", *op. cit.*, p. 26-27– señala que el artículo 142 de la Constitución "presupone el reparto de competencias en esta materia entre el Estado y las comunidades autónomas pues, al menos, se debe admitir que éstas algo tendrán que decir acerca de las participaciones de las corporaciones locales en sus propios tributos". Para RAMALLO MASSANET, J. y ZORNOZA PÉREZ, J. J. –"Autonomía y suficiencia en la financiación…", *op. cit.*, p. 505–, no es casual que ese precepto constitucional mencione dichas participaciones entre los recursos de la Hacienda local, "porque dicha mención se corresponde con la atribución a las comunidades autónomas de competencias en materia de régimen local, lo que responsabiliza a dichas instancias territoriales de la financiación correspondiente". De igual modo, ROVIRA I MOLA, A. –"La coordinación de la gestión tributaria…", *op. cit.*, p. 347– entiende que debe ser una ley autonómica la que determine los ingresos fiscales transferidos a las haciendas locales por una comunidad autónoma.

212. *Vid.* PRIETO MARTÍN, C., "Participación en los tributos del Estado de las corporaciones locales españolas", en AA.VV. (coordinadores J. Rodríguez Fernández y J. I. Gomar Sánchez), *Hacienda y finanzas municipales*, Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI)-Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 196. En la misma línea, SUÁREZ PANDIELLO, J. –"Del Informe de la Comisión al Proyecto…", *op. cit.*, p. 165-166– hace hincapié en que el tratamiento de las especialidades de determinados tipos de entidades locales no debe hacerse en la participación en los tributos del Estado, sino en los modelos de participación en los ingresos de las comunidades autónomas.

ISBN: 978-84-613-2571-9

para establecer regímenes municipales especiales (artículo 30),[213] además de crear entidades distintas del municipio y la provincia (artículos 42 a 45).[214]

De igual modo que compete al Estado adoptar las medidas de coordinación de su Hacienda con las haciendas locales en el ejercicio de su competencia exclusiva sobre la Hacienda general, cada comunidad autónoma ha de encargarse de establecer el régimen de la coordinación entre la Hacienda autonómica y las haciendas locales de su territorio. Una pieza esencial de dicho régimen está representada, sin duda, por "las relaciones entre haciendas comunitarias y locales que se deriven de las participaciones en los tributos de las comunidades autónomas en favor de los entes locales previstas en el artículo 142 de la CE" (sentencia del Tribunal Constitucional 179/1985, fundamento jurídico 3).

Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha reconocido desde la sentencia 331/1993, de 12 de noviembre (fundamento jurídico 2.D), que la facultad de las comunidades autónomas para regular la distribución de esta fuente de ingresos va ligada a la autonomía financiera "para el desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyan las leyes y sus respectivos estatutos" (artículo 156.1 de la Constitución y 1.1 de la LOFCA). Esa autonomía implica, extrapolando una expresión utilizada por el Tribunal para justificar el protagonismo que incumbe a esos entes territoriales en el diseño del régimen financiero de las comarcas

213. Con estos regímenes especiales, dice Morote Sarrión, J. V. –"Artículo 30", en AA.VV. (coordinador M. J. Domingo Zaballos), *Comentarios a la Ley básica de régimen local (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local)*, 2.ª ed., Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005, p. 532–, "sólo se introducen algunas modulaciones al régimen general que consisten en imponer nuevas obligaciones de prestación de servicios, como es el caso de los municipios turísticos o el supuesto contrario para los municipios rurales o de montaña. Junto a esta variación en los servicios que deben prestarse se preocupan también los legisladores autonómicos de que estos municipios cuenten con los recursos adecuados".

214. La diferente orientación que deben tener, desde este punto de vista, la participación en los tributos del Estado y la participación en los tributos de las comunidades autónomas es resumida con precisión en el reciente estudio auspiciado por la FEMP. En él se parte de la base de que ambas vías de financiación "deberían compartir algunos elementos de base, como son el hecho de tener como objetivo común la búsqueda de la suficiencia financiera actuando como complemento de la fiscalidad propia y utilizar criterios generales de distribución también comunes (necesidad de gasto y capacidad fiscal)". En cambio, sus autores entienden que los criterios distributivos específicos de ambos instrumentos deberían ser diferentes. La primera "debería utilizar a la población como único factor de necesidad, en la medida en que esta variable actúa como elemento de intersección básica de todos los componentes que interactúan en este sentido, y buscar objetivos generales de necesidad". La segunda se presta a "incorporar indicadores más ajustados de necesidad según las peculiaridades de cada comunidad autónoma". Cfr. Suárez Pandiello, J. (coordinador), Bosch Roca, N., Pedraja Chaparro, F., Rubio Guerrero, J. J. y Utrilla de la Hoz, A., "La financiación local en España…", *op. cit.*, p. 308.

ISBN: 978-84-613-2571-9

y otras entidades supramunicipales, "una potestad de disposición de las comunidades autónomas sobre sus propios recursos financieros" (sentencia 233/1999, fundamento jurídico 37).

No obstante, el hecho de que se haya interpretado que el artículo 149.1.14 de la norma fundamental convierte al Estado en garante último de la suficiencia financiera y, por ende, de la autonomía de los entes locales deja en el aire una incógnita final: ¿podrían aprobar las Cortes Generales, invocando el referido título competencial exclusivo, un marco normativo mínimo de carácter genérico al objeto de asegurar la puesta en marcha de esta participación en todas las comunidades autónomas? Preferimos aplazar por el momento la contestación a este interrogante, pues abordamos esta trascendental cuestión en el capítulo segundo, una vez que hayamos analizado qué establece la legislación estatal vigente en materia de régimen local con respecto a este recurso.

La participación de los entes locales en los tributos de las comunidades autónomas se enmarca en el contexto de una materia, la Hacienda local, sobre la que converge una dualidad de competencias. un lado, inciden las competencias exclusivas de titularidad estatal sobre la Hacienda general y las bases del régimen jurídico de las administraciones locales, conforme al artículo 149.1.14 y 18 de la Constitución. Por otro lado, aparece en escena la competencia autonómica compartida de desarrollo legislativo y ejecución del régimen local, reconocida en los estatutos de autonomía a partir del artículo 148.1.2 del texto constitucional. Dado que afecta a recursos de su propia Hacienda, la función de regular y distribuir la participación local en los tributos de las comunidades autónomas recae exclusivamente sobre éstas. Cada una de ellas debe, en el ejercicio de su autonomía financiera, redistribuir una parte de sus recursos impositivos a través de este cauce de coordinación con las haciendas locales de su territorio, atendiendo a las singularidades de las mismas.

3. Recapitulación

–La previsión de una participación en los tributos de las comunidades autónomas como recurso fundamental de las haciendas locales aparece enmarcada en el contexto del artículo 142 de la Constitución. Tal precepto se caracteriza por contener un mandato de garantizar su suficiencia financiera mediante un modelo mixto de financiación, que combine recursos tributarios propios con otros procedentes de las haciendas estatal y autonómica.

ISBN: 978-84-613-2571-9

–La exigencia de una doble modalidad de participación en los tributos del Estado y las comunidades autónomas presenta un visible paralelismo con el compartimiento de las competencias materiales para la regulación y ordenación del régimen local –incluidos los aspectos financieros– entre ambos niveles de gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1, reglas 14 y 18, de la Constitución y en los respectivos estatutos de autonomía.

–La participación en los tributos de la Hacienda autonómica se erige, además, en un importante elemento de coordinación entre ésta y las haciendas locales de su territorio, cuya regulación y aplicación concretas deben corresponder, en consecuencia, a cada comunidad autónoma.

–Dicha participación constituye un auténtico derecho constitucional de las entidades locales, que no puede ser conculcado mediante una negativa a ponerla en funcionamiento, una configuración poco acorde con su carácter de recurso básico para las finanzas locales o una dotación económica insuficiente, no ajustada a las múltiples funciones que el ordenamiento asigna a las administraciones locales.

–Su objeto son los tributos de las comunidades autónomas, no sus ingresos en general. Ello que implica que la participación debe estar vinculada en su cuantía y evolución a los recursos tributarios de la Hacienda autonómica, salvo que la escasa capacidad recaudatoria de éstos imposibilite una aportación significativa de medios a las haciendas locales y haga aconsejable extenderla al conjunto de sus ingresos, como alternativa al servicio del principio de suficiencia.

–Aunque la norma fundamental no predetermina cuál deba ser el contenido y alcance concretos de este instrumento de financiación, confiando en su lugar tal tarea al legislador, cabe deducir de ella algunas directrices básicas. En particular, pese a la amplitud de la referencia a los *tributos* de las comunidades autónomas que hace el artículo 142, nos hemos decantado por una interpretación restringida de este término con el fin de excluir los ingresos proporcionados por las tasas y las contribuciones especiales autonómicas. El motivo principal no es otro que la conexión de ambas categorías tributarias con el coste originado por una determinada actuación administrativa: la prestación de un servicio público o la realización de una actividad en régimen de Derecho público o bien la utilidad derivada del uso privativo o aprovechamiento especial de un bien de dominio público, en el caso de las tasas, y la realización de obras públicas o el establecimiento o ampliación de un servicio público en el supuesto de las contribuciones especiales. Dicho vínculo provoca que carezca de sentido una participación directa en su recaudación. Cosa bien distinta es que la participación pueda referirse,

ISBN: 978-84-613-2571-9

en general, a los ingresos previstos en los capítulos I a III del presupuesto de la comunidad autónoma, alternativa que consideramos perfectamente factible.

–Por el contrario, la conexión entre participación y suficiencia de medios de las haciendas locales justifica, a nuestro modo de ver, una interpretación flexible para ensanchar su campo teórico de actuación no sólo a los recursos tributarios de auténtica titularidad autonómica –impuestos propios y recargos sobre impuestos estatales–, sino también a los recursos impositivos cedidos total o parcialmente por el Estado, de titularidad estatal pero igualmente adscritos a la financiación de las comunidades autónomas. Limitar el objeto de esta fuente de ingresos a la tributación propia cercenaría mucho su operatividad, dados los exiguos resultados recaudatorios que ésta viene ofreciendo, según comprobaremos más adelante. No obstante, ya hemos advertido que sería deseable una declaración expresa del legislador estatal en tal sentido.

–La distribución de los ingresos participados que estipulen las comunidades autónomas debe tener en cuenta las necesidades de gasto de los entes locales, para dar así cumplimiento a la obligación de procurar la solidaridad intracomunitaria que les impone la LOFCA. Nada impide que se valore también la capacidad fiscal, atribuyendo el producto de los tributos participados sobre la base de criterios estrictamente territoriales. Pero una cierta finalidad niveladora es consustancial a la participación como recurso financiero local, en la medida en que esa dimensión interna del principio de solidaridad cae de lleno en la esfera de responsabilidad de las comunidades autónomas, de acuerdo con las normas integrantes del bloque de la constitucionalidad.

–El Tribunal Constitucional (sentencia 150/1990, de 4 de octubre) ha admitido que los ingresos derivados de las participaciones en tributos de otra Hacienda puedan quedar vinculados a destinos concretos. No obstante, creemos que esta posibilidad debe utilizarse con suma prudencia, sin que llegue a convertirse en la regla general, para evitar una configuración de las participaciones más próxima a la idea de subvenciones, afectadas a gastos prefijados por las comunidades autónomas. El artículo 9 de la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, así como diversas recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los estados miembros subrayan la necesidad de que las transferencias que los entes locales reciben de los niveles superiores de gobierno les aporten una financiación preferentemente incondicionada. Esta solución cuadra mejor, además, con el principio de autonomía de los municipios y provincias (artículo 137 de la Constitución), que en su proyección al ámbito del gasto reclama una mayor capacidad de selección

ISBN: 978-84-613-2571-9

y ordenación. En consecuencia, al tener la condición de recurso fundamental de las haciendas locales las participaciones deben aportar una financiación no finalista o de carácter incondicionado o, en su caso, afectada a sectores genéricos de la actividad local (seguridad, medio ambiente, infraestructuras, turismo, etc.). Esto último será posible siempre que vaya ligado a una política propia de la comunidad autónoma en materias sobre las que converjan competencias concurrentes, autonómicas y locales.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Serie Claves del Gobierno Local, 10
ISBN: 978-84-613-2571-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

II. Los estatutos de autonomía, la LOFCA y la legislación estatal sobre régimen y Hacienda local

1. Los primeros estatutos de autonomía y la Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA)

1.1. El silencio casi generalizado de los primeros estatutos de autonomía con respecto a la participación local en los tributos de las comunidades autónomas

En la etapa que media entre los años 1979 –en el que tuvo lugar la aprobación del primer Estatuto de Cataluña posterior a la Constitución de 1978– y 2006 –durante el cual comenzaron a promulgarse las últimas reformas estatutarias–, las sucesivas leyes orgánicas dictadas por las Cortes Generales para la aprobación y ulterior modificación de los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas de régimen común no aclararon absolutamente nada, con las escasas salvedades que mencionaremos a continuación, acerca de cómo ha de encauzarse el trasvase constitucionalmente ordenado de ingresos tributarios desde las haciendas autonómicas hacia las haciendas locales.

Estas normas institucionales básicas –integrantes del llamado *bloque de constitucionalidad*– hicieron caso omiso de algunas recomendaciones doctrinales iniciales, que vislumbraban en ellas el vehículo más apropiado para abordar un primer desarrollo de la previsión contenida en el artículo 142 de la Constitución y prevenir así posibles conflictos de interpretación.[215] A la postre, ninguno de los preceptos estatutarios alusivos a la po-

215. Recién aprobada la Constitución, Del Pozo López, J. –"Las haciendas municipales en un régimen…", *op. cit.*, p. 203–, intuía que en virtud del respeto debido a aquélla por los estatutos de las comunidades autónomas "en los mismos deberá reconocerse expresamente a los municipios su participación en los impuestos propios de dichas comunidades, ya que en caso contrario, dichos estatutos no cumplirían el mandato constitucional o al menos el sistema presentaría dificultades en su aplicación". A lo largo de este trabajo tendremos oportunidad de verificar que el tiempo se encargó de confirmar ese pesimista vaticinio.

ISBN: 978-84-613-2571-9

testad de la comunidad autónoma para establecer y exigir tributos, ni a los ingresos procedentes de su ejercicio como componentes de la Hacienda regional se detuvieron a despejar el camino para la posterior activación de una participación de los entes locales en su producto.

Ciertamente, no resulta complicado hallar una explicación plausible al hecho de que este asunto fuese soslayado de forma mayoritaria por el legislador estatuyente. Como apunta Medina Guerrero, poco se podía avanzar en este ámbito en el momento de elaboración de los estatutos, "habida cuenta del carácter coyuntural con el que se fue resolviendo el tema de la financiación local hasta que se fraguó un sistema hacendístico más estable en el año 1988 con el dictado de la Ley reguladora de las haciendas locales". Ahora bien, resulta mucho menos comprensible, como dan a entender las palabras del citado autor, que una vez subsanada esa situación de interinidad se desaprovechasen los procesos de reforma estatutaria ultimados durante la década de los 90 "para desarrollar el deber de proveer de recursos a los entes locales que impone a las comunidades autónomas el artículo 142 de la CE".[216]

1.1.1. La excepción del Estatuto de autonomía de Castilla y León

La única y tardía excepción al lagunoso paisaje que acabamos de dibujar se localizaba en el Estatuto de autonomía de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por la Ley orgánica 4/1983, de 25 de febrero. En realidad dicha ley orgánica no se ocupó de la cuestión en su versión originaria, pero tras los cambios operados por la Ley orgánica 4/1999, de 8 de enero, su artículo 26 pasó a versar sobre las relaciones recíprocas entre la comunidad autónoma y las entidades locales, que deberían estar presididas por los principios de lealtad e información mutua, colaboración, coordinación, descentralización, solidaridad interterritorial y respeto a los ámbitos competenciales respectivos. Como prolongación de esas directrices programáticas el apartado 4 de dicha disposición hizo recaer sobre los poderes autonómicos una obligación concreta de contenido económico:

"4. La comunidad autónoma asume como obligación especial el apoyo financiero a las entidades locales, a cuyo fin dotará un fondo de cooperación local adecuado, sin perjuicio de otros instrumentos de cooperación."

Esta norma no nos facilita ninguna pista sobre los medios que se emplearían para la dotación de ese fondo de cooperación; en particular no explica si el mismo se nutriría o no de recursos tributarios de la Hacienda autonómica. Ni tampoco dice nada sobre los criterios para su adjudicación y aplicación. Mas a pesar de tales indefiniciones ha ostentado hasta tiempos

216. MEDINA GUERRERO, M., "La protección constitucional de la autonomía…", *op. cit.*, p. 46.

ISBN: 978-84-613-2571-9

recientes el mérito de ser prácticamente el único precepto estatutario que se hacía eco de la exigencia constitucional de prestar auxilio financiero a las haciendas locales.

De naturaleza diversa es el fondo de compensación regional previsto en el artículo 40.2 del Estatuto castellano-leonés, en la redacción dada también por la citada Ley orgánica 4/1999:[217]

"Con objeto de asegurar el equilibrio económico dentro del territorio de la comunidad y la realización interna del principio de solidaridad, se constituirá un fondo de compensación regional, que será regulado por ley de las Cortes de Castilla y León."

Como veremos más adelante, este instrumento solidario no se traduce en una atribución directa de recursos económicos a las entidades locales, sino en la ejecución por parte de la Administración autonómica de gastos de inversión en las zonas menos favorecidas del territorio regional. Por tal razón, quedará fuera del objeto de nuestro estudio.

1.1.2. La especialidad de los estatutos de autonomía de Canarias e Islas Baleares en cuanto a las haciendas insulares

Merecen un breve comentario los estatutos de autonomía de Canarias (Ley orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificada por la Ley orgánica 4/1996, de 30 de diciembre) y 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).

Los artículos 50.d) y 59.f) del primero incluyen las "participaciones en los impuestos regionales", reguladas mediante ley del Parlamento autonómico, entre los recursos constitutivos de la Hacienda de los cabildos insulares, órganos de gobierno, administración y representación de las islas que componen el archipiélago canario.[218]

217. El precepto recogió en términos imperativos la posibilidad de constituir tal fondo formulada por el artículo 32.2 del Estatuto en la redacción previa a la reforma operada por la Ley orgánica 4/1999, de 8 de enero.

218. Un breve análisis del elenco de recursos que el artículo 50 del Estatuto pone a disposición de las haciendas insulares puede consultarse en el trabajo de Sánchez Blázquez, V. M., "Peculiaridades de las haciendas locales de Canarias", en AA.VV. (coordinador J. Lasarte), *Manual general de Derecho Financiero*, t. IV, vol. II, *Haciendas locales*, 2.ª ed., Comares, Granada, 1998, p. 205-207. El mismo autor ha realizado recientemente un estudio bastante más pormenorizado titulado "La financiación de los cabildos insulares: Situación actual y perspectivas de futuro", *Tributos Locales*, núm. 63, 2006, p. 53 y siguientes. En él explica (p. 56) que entre sus recursos adicionales los cabildos cuentan con una participación en la exacción fiscal sobre la gasolina y el gasóleo de automoción, tributo propio de la comunidad autónoma calificado legalmente como tasa pero de naturaleza impositiva. La gestión y recaudación de este tributo corresponde a los cabildos. Además, desde las últimas modificaciones legales éstos tienen reconocida la

ISBN: 978-84-613-2571-9

El artículo 69.4 y 5 del Estatuto balear de 1983 –derogado en 2007, según veremos después– hace algo parecido cuando recoge las siguientes vías de financiación de los consejos insulares, instituciones de análoga naturaleza a los cabildos canarios: la "participación en la financiación de la comunidad, en proporción a las competencias autonómicas que los consejos gestionan como financiación definitiva", así como las transferencias procedentes del "Fondo de Compensación Interinsular, de acuerdo con la distribución que establezca la ley del Parlamento". Después de varias demoras estos requerimientos han sido finalmente cumplidos por la Ley 2/2002, de 3 de abril, de sistema de financiación definitivo de los consejos insulares.[219]

En contra de lo que pudiera imaginarse a primera vista, esas menciones a las participaciones en recursos de la Hacienda regional no comportan una verdadera excepción a la laguna que hemos destapado en el Derecho estatutario. Se fundan en la especialidad de la insularidad en el plano administrativo y hacendístico (artículos 157 y 158 del Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales), duplicada en el archipiélago

competencia para fijar una tarifa distinta a la prevista en su normativa reguladora (disposición adicional quinta del Decreto legislativo autonómico 1/1994, de 29 de julio).

219. Dictada de conformidad con los artículos 52 y 53 de la Ley autonómica 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares, la Ley 2/2002 –modificada en su artículo 8 por la disposición adicional sexta de la Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y económico-administrativas– regula un sistema definitivo de financiación para estas entidades locales, regido por los principios de autonomía, suficiencia y solidaridad. Según su artículo 2, tal sistema se estructura en dos tramos o bloques diferenciados:

1.º) *Fondo Interinsular de Financiación de Servicios* (artículo 3). Se articula mediante una transferencia corriente de los presupuestos generales de la comunidad autónoma, destinada a la cobertura de una serie de materias competenciales homogéneas asumidas por los tres consejos insulares con vigencia a 31 de marzo de 2001. Se reparte como financiación incondicionada sobre la base de la población correspondiente al territorio de cada uno de ellos, corregida por un índice relativo de necesidad de gasto. Este índice se descompone a su vez en dos subíndices, el índice de usuarios potenciales y el índice de economías de escala, calculados, respectivamente, para cada uno de los tres consejos. El primero toma como elemento de referencia la desagregación del gasto funcional de los consejos insulares, mientras que el segundo prevé la existencia de mayores costes fijos en la provisión de los servicios públicos vinculados a las características geográficas del archipiélago.

2.º) *Fondo de Compensación Interinsular* (artículo 4). Se articula mediante una transferencia de capital de los presupuestos generales de la comunidad autónoma, repartida en función de la población de derecho y la superficie del territorio de cada consejo. La financiación deriva del Fondo tiene carácter incondicionado, aunque deberá destinarse a cubrir operaciones de capital.

Los artículos 6 y 7 de la Ley 2/2002 se ocupan, además, de la actualización anual del sistema por la Ley de presupuestos (de acuerdo con la media de la tasa de crecimiento del índice de precios al consumo y de la tasa de crecimiento del producto interior bruto en términos nominales), así como de su duración y revisión (en principio quinquenal).

ISBN: 978-84-613-2571-9

canario como consecuencia de la pervivencia de un régimen económico y fiscal excepcional amparado por la disposición adicional tercera de la Constitución y el artículo 46 de su Estatuto. Fuera de tales normas, no hay en estos estatutos ninguna otra declaración al respecto, lo que evidencia que se trata de una medida de financiación concebida únicamente para un tipo concreto de ente local, característico y privativo de los territorios isleños, que ocupa el lugar de las diputaciones provinciales.

1.1.3. El vacío de los demás estatutos de autonomía

Más allá de esa especialidad de los territorios insulares, un rastreo exhaustivo por el articulado de los estatutos de autonomía a la búsqueda de alguna referencia a la participación en tributos de la comunidad autónoma arroja un resultado infructífero. El mutismo guardado por todos ellos parece olvidar o, por lo menos, minusvalorar el deber constitucional de facilitar medios económicos a los ayuntamientos y diputaciones como administraciones locales básicas. Olvido que resulta además sorprendente según observaron en su día Lasarte Álvarez y Eseverri Martínez, si caemos en la cuenta que varios textos estatutarios tomaron la precaución de reservar a la respectiva comunidad autónoma el papel de sujeto intermediario en la recepción y distribución de los ingresos de las corporaciones locales consistentes en participaciones en ingresos estatales y subvenciones incondicionadas.[220] Sobre este último aspecto volveremos un poco más tarde.

Nos interesa retener el dato de que los estatutos de autonomía no contienen, con la salvedad ya apuntada del castellano-leonés, ninguna alusión explícita al tema. Pese a todo, debemos advertir que para algún autor el articulado de la mayoría de ellos dejaría traslucir cierta voluntad favorable a coadyuvar al mantenimiento de las haciendas locales. Se han querido identificar indicios de ese deseo no sólo en las disposiciones que reservan a los poderes autonómicos la potestad de *tutela financiera* de las entidades locales, sino también en otros preceptos estatutarios como los siguientes:[221]

–Artículo 12.3.7 del Estatuto de Andalucía (Ley orgánica 6/1981, de 30 de diciembre) y artículo 6.2.f) del Estatuto de Extremadura (Ley orgánica 1/1983, de 25 de febrero, modificada por la Ley orgánica 12/1999, de 6 de

220. Esta contradicción fue detectada enseguida, nada más aprobados los primeros estatutos de autonomía, por Lasarte Álvarez, J. y Eseverri Martínez, E., "Las haciendas locales ante…", *op. cit.*, p. 645.

221. Adopta este enfoque Palacios Mostacero, M. L., "Los fondos autonómicos de participación municipal: Planteamientos constitucionales y realidad normativa", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 271-272, 1996, p. 690 y siguientes, aludiendo a los casos de Canarias, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Navarra y Aragón.

ISBN: 978-84-613-2571-9

mayo). Ambos elevan el fomento de la solidaridad entre las distintas áreas territoriales de la comunidad autónoma a la condición de objetivo básico que ha de inspirar el ejercicio de sus poderes.[222]

–Artículo 33.1 del Estatuto de La Rioja (Ley orgánica 3/1982, de 9 de junio, modificada por las leyes orgánicas 3/1994, de 24 de marzo, y 2/1999, de 7 de enero). Contempla la coordinación como uno de los principios rectores de las relaciones entre las administraciones autonómica y locales.

–Artículos 9.2.f) y 40 del Estatuto de la Región de Murcia (Ley orgánica 4/1982, de 9 de junio, modificada por las leyes orgánicas 4/1994, de 24 de marzo, y 1/1998, de 15 de junio). El primero impone la obligación de promover la solidaridad entre los municipios y comarcas de la Región, mientras que el segundo sujeta la autonomía financiera de ésta al principio de coordinación orgánica y funcional con las haciendas locales.

–Artículos 5.1.d) y 57 del Estatuto de Canarias (Ley orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificada por la Ley orgánica 4/1996, de 30 de diciembre). Obligan a la comunidad autónoma a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad, previendo a tal efecto la creación de un Fondo de Solidaridad Interinsular cuyos recursos serán distribuidos por el Parlamento canario.[223]

–Artículos 6.2.c), 44.1, 45.1 y 57.5 del Estatuto de Aragón (Ley orgánica 8/1982, de 10 de agosto, modificada por la Ley orgánica 5/1996, de 30 de diciembre). Con carácter general, se ordena a los poderes públicos aragoneses que propicien la solidaridad interna entre los diferentes territorios y se incluye la coordinación entre los principios a que han de ajustarse las relaciones mutuas entre la comunidad autónoma y las entidades locales. En materia financiera, se recoge la coordinación con las haciendas locales y la solidaridad en la redistribución intrarregional como principios organizativos de la Hacienda autonómica.

222. En el caso del Estatuto de Andalucía de 1981 suscribimos el siguiente juicio de SOUVIRÓN MORENILLA, J. M., "Desarrollo autonómico y desarrollo local a los 20 años del Estatuto de autonomía para Andalucía", en AA.VV. (coordinadora María Luisa Balaguer Callejón), *Organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El gobierno local y sus perspectivas*, Parlamento de Andalucía-Comares, Granada, 2005, p. 57: "hay que decir que el Estatuto de autonomía es bien menguado en sus previsiones sobre la garantía por la comunidad autónoma de la suficiencia financiera de los entes locales andaluces, o de la articulación de mecanismos de equilibrio financiero interterritorial entre tales entes con cargo a la Junta. Más bien, todo lo contrario –y a veces en términos contradictorios–, el vigente Estatuto de autonomía otorga escasa virtualidad a ese papel de la comunidad autónoma."

223. MAZORRA MANRIQUE DE LARA, S. –"Comentario al artículo 56", en AA.VV. (director J. Varona Gómez-Acedo), *Comentarios al Estatuto de autonomía de Canarias. Ley orgánica 10/1982, de 10 de agosto*, Instituto Canario de Administración Pública-Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 1101– lamenta la regulación excesivamente parca de este fondo por el texto estatutario.

ISBN: 978-84-613-2571-9

–Artículos 4.4.a), 30.5, 41.1 y 42 del Estatuto de Castilla-La Mancha (Ley orgánica 9/1982, de 10 de agosto, modificada por las leyes orgánicas 7/1994, de 24 de marzo, y 3/1997, de 3 de julio). Aparte de remitir a una futura ley autonómica la regulación de las relaciones de colaboración y cooperación entre la comunidad autónoma y las corporaciones locales, deja constancia de la necesidad de coordinar sus respectivas haciendas.

–Artículo 42 del Estatuto del Principado de Asturias (Ley orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, modificada por las leyes orgánicas 1/1994, de 24 de marzo, y 1/1999, de 5 de enero), artículo 45 del Estatuto de Cantabria (Ley orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, modificada por la Ley orgánica 11/1998, de 30 de diciembre) y artículo 51 del Estatuto de la Comunidad de Madrid (Ley orgánica 3/1983, de 25 de febrero, modificada por las leyes orgánicas 10/1994, de 24 de marzo, y 5/1998, de 7 de julio). Formulan el principio de coordinación entre las haciendas autonómica y locales.

–Artículo 58.1 y 3 del Estatuto 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). La comunidad autónoma debe coordinar su Hacienda con las haciendas locales y velar por su propio equilibrio territorial, con el fin de posibilitar un pleno desenvolvimiento del principio de solidaridad.

Sin que esté en nuestro ánimo minusvalorar la trascendencia jurídica y política de estas prescripciones legales, parece evidente que por sí solas no llevan aparejada la adquisición de un compromiso formal y vinculante por parte de la comunidad autónoma para poner en marcha cauces de participación local en el rendimiento de los impuestos y recargos que sustenten su Hacienda.

Con la excepción aislada de la norma institucional básica de Castilla y León (reformada en 1999) y las particularidades de los estatutos de Canarias y las Islas Baleares respecto de la financiación de los cabildos y consejos insulares, ninguno de los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas de régimen general aprobados tras la Constitución de 1978 se detuvo a reconocer de manera expresa el derecho de las corporaciones locales a compartir los ingresos que obtenga la Hacienda autonómica por los impuestos propios, los recargos sobre impuestos estatales y los tributos cedidos total o parcialmente por el Estado.

Preocupados únicamente por sentar las bases de la dotación, organización y funcionamiento de la Hacienda de cada comunidad autónoma, la práctica totalidad de los textos estatutarios hacen gala de un visible desapego por garantizar la suficiencia financiera de las haciendas locales, eludiendo cualquier tipo de vinculación al respecto.

ISBN: 978-84-613-2571-9

1.2. Las referencias estatutarias a la percepción y distribución de las participaciones en ingresos estatales y las subvenciones incondicionadas

1.2.1. Tipología de las normas estatutarias

Curiosamente, la indiferencia de los estatutos de autonomía iniciales por ocuparse de la participación local en los tributos de las comunidades autónomas no impidió, según avisamos más arriba, que varios de ellos encomendasen a la Administración autonómica la función de distribuir las transferencias de ingresos del Estado a las haciendas locales en forma de participaciones y subvenciones incondicionadas.

Siete de estos textos estatutarios reservaron a la comunidad autónoma el desempeño de esta modalidad de supervisión o mediación, que suele aparecer de forma concatenada al reconocimiento de la competencia para la ejecución de las potestades de control de la actividad financiera de las entidades locales. Tales potestades aparecen designadas en algunos estatutos como *tutela financiera*, mientras que en otros se formulan simplemente como expresión de la *función de velar por sus intereses financieros*.[224] El

224. El término de tutela financiera fue asumido por los estatutos de autonomía de Cataluña (artículo 48.1), Galicia (artículo 49.1), Andalucía (artículo 62.1), Asturias (artículo 51.bis, modificado por la Ley orgánica 1/1999, de 5 de enero), La Rioja (artículo 53.1, en la redacción dada por la Ley orgánica 2/1999, de 7 de enero), Aragón (artículo 53.Uno, tras la reforma realizada por la Ley orgánica 5/1996, de 30 de diciembre) e Islas Baleares [inicialmente el artículo 66.d) y después el artículo 72.d), tras las reformas efectuadas por las leyes orgánicas 9/1994, de 24 de marzo, y 3/1999, de 8 de enero].

Sobre el sentido atribuible a esta ambigua noción nos remitimos, entre otros, a los trabajos de YEBRA MARTUL-ORTEGA, P., "Hacienda comunitaria y haciendas locales…", *op. cit.*, p. 2709-2724, ÁLVAREZ CORBACHO, X. y YEBRA MARTUL-ORTEGA, P., "La nueva Hacienda local…", *op. cit.*, p. 37-56, ARIAS ABELLÁN, M. D., "La tutela financiera de los entes locales", en AA.VV. (director J. J. Ferreiro Lapatza), *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons-Diputación de Barcelona, 1993, p. 76 y siguientes, y VALENZUELA VILLARUBIA, I., "El sistema de financiación de los entes…", *op. cit.*, p. 56-61. En concreto, ARIAS ABELLÁN la define como el "conjunto de potestades de control o vigilancia atribuidas por el ordenamiento jurídico a determinados entes públicos sobre la actuación financiera de los entes locales". Alternativamente, FERREIRO LAPATZA, J. J. –"Comentario al artículo 49", en AA.VV. (director J. L. Carro Fernández-Valmayor), *Comentarios al Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, p. 845–, interpreta que debe concretarse básicamente en "medidas de colaboración y apoyo". En cualquier caso, la corrección de aplicar este concepto de tutela a unas entidades que tienen constitucionalmente garantizada su autonomía ha sido contemplada con recelo por la doctrina. En este sentido escribió ESCRIBANO COLLADO, P., en AA.VV., *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Universidad de Sevilla, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1981, p. 308: "Digamos de entrada que el término 'tutela', pese a estar ennoblecido por la tradición de su uso y por su vieja recepción en la doctrina, nos resulta al menos impertinente dentro del sistema de autonomías establecido en la Constitución. La tutela no puede desprenderse de su carácter privatista de institución para suplir capacidad o

ISBN: 978-84-613-2571-9

Estatuto de Cataluña, aprobado por la Ley orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, fue el primero en incorporarla como corolario de dicho control en su artículo 48.2, cuyo último párrafo reza así:

superar incapacidades (menores, dementes, pródigos, etc.). El término más adecuado podría haber sido 'control'". Para Lozano Serrano, C. –"La autonomía municipal en materia…", *op. cit.*, p. 127–, "el término empleado por los estatutos no parece el más adecuado, encerrando unas connotaciones que nada tienen que ver con las relaciones entre dos ordenamientos autónomos. Teniendo en cuenta que en la esfera del gasto la complementariedad entre región y colectividad local ha de ser básica, difícilmente se podrá llevar a cabo si el desarrollo normativo por las comunidades autónomas responde a lo que históricamente ha sido una relación tutelar con las corporaciones locales, y que podría traducirse en un constante vaciado de competencias municipales por parte de la nueva Administración territorial". Comparte esta visión negativa Yebra Martul-Ortega, P. –"El ordenamiento financiero de Galicia", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 46, 1985, p. 263–, cuando critica que "esta expresión es, en primer lugar, un anacronismo, porque no es compaginable su sabor paternalista con el reconocimiento explícito y claro de la Constitución que garantiza la autonomía de las entidades territoriales". En su opinión, resultaría más adecuado decir que la comunidad autónoma tiene "un control, mejor que 'tutela', financiero" sobre las entidades locales pero dentro de un respeto a su autonomía. Recogemos, por último, la opinión de Fanlo Loras, A. –*Fundamentos constitucionales de la autonomía local. El control sobre las corporaciones locales: el funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 541–, quien apunta que "no deja de resultar curioso que frente a la tendencia a la proscripción de la utilización del término 'tutela' se haya conservado su empleo en el caso de la 'tutela financiera', y que ésta sea la denominación genérica de los poderes de control de carácter administrativo sobre los entes locales, en materia económica". Quizás por estos motivos algunos estatutos de autonomía, como hemos destacado en el texto, evitan cuidadosamente la utilización del esa locución, optando por asignar a la comunidad autónoma la función de "velar por los intereses financieros de los entes locales". Tal es el caso de los estatutos de Cantabria (artículo 52.1, en la redacción dada por la Ley orgánica 11/1998, de 30 de diciembre) y Castilla y León (artículo 52.1, modificado por la Ley orgánica 4/1999, de 8 de enero).

Por otro lado, conviene recordar que la mayoría de las fórmulas de control o tutela financiera que tradicionalmente había ejercido el Estado –en materia de formación, ejecución y liquidación de presupuestos y rendición de cuentas, inspección, asesoramiento y fiscalización de la gestión económica de las corporaciones locales, disposición y adquisición de bienes, operaciones de crédito e imposición y ordenación de exacciones locales– quedaron suprimidas tras la aprobación de la Constitución. El Tribunal Constitucional aclaró pronto que "el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una situación de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras entidades territoriales". Antes bien, "los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del municipio, la provincia, la comunidad autónoma o el Estado" (sentencia 4/1981, de 2 de febrero, fundamento jurídico 3). Sobre la evolución legislativa habida en la materia antes e inmediatamente después del texto constitucional *vid.* el trabajo de Guijarro Arrizabalaga, J. –"La tutela financiera de las Corporaciones", *op. cit.*, p. 281 y siguientes–, quien pone de relieve que el proceso de eliminación de la mayoría de los procedimientos de fiscalización, intervención y tutela comenzó incluso en la etapa preconstitucional, aunque se materializó

ISBN: 978-84-613-2571-9

"Los ingresos de los entes locales de Cataluña consistentes en participaciones en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas se percibirán a través de la Generalidad, que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales que se establezcan para dichas participaciones."

Si atendemos al orden cronológico de publicación, en un primer momento este patrón fue reproducido casi al pie de la letra por los estatutos de Galicia (artículo 49.2 *in fine* de la Ley orgánica 1/1981, de 6 de abril) y Andalucía (artículo 62.4 de la Ley orgánica 6/1981, de 30 de diciembre), las otras dos comunidades autónomas de régimen financiero común que accedieron a la autonomía por la vía rápida del artículo 151 de la Constitución. Años más tarde siguió idéntica pauta el Estatuto reformado de La Rioja (artículo 53.3 de la Ley orgánica 3/1982, de 9 de junio, modificada por las leyes orgánicas 3/1994, de 24 de marzo, y 2/1999, de 7 de enero), una de las comunidades del artículo 143 del texto constitucional.

En cuanto a este segundo grupo de comunidades autónomas, el Estatuto de la Comunidad Valenciana (Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, modificada por las leyes orgánicas 4/1991, de 13 de marzo, y 5/1994, de 24 de marzo) fue el primero en reservar a la Hacienda autonómica esa función de intermediación. Sin embargo, su artículo 49.2 introdujo una variación importante, aunque un tanto redundante en su estilo, al disponer que la comunidad autónoma distribuiría estos recursos locales "de acuerdo con los criterios legales que la legislación del Estado establezca para las referidas participaciones". Este modelo de redacción, que como puede apreciarse incluye una mención explícita a la legislación estatal, fue secundado por el Estatuto de Aragón (Ley orgánica 8/1982, de 10 de agosto, modificada por la Ley orgánica 5/1996, de 30 de diciembre), que en su artículo 53.3 se remitía a "los criterios legales establecidos por el Estado", así como por el Estatuto de Castilla-La Mancha (Ley orgánica 9/1982, de 10 de agosto, modificada por las leyes orgánicas 7/1994, de 24 de marzo, y 3/1997, de 3 de julio), cuyo vigente artículo 48.3 ordena que el reparto se lleve a cabo por el Consejo de Gobierno conforme a "los criterios que establezca la ley del Estado".[225]

fundamentalmente en el Real decreto ley 3/1981, de 16 de enero, sobre régimen jurídico de las corporaciones locales –convertido posteriormente en la Ley 40/1981, de 28 de octubre.

225. El artículo 51.2 del Estatuto de Cantabria (Ley orgánica 8/1981, de 30 de diciembre) contemplaba también en su redacción originaria ese papel intermediador de la comunidad autónoma en la distribución de participaciones y subvenciones incondicionadas, de acuerdo con los "criterios legales fijados o que se fijen por las leyes del Estado para las referidas participaciones". No obstante, tal referencia ha desaparecido del vigente artículo 52.2, precepto que se ocupa de las competencias tributarias de las entidades locales tras las reformas introducidas en el texto estatutario por la Ley orgánica 11/1998, de 30 de diciembre.

ISBN: 978-84-613-2571-9

1.2.2. Posiciones doctrinales sobre el alcance de la mediación autonómica

Debe quedar claro desde un principio que esa labor de gestión del pago de determinados ingresos de las corporaciones locales no puede aportar en ningún caso una financiación adicional a la Hacienda autonómica, que no está autorizada a retener para sí cantidad alguna del montante global que le remita el Estado. Con ello queremos subrayar que para las comunidades autónomas estos fondos de procedencia estatal constituyen *recursos condicionados o finalistas*, que no forman parte de su financiación propia aunque puedan figurar formalmente en sus respectivas leyes de presupuestos dentro de los estados de ingresos.[226]

Hecha esa precisión, el problema radica en que la delimitación del significado de las cláusulas estatutarias objeto de nuestro estudio ha enfrentado desde bastante tiempo atrás a la doctrina, tal vez a causa de la desconfianza mostrada por algunos autores con respecto a la eficacia y la objetividad de las comunidades autónomas a la hora de distribuir, sin dilaciones y condicionamientos indebidos, las transferencias a los municipios y provincias por participación en los tributos del Estado.[227]

En particular, el origen de la discusión se remonta a la poco clarificadora técnica de reenvío a unos *criterios legales* indeterminados que adoptaron los estatutos catalán, gallego, andaluz y riojano. La pregunta es inevitable: ¿a quién incumbe determinarlos? Así como no cabe albergar ninguna duda

226. *Vid. Informe económico-financiero de las administraciones territoriales 2005*, Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica, Madrid, 2007, p. 180-181.

227. Comentando el artículo 48.2 del Estatuto de Cataluña Lasarte Álvarez, J. y Eseverri Martínez, E. –"Las haciendas locales ante…", *op. cit.*, p. 644–, llamaron la atención sobre la necesidad de evitar que la interrelación básica entre la Generalidad y los entes locales "se convierta en una clara situación de dependencia regional, derivada del hecho de que la distribución de ingresos corre a cargo de la propia Generalidad, para lo cual tendrá que vigilarse que ésta ajusta la distribución a los criterios legales que se establezcan". Estos autores alertaron, además, sobre el peligro de que "esgrimiendo la defensa de la autonomía local se corra el peligro de poner nuevos obstáculos a la operatividad de la misma entendida en su sentido más genuino". Tampoco fue demasiado bien acogido este modo de regular la entrada de los fondos de los entes locales de procedencia estatal por González García, E. –"Autonomía financiera de las corporaciones locales frente a las comunidades autónomas y control de los gastos públicos locales por el Tribunal de Cuentas", AA.VV., *Organización territorial del Estado (comunidades autónomas)*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, p. 1332–, para quien se presta a "un riesgo de trato discriminatorio, o, cuando menos, a demoras en el reparto". Por el contrario, Tost Xifré, F. –"Las haciendas locales catalanas en el marco del Estatuto", en AA.VV., *Autonomía y financiación de las haciendas municipales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, p. 238–, interpretó el precepto del Estatuto catalán como una norma cuya finalidad es contrarrestar la dependencia financiera de las corporaciones locales respecto del Estado.

ISBN: 978-84-613-2571-9

de que el Estado es competente para fijar los criterios de adjudicación de los recursos participados en el caso de la Comunidad Valenciana, Aragón y Castilla-La Mancha –el tenor de sus estatutos cierra el paso a cualquiera otra opción hermenéutica–, no ha habido unanimidad en cuanto a la interpretación de la expresión utilizada en los estatutos de aquellas otras cuatro comunidades autónomas. De hecho, los distintos pronunciamientos sobre el tema se han aglutinado en torno a dos concepciones contrapuestas, según se conciba esa locución genérica como una llamada dirigida al legislador estatal o al legislador autonómico.

Un primer sector doctrinal ha defendido que la competencia para seleccionar las variables de reparto de la participación entre las haciendas municipales y provinciales, así como para concretar su ponderación cuantitativa, corresponde a la comunidad autónoma; o que constituye, al menos, una competencia compartida con el Estado, que debe limitarse a establecer unas bases o pautas fundamentales, no exhaustivas, con el fin de dejar margen para que aquélla pueda desarrollarlas y adaptarlas a las circunstancias particulares de su territorio, en el ejercicio de su competencia de desarrollo legislativo en materia de régimen local. Quienes se inclinan por esta lectura, tendente a reforzar el protagonismo de la Hacienda autonómica como Administración mediadora en detrimento de la Hacienda estatal proveedora de los fondos, aducen tres argumentos básicos.

Se dice, en primer lugar, que la función atribuida a las comunidades autónomas queda desprovista de contenido si se propugna que la ley estatal regule al detalle, en todos sus pormenores, cómo deben distribuirse los fondos canalizados a través de estas transferencias (Ferreiro Lapatza).[228]

228. Este argumento lleva a FERREIRO LAPATZA, J. J. –"La financiación de las entidades…", *op. cit.*, p. 44–, a sostener en alusión a Cataluña que una ley autonómica debe fijar los criterios de distribución "de acuerdo, en su caso, con las bases dictadas por el Estado", bases "que han de ser lo suficientemente amplias y flexibles como para no reducir a la nada las competencias que en este punto atribuyen a Cataluña la Constitución y el Estatuto". A su juicio, esto puede lograrse, por ejemplo, "fijando los baremos fundamentales para dicha distribución y, si se quiere, su orden de importancia y dejando a la comunidad autónoma su exacta valoración y la posibilidad de introducir otros baremos". Este mismo autor se reafirma en su planteamiento en un trabajo posterior –"Hacienda provincial", en AA.VV. (director R. Gómez-Ferrer Morant), *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1991, p. 457-459–, donde matiza que, naturalmente, "fijar los criterios de distribución entre las corporaciones locales complementando y pormenorizando las bases determinadas por el Estado no puede significar variar los destinatarios finales de tal distribución, ni, mucho menos, puede significar que el ente a quien la distribución se encomienda se apodere de los fondos que debe distribuir. El cambio de destinatario, a otra entidad local o a la propia comunidad, sólo podría hacerse, entendemos, a través de una ley estatal". Se suman a esta tesis ROVIRA I MOLA, A. –"Participaciones y subvenciones", *op. cit.*, p. 406-407–, partidario de que el Estado fije mediante unas

ISBN: 978-84-613-2571-9

Su intervención sería un trámite añadido que no aportaría, en principio, ninguna ventaja frente a la tradicional gestión centralizada.

Un segundo punto de apoyo para negar que el papel de la Administración autonómica se limite a actuar como simple *caja de pagos* (Yebra Martul-Ortega), sin capacidad decisoria alguna, es extraído del artículo 2.2 de la LOFCA, al que ya nos referimos en el capítulo primero. Como se recordará, este precepto impone a las comunidades autónomas la obligación de "velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad". En la medida en que se les otorguen facultades para incidir en la asignación de una fuente de ingresos de tanta relevancia cuantitativa para las haciendas locales, se les brinda un poderoso instrumento al servicio de esa dimensión intracomunitaria del principio de solidaridad.[229]

bases un repertorio abierto y no limitativo de criterios que permita a cada comunidad autónoma adoptar los más adecuados a las peculiaridades de sus entidades locales, y Arias Abellán, M. D. –"Competencias sobre las finanzas locales", en AA.VV., *Comentarios sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña*, vol. III, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1990, p. 750–, autora para la que resulta perfectamente factible que el Estado establezca criterios de distribución sin anular los títulos competenciales de que gozan las comunidades autónomas. Para ello, ha de señalar "lo que es básico y común en cuanto a la distribución y que habrá de ser tenido en cuenta, en todo caso, por la comunidad autónoma", pero no puede ir más allá "porque entonces invadiría una competencia que es exclusiva de la comunidad autónoma, que ha de poder definir las características de la Administración local que se desenvuelve en su territorio", respetando la autonomía local (artículo 137 de la Constitución). *Vid.* igualmente Simón Acosta, E., "Observaciones sobre la financiación…", *op. cit.*, p. 392, y Perulles Moreno, J. M., "Debate sobre la financiación de los entes locales", en AA.VV., *Informe sobre el gobierno local*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Madrid, 1992, p. 399, y Quintana Ferrer, E., "La participación de los entes locales en los tributos…", *op. cit.*, p. 34. También aceptó que la ley autonómica pueda efectuar una redistribución modificadora de la originariamente trazada por el Estado Mateo Rodríguez, L., "Ingresos no tributarios de las corporaciones…", *op. cit.*, p. 2239. En su brillante análisis del sistema de financiación de las diputaciones provinciales Sánchez Pedroche, J. A. –"La financiación de las provincias", *op. cit.*, p. 128–, afirma que la aparente aporía ante la que nos sitúan los preceptos estatutarios puede resolverse "si el Estado fijase los criterios básicos de distribución de participaciones y subvenciones incondicionadas entre las diferentes corporaciones pues, en tal caso, las comunidades autónomas referidas podrían complementar y desarrollar dichas bases con el fin de determinar la cantidad exacta correspondiente a cada una de las provincias". El límite estaría, como señalan Ferreiro Lapatza, J. J. y Agulló Agüero, A. –"Las participaciones provinciales en los ingresos…", *op. cit.*, p. 223–, en que "fijar los criterios de distribución entre las corporaciones locales complementando y pormenorizando las bases determinadas por el Estado no puede significar variar los destinatarios finales del tal distribución ni, mucho menos, que el ente a quien la distribución se encomienda se apodere de los fondos que debe distribuir".

229. Yebra Martul-Ortega, P., "Hacienda comunitaria y haciendas locales…", *op. cit.*, p. 2743. Entiende que si se acepta realmente el artículo 2.2 de la LOFCA deberían ser las comunidades

ISBN: 978-84-613-2571-9

Por último, se ha hecho también hincapié en que la reserva de ley establecida por los estatutos de autonomía no va referida expresamente a la ley estatal, de donde cabría deducir que puede ser satisfecha sin mayores problemas, tanto desde un punto de vista formal como material, por las leyes dictadas por los parlamentos autonómicos (Rovira i Mola).[230]

Sin embargo, ese cúmulo de alegatos ha sido replicado con otras razones no menos relevantes por los partidarios de que la legislación del Estado se encargue de fijar unos criterios de distribución homogéneos en todo el territorio nacional.[231] Martín Queralt es tal vez quien ha enunciado con mayor precisión los motivos que justifican la necesidad de ese marco uniforme.[232] Comienza su análisis del problema recordando el papel de coordinación de las distintas haciendas públicas territoriales que compete al Estado a través de las Cortes Generales, como cauce para ejercer la función de ordenación general de la economía que le atribuye el artículo 149.1.13 de la Constitución. Al no ser las participaciones en los ingresos estatales una transferencia de fondos ocasional o esporádica, sino un recurso fundamental y estable de las haciendas locales, estima que se puede considerar que forman parte de la planificación económica general diseñada por el Estado.

En segundo término, este autor afirma que la determinación de este componente del sistema de ingresos locales representa un elemento básico de la *Hacienda general*, como ámbito material cuya regulación es competencia exclusiva del Estado de conformidad con el artículo 149.1.14 de la norma fundamental. De sus palabras se deduce que este título competencial comprende la ordenación de los elementos estructurales de las haciendas

autónomas quienes fijasen a través de sus respectivas asambleas legislativas los criterios de distribución, pues de lo contrario "el precepto desde el punto de vista autonómico puede quedar en un mero adorno jurídico".

230. ROVIRA I MOLA, A., "La coordinación de la gestión tributaria…", *op. cit.*, p. 363-364, centra su reflexión en el Estatuto catalán: "La centralización o concentración en la Generalidad de Cataluña de los ingresos mencionados, correspondientes a las entidades locales, no tendría sentido si aquélla hubiera de limitarse a hacer de mandatario de la Administración estatal –de criado, en realidad–, ya que se introduciría un nuevo hito en el proceso de transferencia de recursos, sin otra consecuencia que un retraso injustificado." En idénticos términos se manifiesta este mismo autor en otro trabajo titulado "La coordinación de los sistemas fiscales", en AA.VV., *La coordinación financiera estatal, autonómica y local*, Generalidad de Cataluña, Escuela de Administración Pública, Barcelona, 1984, p. 86.

231. Para SÁNCHEZ SERRANO, L. –"Principios y fuentes de financiación…", *op. cit.*, p. 23–, el contenido de las cláusulas estatutarias que estamos analizando no puede significar competencia alguna "para la fijación de los criterios de distribución ni para alterar la efectuada por la ley estatal".

232. MARTÍN QUERALT, J., "La participación en ingresos estatales", *op. cit.*, p. 2194-2197.

ISBN: 978-84-613-2571-9

locales y en concreto, parafraseando la sentencia del Tribunal Constitucional 179/1985, de 19 de diciembre (fundamento jurídico 1), aquellas medidas que tienen "por objeto directo la relación entre la Hacienda estatal y las haciendas locales".

Por último, el citado profesor pone el acento en el carácter esencial que reviste este recurso desde la perspectiva de la suficiencia financiera de las entidades locales, cuyo sostenimiento difícilmente sería posible sin su existencia. Dada su capital importancia en orden a asegurar la propia pervivencia y las disponibilidades presupuestarias de aquéllas, se muestra convencido de que el Estado debe continuar llevando a cabo su completa configuración legal.[233]

Desde un primer momento esta segunda tesis prevaleció en la práctica. La entrada en vigor de los referidos estatutos de autonomía no alteró el hábito de que las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado continuasen señalando una lista cerrada de criterios de distribución de la participación. Y la aprobación de la Ley 39/1988 y de su posterior Texto refundido de 2004 no hizo sino abundar en este planteamiento. El artículo 1 de dicho Texto refundido parte de la idea de que el desarrollo legal de las participaciones en los tributos del Estado corresponde íntegramente a éste en virtud del artículo 142 de la Constitución,[234] eludiendo a tal fin la califica-

233. No obstante, Martín Queralt, J. –"La participación en ingresos estatales", *op. cit.*, p. 2196–, matiza que la situación podría cambiar en el futuro si la participación en los tributos del Estado dejase de ser un elemento esencial de las haciendas locales, porque éstas pasasen a estar basadas principalmente en el rendimiento de sus propios tributos. De sobrevenir tal hipótesis cabría que la ley estatal determinase unos criterios generales, cuya ponderación concreta correspondiese efectuar a cada una de las comunidades autónomas que han asumido esta competencia específica.

234. Según Rubio de Urquía, J. I. y Arnal Suria, S. –"Ley reguladora de las haciendas…", *op. cit.*, p. 48–, este precepto busca minimizar las reglas estatutarias para que las comunidades autónomas "se limiten a prestar un servicio de 'caja distribuidora'", entregando a sus respectivas entidades locales las cantidades asignadas conforme a los criterios establecidos por el Estado. Para Lozano Serrano, C. – "Participaciones y subvenciones", *op. cit.*, p. 72–, la Ley 39/1988 "prescinde de la existencia de las comunidades autónomas, y en lugar de tender a una integración armónica de los tres niveles de haciendas territoriales, se preocupa con celo digno de mejor causa de asentar una relación exclusivamente bilateral entre Estado y entes locales que –por decirlo gráficamente– deja absolutamente 'descolgadas' a las comunidades autónomas". También Zabala Rodríguez-Fornos, A. –"Consideraciones sobre un replanteamiento…", *op. cit.*, p. 24–, critica el sistema de transferencias directas, excluyente de la intervención de las comunidades autónomas, seguido por la Ley de haciendas locales. A su modo de ver, "no corresponde a la función que éstas deben asumir, tanto en la ordenación de su territorio como en la adecuada diversificación de tales recursos atendiendo a las circunstancias de cada municipio: máxime cuando los criterios de distribución fijados a nivel estatal pecan de uniformidad excesiva y se basan en parámetros rígidos, no plenamente ajustados a las reales capacidades

ISBN: 978-84-613-2571-9

ción de bases del régimen jurídico-financiero local para los preceptos que en él regulan con todo detalle el régimen de esta fuente de ingresos de los municipios y las provincias.[235]

Como resultado de esta interpretación el alcance de la competencia autonómica ha quedado estrechado de modo ostensible, manifestándose en una actividad puramente administrativa de intermediación financiera entre el Estado y las corporaciones locales.[236] Dicha actividad no va acompañada de ningún margen de maniobra para alterar la distribución inicial ultimada por el Legislativo estatal, ni tampoco para introducir algún elemento de condicionalidad en el uso de los fondos percibidos.[237]

económicas de aquéllos y al principio de solidaridad". En similares términos SOLÉ VILANOVA, J. –"Tendencias futuras de la financiación local en España", *Análisis Local*, núm. 47, 2003, p. 35– muestra su desacuerdo con unos "criterios uniformes que no tienen en cuenta el espíritu del Estado de las autonomías ni la posible reordenación territorial dentro de cada comunidad autónoma". Para ARIAS ABELLÁN, M. D. –"Competencias sobre las finanzas…", *op. cit.*, p. 750, nota núm. 42–, la Ley vulneraba en este punto la esfera competencial autonómica, por efectuar el Estado directamente la distribución material de estos ingresos.

235. *Vid.* capítulo IV del título II para los municipios y capítulo IV del título III para las provincias. Estos preceptos del Texto refundido son una traslación de las profundas modificaciones operadas en la Ley reguladora de las haciendas locales por la Ley 51/2002. Por ello, han heredado la diferenciación entre la nueva fórmula de cesión de recaudación de impuestos estatales y la modalidad tradicional de participación global en los tributos del Estado.

236. En este sentido puede verse la *Liquidación de presupuestos de las comunidades y ciudades autónomas. Ejercicio 2005*, última publicada por el Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Coordinación Financiera con las comunidades autónomas (http://www.meh.es). En la información complementaria que la acompaña se recoge la siguiente afirmación: "Las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Comunidad Foral de Navarra y La Rioja actúan de intermediarias entre el Estado y sus entidades locales en lo referente a la participación de dichas entidades locales en los tributos del Estado. Todas ellas excepto Aragón, Comunidad Valenciana y La Rioja, que gestionan esta participación local de forma extrapresupuestaria, la contabilizan en los capítulos IV del presupuesto de ingresos y gastos y por lo tanto se incluyen en los datos publicados." Se trata, por otra parte, de la partida más significativa de las transferencias de tales comunidades autónomas a las haciendas locales (5.581.271,91 miles de euros en 2005 en Cataluña, Galicia, Andalucía, Castilla-La Mancha y Navarra). Se ha hablado, por ello, de que la comunidad autónoma actúa "como intermediario único entre el Estado y las corporaciones locales al constituirse en 'filtro' único para su participación en los ingresos estatales y 'subvenciones incondicionadas'" (MARIÑAS OTERO, G., *El Estatuto de autonomía para Galicia de 6 de abril de 1981*, Madrid, 2000, p. 224).

237. ZORNOZA PÉREZ, J. J., "La financiación de las corporaciones locales…", *op. cit.*, p. 185. Para RUIZ HIDALGO, C. –"La financiación de las haciendas…", *op. cit.*, p. 492–, el hecho de que se excluya la intervención de las comunidades autónomas "no se corresponde con la función que éstas deben asumir, tanto en la ordenación de su territorio como en la adecuada diversificación de los recursos atendiendo las circunstancias". En su opinión no se trata de una cuestión baladí, ya que los criterios de distribución fijados a nivel estatal incurren en una excesiva uniformidad que no se ajusta a la realidad económica de las distintas haciendas locales.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Así se desprende de la lectura del artículo 95 del Texto refundido de la Ley de Hacienda pública de la Generalidad Valenciana, aprobado por el Decreto legislativo de 26 de junio de 1991, que como es lógico hace referencia al texto estatutario antiguo:

"1. La Consejería de Economía y Hacienda, en cumplimiento del artículo 49, apartado segundo, del Estatuto de autonomía, distribuirá, de acuerdo con los criterios que la legislación del Estado establezca, los ingresos de los entes locales que consistan en participación en ingresos y subvenciones incondicionales.

"2. Dicha distribución se realizará mediante entregas a cuenta trimestrales, produciendo al final del ejercicio la liquidación definitiva en la participación, de acuerdo con los criterios fijados, y efectuándose en su caso la oportuna regularización mediante las compensaciones que procedan, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local, y disposición adicional 14 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de haciendas locales."

A título de ejemplo, citaremos también el caso de la comunidad autónoma de Andalucía. Si analizamos el articulado de las sucesivas leyes de presupuestos aprobadas por su Parlamento, sólo hallaremos en ellas una previsión de pagos anticipados de tesorería a las corporaciones locales a cuenta de los ingresos que hayan de percibir por participación en los tributos del Estado. Como muestra puede consultarse el artículo 31 de la Ley 24/2007, de 26 de diciembre, del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2008. El Consejo de Gobierno está autorizado a efectuar tales anticipos, a solicitud de aquéllas y previo informe de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, con una serie de limitaciones cuantitativas, temporales y formales que no es momento de analizar.[238]

Con este entendimiento del Derecho vigente, el conflicto estaba servido. La resistencia de determinadas comunidades autónomas, como Cataluña y Galicia, a rendirse ante lo que consideraban una vulneración injus-

238. Otro exponente lo hallamos en el artículo 51 de la Ley 16/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2008, referente a las entregas a cuenta correspondientes a los ayuntamientos y diputaciones provinciales gallegos por su participación en los tributos del Estado. Precisamente, la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP) ha reclamado en reiteradas ocasiones que para el reparto de la participación en los tributos del Estado se introduzcan criterios como el número de núcleos de población, la superficie y el envejecimiento poblacional, con el fin de objetivar el coste real asumido por los gobiernos locales en el desenvolvimiento de sus competencias. Puede verse a este respecto en la página web de dicha Federación (http://www.fegamp.org) el documento "Relatorios da VII Asemblea Xeral Ordinaria", Santiago de Compostela, 22 de noviembre de 2007, resolución sexta.

ISBN: 978-84-613-2571-9

tificada de lo dispuesto en sus estatutos de autonomía les llevó a plantear diversos recursos de inconstitucionalidad contra la normativa estatal. De modo que, como ha sucedido tantas otras veces, el Tribunal Constitucional tuvo que terciar finalmente en este conflicto institucional.

1.2.3. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Y así lo hizo. El supremo intérprete de nuestro norma fundamental ha resuelto que por encima de la ambigüedad de la expresión *criterios legales*, la mediación en el reparto de fondos provenientes del Presupuesto estatal deberá ajustarse a las reglas señaladas por la legislación del Estado, cuya competencia para prefijar unos criterios de distribución "homogéneos y uniformes" ha quedado refrendada con solidez en las sentencias 96/1990, de 24 de mayo (fundamento jurídico 7), 237/1992, de 15 de diciembre (fundamento jurídico 6), 331/1993, de 12 de noviembre (fundamento jurídico 2.B), 171/1996, de 30 de octubre (fundamento jurídico 5), 233/1999, de 16 de diciembre (fundamento jurídico 31), y 104/2000, de 13 de abril (fundamento jurídico 5).

De este consolidado acervo jurisprudencial se infiere un esquema de articulación de este recurso financiero donde hay que deslindar tres componentes bien diferenciados: la *fuente*, ubicada en la Hacienda del Estado; el *cauce o canal* de la comunidad autónoma, que sustituirá al Estado actuando como intermediario o caja de pagos cuando así se halle estipulado en su Estatuto de autonomía,[239] y, por último, el *marco normativo*, que ha de ser a la fuerza la ley estatal. Las asambleas legislativas autonómicas carecen, pues, de competencia para decidir las reglas de reparto o alterar las adoptadas por las Cortes Generales.

En el primero de los pronunciamientos recaídos sobre el asunto, la sentencia 96/1990, el Tribunal rechazó que los estatutos catalán y gallego confieran a las respectivas comunidades autónomas la competencia controvertida con la argumentación siguiente:

"Es precisamente el legislador estatal en este caso, ya que se trata de fondos mediante los que se pretende posibilitar al conjunto de las corporaciones locales y a cada una de ellas el ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, a quien incumbe, en virtud de aquella reserva de ley, a través de la actividad legislativa, dar efectividad a los principios de suficiencia de las haciendas locales (artículo 142 de la CE) y de solidaridad y equilibrio territorial (artículo 138 de la CE) mediante la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución entre los distintos entes locales de su participación en los ingresos del Estado."

239. YEBRA MARTUL-ORTEGA, P., "El ordenamiento financiero de Galicia…", *op. cit.*, p. 265.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Se intuyen en estas palabras algunos de los factores que hemos expuesto más arriba, quizás aún más presentes en la explicación que facilita el Tribunal para reputar ajustada esta solución al complejo reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas que rige en materia de haciendas locales:

"Las normas impugnadas vienen, pues, a colmar la reserva de Ley recogida en los artículos 48.2 del EAC y 49.2 del EAG, sin que incurran en vulneración de precepto estatutario alguno, pues sin desconocer las competencias autonómicas en materia de haciendas locales que se desprenden de los artículos 2.2 y 6.3 de la LOFCA, 9.8 del EAC y 27.2 del EAG, ni las relaciones entre las haciendas comunitarias y locales que deriven de la participación en los tributos de las comunidades autónomas en favor de los entes locales prevista en el artículo 142 de la CE, no cabe tampoco desconocer las competencias estatales en materia de bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y Hacienda general (artículos 149.1.18 y 14 de la CE), ya que es justamente el apuntado carácter que reviste la participación de las entidades locales en los tributos del Estado en cuanto garantía de su autonomía la que convierte aquella participación en garante del funcionamiento de la Hacienda local dentro del conjunto de la Hacienda general y, en consecuencia, lo que la constituye en elemento básico de ésta."

Después de que la sentencia 237/1992 reiterase que el precepto del Estatuto de Galicia "no configura competencia alguna sobre la materia que no sea la de servir de intermediario", la sentencia 331/1993 (fundamento jurídico 2.C) extendió los efectos de esta doctrina al reparto de las subvenciones incondicionadas otorgadas por el Estado. En esta ocasión el recurso de inconstitucionalidad fue interpuesto por el presidente del Gobierno de la nación contra la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, cuyo artículo 181.a) encargaba a la legislación autonómica sobre finanzas locales la regulación de los criterios de distribución de los ingresos consistentes en "participaciones en ingresos estatales y de la Generalidad y en subvenciones incondicionadas". Dada la identidad de la cuestión litigiosa con la revisada en fallos precedentes, el Tribunal no vaciló a la hora de anular la disposición por lo que respecta al régimen de la participación en los ingresos estatales.[240] La novedad de esta sentencia reside en que la referencia a las subvenciones incondicionadas corrió idéntica suerte. Tras recordar que el Estado tiene competencia, *ex* artículo

240. La inconstitucionalidad de la Ley 8/1987 en este punto ya fue puesta de relieve por Ortega Álvarez, L., *El régimen constitucional de las competencias locales*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988, p. 200-201.

ISBN: 978-84-613-2571-9

149.1.14 de la Constitución, para otorgar a los entes locales subvenciones destinadas a cubrir su déficit real y asegurar el equilibrio financiero de las haciendas territoriales, se encuentra una justificación para defender que sea el único responsable de ponderar el reparto de dichos fondos:

"Pues bien, el hecho de que las denominadas subvenciones incondicionadas no tengan una vinculación o afectación a una acción de fomento concreto no altera la competencia del Estado para fijar los criterios de reparto de las mismas entre sus destinatarios (entes locales en el presente caso), pues ambos conceptos –vinculación de las subvenciones y reparto de las mismas entre los entes locales– no son sinónimos ni están en una relación de reciprocidad. Quiere decirse con ello que las subvenciones del Estado a los entes locales, con o sin vinculación específica a una acción de fomento concreta, no dejan de ser una fuente de financiación estatal a dichos entes que, al igual que la participación en los ingresos del Estado, constituye una garantía de funcionamiento de la Hacienda local dentro del conjunto de la Hacienda general, lo que en último término significa garantía del ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido (artículos 137, 140 y 141 de la CE). Siendo ésta la finalidad de dichas subvenciones, es claro que incumbe al Estado la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución de los mismos entre los distintos entes locales, con independencia del cuál sea su destino material concreto."

Con el debido respeto que siempre nos merecen las decisiones del Tribunal Constitucional, creemos que no se trata de la única opción plausible. Estamos de acuerdo en el punto de partida del razonamiento, es decir, en la convicción de que de la letra de los estatutos de Cataluña, Galicia, Andalucía y La Rioja no se deriva una exigencia ineludible de que las comunidades autónomas intervengan en la regulación de los criterios distributivos de las transferencias del Estado a las corporaciones locales. Al principal argumento manejado por quienes defienden lo contrario se le puede dar la vuelta con relativa facilidad: si se afirma que el Estado debe regular sólo las bases de la participación local en sus recursos tributarios, dejando el desarrollo legislativo a las comunidades autónomas, ¿no debería entonces admitirse que el Estado regulase también las bases de reparto de la participación local en los tributos de las comunidades autónomas? Ninguno de los autores que se identifican con la primera de las posiciones que antes describimos contesta a este interrogante.

A nuestro modo de ver, que el legislador estatal permita o no a las comunidades autónomas readaptar los criterios fijados para la adjudicación de las transferencias correspondientes a los entes locales ubicados en su territorio es algo que pertenece a su libre elección. Nada le obliga a hacer-

ISBN: 978-84-613-2571-9

lo, pero tampoco nada se lo impide.[241] Desde luego, no acaba de convencernos la desconfiada proclama que parece adivinarse en los fragmentos que hemos trascrito, en el sentido de que sólo la ley estatal resulta apta para asegurar los principios de autonomía local, suficiencia financiera y solidaridad.

En el ya citado Informe de la Ponencia de estudio de la financiación local constituida en el seno de la Comisión de Entidades Locales, aprobado por el Pleno del Senado en su sesión del 19 de diciembre de 2007, se apunta la posibilidad de que "se ceda a los parlamentos autonómicos la capacidad de establecer criterios detallados de distribución de las participaciones o transferencias incondicionadas estatales".[242]

Como alternativa para lograr un punto de equilibrio desde una perspectiva *de lege ferenda*, nos inclinamos por la posibilidad de que las Cortes Generales señalaran unos criterios de reparto y ponderaciones mínimos,[243] encomendando a los legislativos autonómicos su concreción y, eso sí, supeditando la posibilidad de ejercer esta facultad a la puesta en marcha de fórmulas de participación en los tributos de las haciendas autonómicas similares a la participación en los tributos del Estado en cuanto a su carácter incondicionado, estabilidad, evolución automática, etc. Con la pertinente modificación de la legislación estatal sobre haciendas locales se abriría así una importante vía de conexión o coordinación entre ambos recursos fun-

241. Suscribimos en su integridad la siguiente reflexión de Martín Queralt, J., "La participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas", en AA.VV. (director S. Muñoz Machado), *Tratado de Derecho municipal*, 2.ª ed., t. II, Civitas, Madrid, 2003, p. 2534: "Como ya puntualizamos […] las previsiones contenidas en los estatutos de autonomía no son potencialmente irrelevantes. E incidimos en el adjetivo. La ley ordinaria estatal (LHL) podría haber contemplado para las comunidades autónomas con competencias exclusivas en materia de régimen local criterios para la distribución entre sus entes locales de las participaciones de éstos en los tributos del Estado, cuya ponderación deba efectuar la comunidad autónoma de que se trate. Pero esta posibilidad no ha sido contemplada en la Ley 39/1988, y la ausencia de ella, para el Tribunal Constitucional, no vicia de inconstitucionalidad a la regulación normativa de las participaciones en los tributos del Estado contenida en la LHL."

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

243. En la línea mantenida por Ferreiro Lapatza, J. J., "La financiación de las entidades…", *op. cit.*, p. 44, y Arias Abellán, M. D., "Competencias sobre las finanzas…", *op. cit.*, p. 750, nota núm. 42. Otro autor que se ha mostrado partidario de dejar a cargo de las comunidades autónomas las transferencias incondicionadas a favor de los municipios es Monasterio Escudero, C. –"Pacto Local, Hacienda local y tamaño de los municipios", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 4, 2000, p. 108–, para permitirles regular un fondo de transferencias municipales con criterios propios "más ajustados a las circunstancias demográficas y a la especialización económica de sus municipios".

ISBN: 978-84-613-2571-9

damentales de éstas,[244] que permitiría, por ejemplo, que cada comunidad autónoma pudiese integrarlos en un único fondo de participación o financiación local.[245]

> En llamativo contraste con la absoluta postergación de que fue objeto la participación en los tributos de las haciendas autonómicas, algunos estatutos de autonomía (Cataluña, Galicia, Andalucía, La Rioja, Comunidad Valenciana, Aragón y Castilla-La Mancha) reservaron a la comunidad autónoma la función de canalizar la distribución de los ingresos de los entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales y subvenciones incondicionadas.
>
> En la actualidad, esta actividad mediadora tiene una importancia muy secundaria, pues se sustancia en una mera labor accesoria de gestión de caja: recepción de unos fondos que se expiden (en su caso con posibles anticipos en los pagos) a los entes beneficiarios conforme a unas directrices preordenadas por el Estado. Ello es consecuencia de la interpretación restrictiva que ha prosperado con el beneplácito constante de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Los *criterios legales* reclamados por algunos de esos textos estatutarios (Cataluña, Galicia, Andalucía, La Rioja) son unas pautas unitarias y homogéneas de reparto fijadas y ponderadas exclusivamente por la legislación estatal (Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales).
>
> Aunque no pensamos que esta solución lesione las competencias autonómicas, hemos planteado una alternativa con miras a crear un nexo de unión entre las dos variantes de participación constitucionalmente reconocidas a las haciendas locales, mediante su integración en un fondo único cuya regulación sería compartida por el Estado y las comunidades autónomas.

1.3. El silencio de la Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA)

En realidad podríamos habernos ahorrado este apartado, toda vez que la LOFCA no contiene ningún tratamiento de la participación en los tributos de las comunidades autónomas en su regulación del ejercicio de las com-

244. La ordenación coordinada de la participación de las comunidades autónomas en los tributos del Estado y de las entidades locales en los de éste y aquéllas es demandada por RUBIO DE URQUÍA, J. I., "La reforma del sistema tributario…", *op. cit.*, p. 11.

245. Se muestran a favor de la integración de la participación en los tributos del Estado en un fondo autonómico de cooperación municipal, junto con la participación en los de la comunidad autónoma, ROVIRA I MOLA, A., "Participaciones y subvenciones", *op. cit.*, p. 406 y siguientes, y MATEO RODRÍGUEZ, L., "Ingresos no tributarios de las Corporaciones…", *op. cit.*, p. 2239.

ISBN: 978-84-613-2571-9

petencias financieras de éstas. Esta cuestión no figuró en el proyecto de ley presentado por el Gobierno, ni tampoco se suscitó en ningún momento durante la tramitación parlamentaria en Cortes.[246] Lo máximo que encontramos en ella es un indicio tenue de la necesidad de su existencia, pues como sabemos el artículo 2.2 impone a estos entes territoriales el deber de vigilar su equilibrio territorial y de buscar la realización interna del principio de solidaridad.

Estamos de acuerdo con quienes, como Zornoza Pérez, lamentan esta laguna. No le falta razón a este autor cuando observa que al perfilar la normativa reguladora del sistema de financiación autonómica que terminaría por incorporarse a 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".[247]

2. Los nuevos estatutos de autonomía resultantes de las últimas reformas

Por fortuna, la desalentadora situación que hemos descrito en el apartado precedente ha comenzado a experimentar un giro sustancial en varias comunidades autónomas, como consecuencia del proceso de reforma esta-

246. No obstante, el tema de la necesaria articulación entre las haciendas autonómicas y locales no fue ignorado por completo mientras se discutió el proyecto en el Congreso de los Diputados. Entre las enmiendas presentadas en la cámara baja hubo una del Grupo Andalucista (núm. 87), que proponía añadir un nuevo artículo 7.bis con el fin de regular sus relaciones financieras en aspectos tales como la tutela financiera, la posible delegación de la gestión, recaudación e inspección de los tributos propios y la distribución de los ingresos de las haciendas locales consistentes en participaciones en ingresos estatales y subvenciones incondicionadas. La enmienda no fue atendida en el Informe de la Ponencia ni el Dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso, pero fue mantenida para su defensa en el Pleno. Como justificación de la misma el Sr. Pérez Ruiz dijo que la LOFCA, como tal ley marco de relaciones financieras debía también ocuparse de las relaciones de las comunidades con los entes locales, razón por la que se pretendía introducir un precepto similar al artículo 48 del Estatuto de Cataluña de 1979 para evitar un debilitamiento de dicha ley orgánica. En el turno en contra el Sr. Yebra Martul-Ortega contestó que este aspecto debía ser tratado en la Ley de régimen local y que "son las propias comunidades autónomas las que deben hacer esta regulación de carácter vertical entre los dos niveles con las respectivas corporaciones locales". La enmienda fue rechazada en el Pleno del Congreso por 245 votos en contra, 5 a favor y 6 abstenciones. Hemos obtenido esta información del trabajo de Lasarte Álvarez, J., "Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas: Crónica parlamentaria", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 9, 1982, p. 276 y 293-294, así como de la recopilación *Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas. El debate en las Cortes Generales*, Ministerio de Hacienda, Dirección General de Coordinación con las haciendas Territoriales, Madrid, 1982, p. 292-293, 356, 377 y 411-415.

247. Cfr. Zornoza Pérez, J. J., "La financiación de las corporaciones locales…", *op. cit.*, p. 178.

ISBN: 978-84-613-2571-9

tutaria culminado en ellas entre 2005 y 2007. Los nuevos estatutos de autonomía ya aprobados para la Comunidad Valenciana (Ley orgánica 1/2006), Cataluña (Ley orgánica 6/2006), Islas Baleares (Ley orgánica 1/2007), Andalucía (Ley orgánica 2/2007), Aragón (Ley orgánica 5/2007) y Castilla y León (Ley orgánica 14/2007), así como alguna otra propuesta de reforma que no ha podido culminar aún su tramitación en Cortes (Castilla-La Mancha) incorporan, ahora sí, una referencia más o menos explícita a la exigencia de que los entes locales participen en los ingresos de la respectiva Hacienda autonómica, en general, o en sus ingresos de naturaleza tributaria, en particular.[248] Enseguida veremos que no siempre se han predeterminado con igual precisión los rasgos esenciales que debe reunir este mecanismo de financiación.[249] En cualquier caso, estas declaraciones estatutarias discurren en paralelo a la mayor atención prestada a los gobiernos locales y son congruentes, además, con la invocación unánime del principio constitucional de suficiencia entre aquellos que han de presidir sus finanzas.[250]

248. Se da así satisfacción a un anhelo doctrinal y político ampliamente manifestado: "La comunidad autónoma debe asegurar la atribución de recursos propios a los municipios y su participación en los tributos de la comunidad autónoma, de acuerdo con criterios de equidad, solidaridad y eficiencia, y no únicamente a través de planes de obras y servicios finalistas, sino por medio de fondos de cooperación incondicionados". Cfr. FONT I LLOVET, T., VELASCO CABALLERO, F. y ORTEGA ÁLVAREZ, L., *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, p. 23. La conveniencia de que los estatutos "'recuerden' expresamente la obligación constitucional de que las comunidades autónomas articulen un mecanismo de participación de las entidades locales en sus ingresos tributarios" ya fue reclamada en 2005 por MEDINA GUERRERO, M., "La articulación de la suficiencia financiera…", *op. cit.*, p. 75.

249. Estamos de acuerdo con MEDINA GUERRERO, M. –"La articulación de la suficiencia financiera…", *op. cit.*, p. 75-76– en que "lo más adecuado sería que este mecanismo quedase ya 'prefigurado' o 'predeterminado' en el propio Estatuto", si bien "podría bastar que se recogiesen los rasgos esenciales que inequívocamente, a la luz del texto constitucional, deben caracterizar a esta fuente de ingresos". Entre esos rasgos menciona los tres siguientes: "1) ha de constituir una fuente de financiación ordinaria y estable de las entidades locales, lo que exige que su existencia no dependa únicamente de la Ley de presupuestos; 2) ha de proporcionar unos recursos 'previsibles' o 'predeterminables' con un mínimo horizonte temporal, a fin de que los municipios y provincias puedan planificar sus políticas de gasto con la suficiente antelación; y 3) debe tratarse de una fuente suministradora de ingresos de libre disposición."

250. El visible cambio de enfoque de los nuevos estatutos con relación a las entidades locales y a su Hacienda es explicado por RUIZ ROBLEDO, A. –en AA.VV. (coordinador F. Balaguer Callejón), *El nuevo Estatuto de Andalucía*, Tecnos, Madrid, 2007, p. 99– al hilo del nuevo 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 (artículo 62). De modo inverso, la más amplia concepción del contenido de los estatutos que se mantiene ahora ha llevado a regular tanto las competencias

ISBN: 978-84-613-2571-9

2.1. Las referencias a la financiación local de procedencia autonómica

2.1.1. Comunidad Valenciana

Su norma institucional básica ha experimentado una amplia revisión por medio de la Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana. Dentro de su nuevo título VIII en materia de "Administración local" se incluye un precepto referido a los municipios, el artículo 64, cuyo apartado 3 dispone lo siguiente:

"Para potenciar la autonomía local sobre la base del principio de subsidiariedad, por ley de Les Corts, se creará el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana con los mismos criterios que el fondo estatal."

Aunque esta norma no contiene una alusión explícita a la participación en los tributos de la Hacienda autonómica,[251] la finalidad asignada al Fondo parece presuponer como mínimo una transferencia de ingresos del presupuesto de la comunidad autónoma hacia los ayuntamientos,[252] ya que nada

como su financiación." Para una crítica a la regulación del régimen jurídico local en los estatutos reformados nos remitimos al análisis de Font i Llovet, T., Velasco Caballero, F. y Ortega Álvarez, L., "El régimen local en la reforma…", *op. cit.*, p. 57 y siguientes.

251. Tienen razón Martín Queralt, J. y García Moreno, V. A. –"La Hacienda y el patrimonio de la Generalitat", en AA.VV. (director J. M. Baño León), *Comentario al Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, p. 243– cuando advierten que la creación de este instrumento "no deja de suscitar problemas respecto a su naturaleza, composición y funcionamiento, en la medida en que no están suficientemente explicitados, en nuestra opinión, en la reforma estatutaria". Más críticos aún se muestran Martín Mateo, R. y Rosa Moreno, J. –"La Administración local. Planteamiento general", en la misma obra colectiva recién citada, p. 515 y 519-520–, al denunciar como un hecho grave o al menos sorprendente que "uno de los recursos de las haciendas locales que tiene una clara conexión con el marco autonómico, esto es, la participación en los tributos autonómicos, no tenga una referencia en el Estatuto, sea para establecer, al menos, el derecho de participación de los entes locales, sea para determinar criterios básicos de participación y distribución o simplemente para realizar remisión legal". En opinión de estos últimos autores, el Fondo de Cooperación Municipal previsto en el nuevo Estatuto no persigue articular "la participación de los municipios en los tributos, sino una distribución de recursos económicos, a través de criterios de cooperación territorial, que contribuya al ejercicio eficaz de las competencias municipales (principio de subsidiariedad)". Se asemejaría, por tanto al Fondo de Compensación Interterritorial que opera en las relaciones Estado-comunidades autónomas.

252. Martín Queralt, J. y García Moreno, V. A. –"La Hacienda y el patrimonio…", *op. cit.*, p. 243-244– defienden lo contrario, sobre la base de la mención a la aplicación de los mismos criterios que el fondo estatal: "Respecto a su composición no se establece si debe dotarse o no a partir de todos los ingresos tributarios de la Generalitat, o únicamente se va a ceñir a gestionar los fondos que el Estado entrega a los municipios, regulándose tal actividad por la ley autonómica. Sin descartar que se pudiera incluir en el Fondo la aportación de ingresos por parte de la Generalitat, parece la segunda posibilidad la más factible, pues nada más se establece en la reforma al respecto. De esta forma, la Generalitat se limitaría a servir de intermediaria en la distribución

ISBN: 978-84-613-2571-9

se dice sobre las diputaciones provinciales u otras entidades locales. Además, con él se ha atendido una petición de los entes locales valencianos, manifestada a través de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias (FVMP),[253] al asumir los poderes regionales un compromiso genérico de velar por el cumplimiento del principio de suficiencia, mencionado en el segundo párrafo del artículo 70.2:

"La financiación de los entes locales garantizará la suficiencia de recursos de acuerdo con una distribución de competencias basada en los principios de descentralización, subsidiariedad y simplificación administrativa."

2.1.2. Cataluña

A diferencia del texto de 1979, el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña, aprobado por la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, 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").[254] Dentro del mismo se efectúan cuatro novedosas referencias a aspectos cruciales de la participación en los ingresos de la comunidad autónoma. Versan sobre la contribución de este recurso a la realización del principio de autonomía local en el ámbito del gasto, la titularidad de la competencia para su regulación, el cauce para su puesta en práctica y su eventual utilización al objeto de dar respaldo financiero al reforzamiento de las competencias asignadas a las entidades locales.

---

de la participación en los ingresos del Estado entre las distintas entidades locales, lo que representaría una fórmula modesta y limitada de influir en la solidaridad interterritorial."

253. En la *Moción sobre la reforma del Estatuto de autonomía* del año 2005 (http://www.fvmp.es), la FVMP acordó lo siguiente: "Instar a las Cortes y al Gobierno Valenciano para que la reforma del Estatuto contemple, definitivamente, la regulación de la cooperación económica con las entidades locales a través del Fondo de Cooperación Municipal de la Comunidad Valenciana, de carácter incondicionado, con el objetivo de contribuir al equilibrio económico, a la cooperación territorial y a la realización interna del principio de solidaridad como forma de incrementar la cuantía global de las transferencias destinadas a las entidades locales de los municipios de la comunidad autónoma." Como recuerdan MARTÍN MATEO, R. y ROSA MORENO, J. –"La Administración local. Planteamiento…", *op. cit.*, p. 519– en realidad este fondo trae causa directa de las propuestas del Pacto Local Valenciano, adoptado el 27 de febrero de 1999 en el marco de la VII Asamblea General Extraordinaria de dicha federación, donde ya se instó –sin éxito– su creación a partir del ejercicio 2000.

254. Para una visión global del tratamiento de la Hacienda de los gobiernos locales en el nuevo Estatuto, incluyendo un examen de la tramitación parlamentaria, recomendamos la lectura de los trabajos de PAGÈS I GALTÉS, J., "Las haciendas locales en el nuevo Estatuto de Catalunya*", Tributos Locales*, núm. 63, 2006, p. 11-42, y "Financiación autonómica, local y sectorial…", *op. cit.*, p. 129 y siguientes, y de ARAGONÉS BELTRÁN, E., "Las haciendas locales en el Estatuto…", *op. cit.*, p. 77 y siguientes.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Como ya hemos defendido, la participación en ingresos sólo servirá para potenciar la autonomía de las entidades locales en la medida en que se traduzca en una disponibilidad presupuestaria no sujeta a condicionamientos finalistas. Así lo atestigua el artículo 218.1:

"Los gobiernos locales tienen autonomía presupuestaria y de gasto en la aplicación de sus recursos, incluidas las participaciones que perciben a cargo de los presupuestos de otras administraciones públicas, de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias."

En cuanto a la segunda referencia, el artículo 218.2 recalca que la competencia de la comunidad autónoma en materia de Hacienda local, sujeta al marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado, "incluye la capacidad para fijar los criterios de distribución de las participaciones a cargo del presupuesto de la Generalitat". Prueba de esa capacidad decisoria que se atribuye a los poderes autonómicos es el mandato recogido en el artículo 219.1, cuyo tenor es el siguiente:

"La Generalitat debe establecer un fondo de cooperación local destinado a los gobiernos locales. El fondo, de carácter incondicionado, debe dotarse a partir de todos los ingresos tributarios de la Generalitat y debe regularse por medio de una ley del Parlamento.

"Adicionalmente, la Generalitat puede establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas."

La norma transcrita plasma un compromiso formal e inequívoco en orden a dar efectividad al artículo 142 de la Constitución.[255] Para ello otorga carta de naturaleza al Fondo de Cooperación Local, que ya venía funcionando desde 1988, como cauce de una participación no afectada en la

255. Vilalta Ferrer, M. T. –"La incidencia del nuevo modelo de financiación autonómica en las haciendas locales de Cataluña (aspectos económicos)", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 32, 2006, p. 13– observa que con este precepto estatutario –en realidad alude al artículo 223.1 de la propuesta aprobada por el Parlamento de Cataluña– "la instrumentación de este fondo se convertirá en una obligación para la Generalitat. Además, tal y como está redactado se entiende que este fondo se constituye como una participación en *todos* los ingresos tributarios de la Generalitat. Se entiende que será algo parecido a la participación de los municipios en los tributos del Estado (PIE), pero en este caso la participación será en los tributos de la Generalitat". Ballarín i Espuña, M. –"El finançament dels governs locals…", *op. cit.*, p. 177–, también hace una valoración positiva, pues cree que "el reconocimiento estatutario de la obligatoriedad a cargo de la Generalidad de establecer este fondo garantiza su continuidad y puede servir para reparar, al menos parcialmente, el error de que ni el legislador estatal ni autonómico hayan dotado de contenido las posibilidades que ofrecen las participaciones para incluir a los entes locales en el nivel de descentralización asumido por las comunidades autónomas y ajustar la organización político-territorial compuesta por tres niveles de gobierno". Además, el carácter incondicionado del Fondo "posibilita su conversión en un auténtico mecanismo de nivelación y profundizar en el principio de equidad entre los diversos gobiernos locales".

ISBN: 978-84-613-2571-9

totalidad de los ingresos tributarios de que disponga la Hacienda autonómica. No se pone ninguna limitación ni en razón de la naturaleza de esos ingresos –impuestos directos, impuestos indirectos, tasas o contribuciones especiales–[256] ni de su origen –impuestos estatales cedidos total o parcialmente o tributos propios–.[257] No obstante, a pesar de la novedad que implica la recepción estatutaria de este Fondo, en el próximo capítulo comprobaremos que se trata de un instrumento de financiación que esta comunidad autónoma viene aplicando, pese al silencio del Estatuto de 1979, desde la aprobación de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña.

Finalmente, el artículo 219.3 vuelve a aludir a esta fuente de ingresos como una posible vía para preservar la suficiencia financiera de los entes locales, ante la posible asunción de nuevas competencias derivada de traspasos o delegaciones promovidos por el Estado o la comunidad autónoma:

"Se garantizan a los gobiernos locales los recursos suficientes para hacer frente a la prestación de los servicios cuya titularidad o gestión se les traspase o delegue. Toda nueva atribución de competencias debe ir acompañada de la asignación de los recursos suplementarios necesarios para financiarlas correctamente, de modo que se tenga en cuenta la financiación del coste total y efectivo de los servicios traspasados. El cumplimiento de este principio es una condición necesaria para que entre en vigor la transferencia o delegación de la competencia. A tal efecto, pueden establecerse diversas formas de financiación, incluida la participación en los recursos de la Hacienda de la Generalitat o, si procede, del Estado."

En coherencia con el artículo 84.4 del propio Estatuto, que insta a la Generalidad a determinar y fijar los mecanismos de financiación de los nuevos servicios que deriven de la ampliación del espacio competencial de los gobiernos locales, la norma reproducida deja constancia de que cualquier atribución de competencias ha de sustentarse en una dotación correspon-

256. PAGÈS I GALTÉS, J. –"Las haciendas locales en el nuevo…", *op. cit.*, p. 23, y "Financiación autonómica, local y sectorial…", *op. cit.*, p. 151– cree, no obstante, más lógico "que la ley clarifique que el fondo tan sólo afectará a los impuestos y, como mucho, a las tasas por utilización del dominio público, ya que las contribuciones especiales son tributos jurídicamente afectados a las obras o servicios que las motiven, y las tasas por servicios no dejan de tener una afectación material, en el sentido de que sirven para cubrir el coste de los servicios o actividades que las motivan. En este sentido, el apartado 4 del artículo 219 del nuevo Estatuto, cuando habla de los criterios rectores de la distribución de las participaciones genéricas, tan sólo alude a los impuestos".

257. BALLARÍN I ESPUÑA, M., "El finançament dels governs locals…", *op. cit.*, p. 178.

ISBN: 978-84-613-2571-9

diente de recursos económicos suplementarios. Y con buena lógica, en el supuesto de que las competencias transferidas o delegadas procedan de la comunidad autónoma, ésta podrá asegurar la cobertura de su coste optando por incrementar la cuantía de la participación de aquéllos en los recursos de la Hacienda autonómica.[258]

2.1.3. Islas Baleares

Tras la profunda revisión operada en virtud de la Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, su Estatuto de autonomía ha recogido en el artículo 75.9 la exigencia de que los municipios accedan a una participación en ingresos de origen autonómico como mecanismo estable de financiación:

"Los municipios de las Illes Balears dispondrán de recursos suficientes para ejercer las funciones que les atribuye la legislación; éstos deben ser garantizados por la Administración del Estado, la autonómica y la insular. En este sentido, los municipios tienen capacidad de regular las finanzas propias en el marco de la ley y gozan de autonomía presupuestaria. Para velar por el equilibrio territorial se creará un fondo de cooperación local, cuyos criterios de distribución atenderán las características socio-económicas y territoriales de los municipios. Para garantizar su suficiencia financiera, este fondo será de carácter incondicionado, sin perjuicio de los convenios de colaboración que, con carácter voluntario, se pueden hacer con cargo al mismo."

Aun cuando no se utiliza el término de participación en tributos o ingresos, merece destacarse el hecho de que se haya subrayado el carácter incondicionado de las dotaciones económicas provenientes de ese fondo de cooperación, que ha de cumplir una finalidad mixta, al servicio de la suficiencia financiera y del equilibrio territorial.

Como ya sucedió en el derogado Estatuto de 1983, el nuevo texto centra su atención en la Hacienda de los consejos insulares, a la cual dedica el capítulo IV del título VIII. Dentro del artículo 137 se contienen tres menciones a la participación en los ingresos del presupuesto autonómico. La primera de ellas aparece en el apartado 2, donde se aclara que la competencia de la comunidad autónoma en materia de financiación de los consejos insulares "incluye capacidad para fijar los criterios de distribución de

258. En línea de principio, explica Medina Guerrero, M. –"La protección constitucional de la autonomía…", *op. cit.*, p. 47– refiriéndose a las fuentes de financiación local de origen autonómico, "resulta factible que una modificación competencial en sentido descendente se traduzca en una ampliación de los recursos puestos a disposición de los entes locales a través de las mencionadas fuentes de financiación; como parece asimismo posible –igualmente en línea de principio– que la asunción autonómica de competencias inicialmente atribuidas al nivel local de gobierno se compense con la pertinente disminución de tales fuentes de financiación".

ISBN: 978-84-613-2571-9

las participaciones a cargo de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears".

El segundo mandato relativo a este recurso figura en el apartado 3, que con una redacción inspirada en el artículo 218.1 del Estatuto de Cataluña proclama su carácter incondicionado como una nota consustancial a la noción de autonomía en la vertiente del gasto:

"Los consejos insulares tienen autonomía presupuestaria y de gasto en la aplicación de sus recursos, incluidas las participaciones incondicionadas que perciben a cargo de los presupuestos de otras administraciones públicas, de las que pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias."

Por último, el apartado 4 reconoce la utilidad de la participación en recursos autonómicos a la hora de procurar la cobertura de los gastos derivados de las competencias que sean transferidas o delegadas por la comunidad autónoma en los consejos insulares. Dice así:

"Se garantizan a los consejos insulares los recursos suficientes para hacer frente a las competencias propias, atribuidas expresamente como tales en el presente Estatuto, o a aquellas que les sean transferidas o delegadas. Toda nueva atribución de competencias ha de ir acompañada de la asignación de los recursos suplementarios necesarios para financiarlas correctamente, de manera que se tenga en cuenta la financiación del coste total y efectivo de los servicios transferidos. El cumplimiento de este principio es una condición esencial para que entre en vigor la transferencia o delegación de competencia, o sean asumidas las competencias propias. A tal efecto, se pueden establecer diversas formas de financiación, incluida la participación en los recursos de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears o, si fuera el caso, del Estado, en proporción a las competencias propias o a las autonómicas que hayan sido transferidas o delegadas."

En cuanto a la manera de materializar ese derecho, el artículo 138.2 consolida la existencia de un fondo, ya prevista en el Estatuto anterior, del que se predican dos finalidades complementarias:

"La Ley de financiación de los consejos insulares deberá prever un fondo para garantizar un nivel similar de prestación y de eficiencia en la gestión de los servicios por parte de cada consejo insular en el ejercicio de las competencias autonómicas comunes que les han sido asignadas y un fondo de compensación para corregir los desequilibrios que pueden producirse."

2.1.4. Andalucía

En la línea del Estatuto catalán, si bien con mayor brevedad, el nuevo Estatuto de autonomía para Andalucía, aprobado por la Ley orgánica 2/2007, de

ISBN: 978-84-613-2571-9

19 de marzo, se hace eco igualmente del derecho constitucional de las entidades locales a participar en los recursos de la Hacienda de la comunidad autónoma. Se pone así punto y final a un vacío que aquéllas habían denunciado en repetidas ocasiones a través de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), según comentaremos en el capítulo siguiente.[259]

Su artículo 191 se abre con una enunciación de los principios rectores de las haciendas locales: suficiencia de recursos para la prestación de los servicios que les corresponden (también recogido en el artículo 90), autonomía, responsabilidad fiscal, equidad y solidaridad. Como parte de esa autonomía se les reconoce "la autonomía presupuestaria y de gasto en la aplicación de sus recursos, así como de los ingresos de carácter incondicionado que perciban procedentes de los presupuestos de otras administraciones."

Pero los apartados 1, 2 y 7 del artículo 192, cuya rúbrica es "Colaboración de la comunidad autónoma", concretan con mayor nitidez un compromiso formal en orden a ayudar financieramente a las administraciones locales:

"1. Una ley regulará la participación de las entidades locales en los tributos de la comunidad autónoma, que se instrumentará a través de un fondo de nivelación municipal, de carácter incondicionado.

"2. Adicionalmente la comunidad autónoma podrá establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas.

"[…]

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

Las condiciones de la financiación que las entidades locales deberán recibir cuando se desarrolle el nuevo Estatuto son, pues, bastante claras: regulación mediante ley, ya sea mediante una ley específica o en el marco de la ley de régimen local prevista en el artículo 98; identificación de

259. No es de extrañar, por ello, la positiva acogida que esta recepción ha tenido entre la doctrina. Para Ruiz-Rico Ruiz, G. –"La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el nuevo Estatuto de autonomía", en AA.VV. (coordinador Miguel Agudo Zamora), *El Estatuto de autonomía de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, 2007, p. 118– esta "inédita institución estatutaria no sólo servirá para instrumentalizar la cooperación entre ambas administraciones territoriales (autonómica y local), sino también permitirá hacer efectivo el cumplimiento de dos principios esenciales en esta otra dimensión del modelo territorial andaluz (solidaridad y equidad)". Desde otra perspectiva destaca Martín Moreno, J. L. –Economía, empleo y Hacienda", en la misma obra colectiva recién citada, p. 174–, que la norma "responde a una demanda, ya antigua, a favor de la regulación de este recurso, que puede ser fundamental a la vista de la evolución del sistema de financiación autonómico y de las necesidades financieras apremiantes de los entes locales". Destaca igualmente la importancia de este cambio Adame Martínez, F. D., "El nuevo Estatuto de Andalucía y la financiación autonómica", en *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 67, 2007, p. 151.

ISBN: 978-84-613-2571-9

los tributos de la comunidad autónoma como su objeto, incluyendo los impuestos cedidos por el Estado;[260] instrumentación a través de un fondo de nivelación municipal, dando a entender que estará limitada o al menos centrada en los municipios,[261] y carácter incondicionado de los ingresos que a través de ella se les proporcionen.[262]

2.1.5. Aragón

El artículo 114 del Estatuto de autonomía aprobado por la Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril, versa sobre las relaciones financieras entre la comunidad autónoma y las entidades locales. Componente primordial de ellas es el trasvase de recursos programado en sus apartados 4 y 5:

"4. Con arreglo al principio de suficiencia financiera, la comunidad autónoma participará en la financiación de las corporaciones locales aragonesas aportando a las mismas las asignaciones de carácter incondicionado que se establezcan por las Cortes de Aragón. Los criterios de distribución de dichas aportaciones se aprobarán mediante ley de las Cortes de Aragón y deberán tener en cuenta las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de los entes locales.

"5. El conjunto de las aportaciones realizadas a las corporaciones locales se integrará en el Fondo Local de Aragón."

260. Para PÉREZ ROYO, F. y CARRASCO GONZÁLEZ, F. M. –"La Hacienda de Andalucía", en AA.VV. (directores S. Muñoz Machado y M. Rebollo Puig), *Comentarios al Estatuto de autonomía para Andalucía*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008, p. 1081– la expresión "tributos de la comunidad" es "equivoca" porque "si el fondo se nutriera sólo de la recaudación obtenida por tributos propios sería bastante exiguo, por lo que quizás esa expresión comprende los recursos de naturaleza tributaria, según se definen en el artículo 176.2.a) del EAA, esto es, los tributos propios, los cedidos por el Estado y los recargos".

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

262. Sin embargo, VELASCO CABALLERO, F. –"El estado de la autonomía local en 2007", en AA.VV., *Anuario de Derecho Municipal 2007*, Universidad Autónoma de Madrid, Instituto de Derecho Local, Madrid, 2007, p. 28– observa que "pese a lo alambicado del lenguaje, no se llega a establecer el carácter incondicionado de los ingresos locales procedentes de otros presupuestos públicos. Se establece, ciertamente, que los ingresos locales procedentes de los rendimientos de tributos autonómicos será incondicionada (*sic*) (artículo 192.1 del EAA), pero ello no impide la existencia de otras transferencias, a través de 'programas de colaboración financiera específica' con carácter condicionado (artículo 192.2 del EAA)".

ISBN: 978-84-613-2571-9

Aunque sea de modo sintético, se identifica con exactitud la dirección hacia la que deben encaminarse los esfuerzos de la comunidad autónoma para asegurar la suficiencia financiera local: atribución de asignaciones incondicionadas, regulación por ley autonómica de los criterios de distribución e integración en un fondo general tal y como de hecho viene sucediendo desde hace años, según analizaremos más tarde.[263]

2.1.6. Castilla y León

Más arriba recalcamos que a su Estatuto de autonomía de 1983 le cupo el dudoso honor, tras la reforma a que fue sometido en 1999, de ser el único texto estatutario que formalizó la asunción de responsabilidad en el sostenimiento de las haciendas locales. Justamente por ello, sorprende un tanto que haya desaparecido la figura del Fondo de Cooperación Local tras la revisión general efectuada por la Ley orgánica 14/2007, de 30 de noviembre. En su lugar se ha optado por una referencia más general a la posibilidad de hacer partícipes a los entes locales de los ingresos de la comunidad autónoma. De ella se ocupa el artículo 55.3:

"Las entidades locales podrán participar en los ingresos de la comunidad, según lo dispuesto en el artículo 142 de la Constitución, en los términos que establezca una ley de Cortes."

En realidad el Fondo de Cooperación Local a que aludía el Estatuto antiguo existe desde hace años, enmarcado en un instrumento más amplio, el Plan de cooperación local, que estudiaremos en el capítulo cuarto. Eso sí, nos llama la atención los términos potestativos en que aparece redactada esta norma, en comparación con el artículo 26.4 del Estatuto derogado, que hacía recaer sobre la comunidad como "obligación especial el apoyo financiero a las entidades locales".

Por el contrario, el artículo 78.2 ha conservado sin variación otro elemento, el ahora denominado Fondo Autonómico de Compensación, que ya estaba previsto en el artículo 40.2 del Estatuto anterior.

263. Jiménez Compaired, I. –"Economía y Hacienda en el Estatuto de autonomía de Aragón de 2007", en AA.VV. (directora A. M. Pita Grandal y coordinador J. Aneiros Pereira), *La financiación autonómica en los estatutos de autonomía*, Marcial Pons, Madrid, 2008, p. 163– critica que en la tramitación del Estatuto en las Cortes Generales se haya encorsetado la actuación de la comunidad autónoma introduciendo dos prevenciones, una material (exigencia de que las asignaciones sean de carácter incondicionado) y otra formal (mandato de que los criterios de distribución se aprueben mediante ley de las Cortes de Aragón). A su juicio, las mismas resultarían positivas si hubieran procedido de la propuesta aprobada por el Legislativo autonómico, pero no acierta a comprender los motivos que llevaron a alterarla en este punto.

ISBN: 978-84-613-2571-9

2.1.7. Otras propuestas de reforma estatutaria

Para cerrar este apartado, haremos una sucinta alusión a las otras dos propuestas de reforma estatutaria remitidas a las Cortes Generales por las asambleas legislativas de Canarias y Castilla-La Mancha durante la VIII legislatura (2004-2008), ninguna de las cuales fue finalmente aprobada en el curso de la misma por distintos motivos.[264]

La propuesta de reforma presentada y retirada más tarde por el Parlamento de Canarias mantiene el enfoque del texto aún vigente. No contempla la participación de los municipios en los ingresos de la comunidad autónoma, pero en su artículo 135.d) incluye la "participación en los tributos autonómicos" entre los recursos de las islas, cuyo gobierno corresponde a los cabildos insulares.

La propuesta de reforma del Estatuto castellano-manchego se encuentra en una situación diferente, pues el debate sobre la misma ha sido retomado por el Congreso de los Diputados al inicio de la presente IX legislatura.[265] Su título VI, referente al gobierno local, no contiene una regulación general de las haciendas locales. Pero su artículo 85.2, encuadrado en el capítulo II sobre los municipios, enuncia algunas directrices sobre el sentido y la forma que quiere darse a la participación en los tributos de la comunidad autónoma:

"La Junta de Comunidades asegurará la atribución de recursos propios a los municipios y su participación en los tributos de la comunidad autónoma de acuerdo con los criterios de equidad, solidaridad, eficiencia y suficiencia teniendo en cuenta la fiscalidad existente en los mismos. A tal efecto se regulará por ley un fondo regional de cooperación local."

> La aprobación de nuevos estatutos de autonomía ha supuesto un punto de inflexión en la evolución de la participación de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas. Este es, sin duda, un aspecto novedoso que merece una valoración positiva, por cuanto se rompe con la absoluta indiferencia de que hicieron gala los textos estatutarios originarios.
>
> Evidentemente, no es cometido de los estatutos desarrollar una regulación acabada y completa de esta fuente de ingresos, lo cual no resultaría con

264. La propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Canarias fue retirada por el Parlamento autonómico al inicio del presente año 2008 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, serie B, núm. 261-17, 15 de enero de 2008, p. 151), mientras que la tramitación de la propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha quedó trasladada a la siguiente legislatura.

265. El texto de esta iniciativa legislativa puede consultarse en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, IX Legislatura, serie B, núm. 18-1, 11 de abril de 2008.

ISBN: 978-84-613-2571-9

veniente ni operativo, en razón de la rigidez del procedimiento requerido para su reforma. Pero la lectura de los preceptos que se dedican a ella permite deducir algunos rasgos esenciales de su régimen jurídico.

La mayoría de los estatutos se decantan por referir la participación a los ingresos de la comunidad autónoma en su conjunto. Sólo el Estatuto catalán y el andaluz declaran que su objeto estará constituido por la recaudación global de los tributos de la comunidad autónoma, sin distinguir según sean tributos propios o cedidos por el Estado.

Desde un punto de vista formal, la regulación esencial de este recurso queda reservada a la legislación autonómica, en oportuna prevención de una deslegalización siempre poco recomendable. Sólo el Estatuto de las Islas Baleares no se pronuncia a este respecto.

En orden a canalizar la transferencia de ingresos todos los nuevos textos estatutarios, salvo el de Castilla y León, optan explícitamente por la dotación de un fondo específico de cooperación o nivelación. Sin duda aprovechan la experiencia ya acumulada durante los últimos años, según veremos en próximos capítulos.

Otro aspecto que merece destacarse es la mayoritaria calificación como financiación incondicionada de los ingresos que las haciendas locales perciban a título de participaciones de procedencia autonómica. Sólo los estatutos de la Comunidad Valenciana y Castilla y León no la formulan. Con esta caracterización se refuerza la autonomía local en la vertiente del gasto, permitiendo una disposición libre de recursos frente a las restricciones propias de la técnica subvencional.

Esperemos pues que en breve plazo se aprueben las correspondientes disposiciones autonómicas que hagan efectivas las previsiones estatutarias, única manera de que no queden cristalizadas como simples declaraciones de buena voluntad política relegadas al olvido.

2.2. Las referencias a las participaciones en ingresos estatales y las subvenciones incondicionadas

Los nuevos estatutos de autonomía de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía y Aragón vuelven a reclamar una intervención autonómica en el reparto de las participaciones en ingresos y subvenciones incondicionadas procedentes de la Hacienda estatal, pero sin añadir ningún cambio sustancial con respecto al marco normativo precedente.

ISBN: 978-84-613-2571-9

El vigente artículo 70.2 del Estatuto de la Comunidad Valenciana mantiene, como herencia de la redacción del antiguo 49.2, la alusión a "los criterios legales que la legislación del Estado establezca para las participaciones mencionadas". Análogo patrón adopta el artículo 114.3 del Estatuto de Aragón, al confiar a la comunidad autónoma la distribución de estos ingresos "de acuerdo con los criterios legales establecidos por el Estado para dichas participaciones". En consecuencia, reproduce lo que ya decía el artículo 53 del Estatuto anterior, en la redacción dada por la Ley orgánica 5/1996.

Por el contrario, el artículo 192.5 del nuevo Estatuto de Andalucía abandona la parca referencia a los "criterios legales" que formulaba el artículo 62.4 del derogado texto de 1981. En su lugar, otorga a la comunidad autónoma la facultad de distribuir estos ingresos locales "de acuerdo con los criterios establecidos en sus leyes, respetando los criterios fijados por la legislación del Estado en esta materia". Tal previsión resulta, a nuestro modo de ver, un tanto contradictoria y de contenido complejo. No alcanzamos a comprender qué criterios podría articular el legislador andaluz partiendo de una restricción tan rígida, cual es la necesidad de obedecer los criterios de distribución previamente marcados por la legislación estatal, salvo que éstos consistan simplemente en unas bases.[266] De perdurar el esquema actual del Texto refundido de 2004, creemos que lo único que puede hacer aquí la comunidad autónoma es adoptar reglas –criterios en la terminología del precepto– sobre aspectos temporales y procedimentales de la asignación de los fondos, pero en ningún caso estará legitimada para alterar el reparto de los mismos entre los municipios y provincias, esto es, los montantes individualizados que resulten de los criterios que en cada momento rijan en aplicación de la normativa dictada por el Estado.

En cambio, a primera vista podría atisbarse una desviación de ese planteamiento continuista en el Estatuto catalán. Su artículo 218.5 coincide con el artículo 48.1 de su predecesor de 1979 en reservar a la comunidad autónoma el ejercicio de la tutela financiera sobre los gobiernos locales, con respeto a su autonomía constitucionalmente reconocida. Sin embargo, en el artículo 219.2 se introduce algún matiz diferencial a la hora de delimitar la función específica de mediación en la transferencia de fondos con cargo al presupuesto del Estado:

266. PÉREZ ROYO, F. y CARRASCO GONZÁLEZ, F. M. –"La Hacienda de Andalucía", *op. cit.*, p. 1081– estiman, en cambio, que la comunidad autónoma está facultada para fijar esos criterios, cumpliendo el mandato de velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad (artículo 2.2 de la LOFCA y artículo 189.1 del Estatuto andaluz).

ISBN: 978-84-613-2571-9

"Los ingresos de los gobiernos locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales son percibidos por medio de la Generalitat, que los debe distribuir de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de haciendas locales de Cataluña, cuya aprobación requerirá una mayoría de tres quintos, y respetando los criterios establecidos por la legislación del Estado en la materia. En el caso de las subvenciones incondicionadas, estos criterios deberán permitir que el Parlamento pueda incidir en la distribución de los recursos con el fin de atender a la singularidad del sistema institucional de Cataluña a que se refiere el artículo 5 de este Estatuto."

Tras una primera lectura podría pensarse que el legislador estatutario ha asumido una solución que avanzaría tímidamente en la línea de nuestra propuesta del apartado 1 precedente, superando con alguna dosis de ambigüedad la concepción que en su día defendió el Tribunal Constitucional al interpretar el alcance del artículo 48.2 del Estatuto derogado (sentencia 331/1993).[267] De aceptarse tal hipótesis, parecería abrirse una puerta para que el Legislativo autonómico asumiera protagonismo en la fijación de los criterios de reparto de estas vías de financiación, sobre todo de las llamadas subvenciones incondicionadas, siempre que con carácter previo la normativa estatal introdujera mayor flexibilidad con miras a hacer posible una actuación normativa concurrente. Sin embargo, la consulta de la tramitación parlamentaria seguida en las Cortes Generales por el Estatuto catalán desmiente ese giro, que era manifiesto en la propuesta aprobada por el Parlamento de Cataluña pero que fue pronto neutralizado en el Congreso de los Diputados, con la intención declarada de salvaguardar las competencias estatales.[268]

267. Se muestra de esta opinión Ballarín i Espuña, M. –"El finançament dels governs locals…", *op. cit.*, p. 179– cuando sostiene que resulta deseable que gracias a este precepto, "que permite a la Generalidad establecer criterios de reparto sobre las bases estatales, se pueda avanzar hacia la nivelación de recursos entre los municipios catalanes, teniendo en cuenta sus singularidades y avanzando hacia un modelo global más equitativo". Pagès i Galtés, J. –"Las haciendas locales en el nuevo…", *op. cit.*, p. 25-26, y "Financiación autonómica, local y sectorial…", *op. cit.*, p. 154-155– opina igualmente de que compete a la Generalidad fijar los criterios de distribución de los recursos incondicionados del Estado a favor de los entes locales con sujeción a los criterios o bases dictadas por aquél.

268. El artículo 223.2 de la propuesta de reforma aprobada por el Parlamento de Cataluña revelaba con claridad la pretensión de otorgar un margen efectivo de decisión a la comunidad autónoma en este ámbito. En este sentido puede verse Vilalta Ferrer, M. T., "La incidencia del nuevo modelo…", *op. cit.*, p. 16, y Pagès i Galtés, J., "Las haciendas locales en el nuevo…", *op. cit.*, p. 24-25, y "Financiación autonómica, local y sectorial…", *op. cit.*, p. 153-154. No en vano, le confiaba la distribución de estos ingresos de acuerdo con la Ley de haciendas locales de Cataluña y con los "principios,

ISBN: 978-84-613-2571-9

Por su notable indeterminación, queda en el aire la imprecisa salvaguarda de la singularidad del sistema institucional de Cataluña a la hora de distribuir las subvenciones incondicionadas. Quizás podría ser invocada por la comunidad autónoma para obligar al Estado a hacer copartícipes de las mismas a entidades locales singulares previstas en el Estatuto como las veguerías, que el artículo 90 define como "un ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local" y concibe, además, como "la división territorial adoptada por la Generalitat para la organización territorial de sus servicios". Pero más allá de esa salvedad, fundada en el reconocimiento de los derechos históricos por el artículo 5 del nuevo texto estatutario, no consideramos que la entrada en vigor del mismo haya implicado necesariamente ningún recorte de la competencia plena del Estado para determinar los criterios de reparto de la participación de las haciendas locales en el producto de sus tributos. En último extremo, todo va a depender del grado de concreción con que el legislador estatal enuncie esos criterios y su ponderación. Si continúa haciéndolo como hasta ahora, nada cambiará. Por el contrario, si opta por una regulación de mínimos la comunidad autónoma podría ver satisfecha su anhelo de intervenir en el reparto de estos recursos.

Cuatro de los nuevos estatutos de autonomía (Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía y Aragón) continúan reservando a la comunidad autónoma respectiva la función de actuar como canal comunicante entre el Estado y las entidades locales, respecto de la percepción de las participaciones en tributos y las subvenciones incondicionadas de origen estatal.

Aun cuando los preceptos de los estatutos catalán y andaluz pueden ofrecer algunas dudas interpretativas acerca de la posibilidad de que la comunidad

objetivos o estándares mínimos" que fijase el Estado en normas con rango de ley y con sujeción a la exigencia de "respetar los márgenes adecuados para que el Parlamento pueda incidir efectivamente en la distribución de estos recursos". La redacción definitiva del precepto, que creemos que cierra el paso a esta visión, tiene su origen en la enmienda núm. 19 del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, donde se rechazó el contenido de la propuesta en este punto, aduciendo que "la participación de las entidades locales en los ingresos del Estado debe ser la que se determine de acuerdo con los criterios de la Ley estatal de haciendas locales". No obstante, dicha enmienda manifestó a la par la predisposición del grupo firmante a aceptar una redacción alternativa de la Ponencia, con la condición de que se respetasen las competencias del Estado en la materia. Y así sucedió, pues el Informe de la Ponencia conjunta incorporó diversas enmiendas transaccionales a la citada enmienda núm. 19, dando al artículo 223.2 la redacción que a la postre se trasladó al artículo 219.2 del texto final. *Vid. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, serie B, núm. 210-1, 21 de octubre de 2005, p. 56, núm. 210-7, 3 de enero de 2006, p. 83, y núm. 210-11, 7 de marzo de 2006, p. 177 y 231.

ISBN: 978-84-613-2571-9

autónoma esté capacitada para incidir en la distribución de estos recursos de las haciendas locales, pensamos que existen argumentos suficientes para considerar que no se ha alterado la competencia exclusiva del Estado para fijar los criterios de distribución de estos fondos, explícitamente reconocida en los estatutos valenciano y aragonés.

3. La legislación estatal reguladora del régimen local y las haciendas locales

3.1. La legislación básica de régimen local

La primera disposición de rango infraconstitucional que hizo una escueta alusión al mecanismo financiero que estamos examinando fue la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, cuyo artículo 105.2 ratificó la idea avanzada en el capítulo primero de que el artículo 142 del texto constitucional no formula una enumeración cerrada y taxativa de los recursos que componen las haciendas locales. Por si restara alguna duda esta norma aclara que amén de los tributos propios y de "las participaciones reconocidas en los del Estado y en los de las comunidades autónomas", podrán nutrirse "de aquellos otros recursos que prevea la Ley". Nada más dice la Ley 7/1985 sobre la mentada participación. En cualquier caso tal parquedad no debe extrañar, pues está en consonancia con la decisión deliberada de diferir a una ley específica la regulación del sistema de financiación local.[269]

Esta ley básica fue seguida de un breve período de vigencia del derogado título VIII (haciendas locales) del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por el Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril. Sus artículos 197.1.f) y 396.d) no aportaron novedad alguna en este punto, limitándose a reproducir lisa y llanamente la previsión constitucional.

En una fecha mucho más reciente, el ya mencionado borrador de Anteproyecto de Ley básica del gobierno y la administración local, presentado por el Ministerio de Administraciones Públicas durante el año 2006, conserva la misma pauta. Eso sí, su artículo 80.1 abandona la técnica de repetir el artículo 142 de la Constitución, contentándose con recordar la exigencia

269. Decisión reflejada en la versión inicial del artículo 5 de la Ley 7/1985 (apartado E), precepto que fue declarado inconstitucional en su integridad por la sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre (fundamento jurídico 3).

ISBN: 978-84-613-2571-9

de suficiencia financiera de las haciendas locales sin invocar los tributos propios y las participaciones en los de otras haciendas como los recursos principalmente llamados a procurarla.

> El artículo 105 de la Ley reguladora de las bases del régimen local de 1985 se limita a realizar una reproducción casi literal del artículo 142 de la Constitución, por lo que no contribuye en nada a clarificar el régimen jurídico de la participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas.

3.2. La legislación reguladora de las haciendas locales. La Ley 39/1988 y el Texto refundido de 2004

La aprobación de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, sirvió para esclarecer por fin algunos de los aspectos de la participación en los ingresos tributarios autonómicos que hasta entonces habían permanecido en el aire. Como corolario a la inclusión por el artículo 2.1.c) de los ingresos fiscales de procedencia ajena dentro del listado de recursos integrantes de la Hacienda de las corporaciones locales, su artículo 39, ubicado en el capítulo IV del título I, bajo la rúbrica de "Participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas", decía así:

"1. Las entidades locales participarán en los tributos del Estado en la cuantía y según los criterios que se establecen en la presente ley.

"2. Asimismo, las entidades locales participarán en los tributos propios de las comunidades autónomas en la forma y cuantía que se determine por las leyes de sus respectivos parlamentos."

Esa lacónica referencia a una participación circunscrita a los tributos propios ya estaba contenida en el proyecto y se mantuvo, sin apenas variación, a lo largo de toda la tramitación parlamentaria hasta su aprobación definitiva.[270] Y en el año 2004 fue reproducida en el artículo 39 del vigente Texto refundido de la Ley, aprobado por el Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Contrasta lo escueto del contenido del apartado 2 con el tratamiento pormenorizado que el Texto refundido dispensa en otro lugar a la parti-

270. La redacción del artículo 40.2 del Proyecto de Ley reguladora de las haciendas locales (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, III Legislatura, Serie A, 8 de junio de 1988, núm. 85-1) coincidía casi exactamente con la del texto aprobado: "Asimismo, las entidades locales participarán en los tributos propios de las comunidades autónomas en la forma y cuantía que se determine por éstas." La única diferencia, como puede apreciarse, estriba en la exigencia de que este recurso sea regulado mediante ley.

ISBN: 978-84-613-2571-9

cipación de los municipios (artículos 118 a 126) y las provincias (artículos 140 a 146) en los tributos del Estado, configurada como una transferencia con cargo a sus presupuestos generales de la que cabe predicar, entre otros, los caracteres de genérica, básica, permanente –si bien objeto de actualización anual merced a un índice de evolución– e incondicionada en cuanto a su destino. Se dio por sentado que la participación en los tributos de las haciendas autonómicas no tenía que regularse en esta ley estatal, aunque no hubiera estado de más una insistencia en la necesidad de este mecanismo de financiación.

El precepto transcrito subraya que los aspectos cualitativos y cuantitativos de regulación de este recurso deberán regularse en las leyes que dicte la asamblea parlamentaria de cada comunidad autónoma. Queremos advertir que, desde nuestra perspectiva, en la fase previa de iniciativa legislativa resulta no ya conveniente sino casi imprescindible la intervención de una representación de las entidades locales en el seno de los correspondientes órganos de colaboración o cooperación, con el fin de dar suficiente sustento político a las decisiones que se adopten.[271] Muchas comunidades autónomas contemplan ya la existencia de este tipo de órganos en el propio Estatuto o, en su defecto, en la normativa autonómica de régimen local.[272] Se trata de la mejor forma de hacer oír su opinión y aportar ideas

271. La importancia de que los entes locales tengan voz propia, a través de órganos donde se hallen suficientemente representados, a la hora de fijar los recursos a transferir por otras administraciones es destacada por Simón Acosta, E. –"El principio de suficiencia…", *op. cit.*, p. 497–, quien da la siguiente explicación: "Dada la natural tendencia de todo ente público u órgano de poder a conservar y ampliar su capacidad decisoria, y por tanto a retener el mayor volumen de recursos financieros posible, y dada la importancia cuantitativa que normalmente tendrán las cesiones de recursos para la Hacienda local […] la suficiencia financiera local tiene su contrapunto en la suficiencia de representación o de participación de las autoridades locales en el poder de determinar los recursos cedidos."

272. Nos remitimos a la regulación de los órganos de colaboración que se indican a continuación, que con carácter deliberante y consultivo suelen asumir la función genérica de informar los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones generales que afecten a las entidades locales.

Andalucía. Consejo Andaluz de Concertación Local, previsto en el artículo 95 del nuevo Estatuto de autonomía, aprobado por Ley orgánica 2/2007, y que ha sido creado por la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, en sustitución de los anteriores consejos andaluces de municipios y de provincias y de la Mesa Andaluza de Concertación Local.

Aragón. Consejo Local de Aragón, previsto en el artículo 86 del nuevo Estatuto de autonomía, aprobado por la Ley orgánica 5/2007, y regulado en los artículos 167-168 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de administración local de Aragón. Entre sus funciones se incluye la elaboración de propuestas sobre los criterios generales de las relaciones económico-financieras entre la Diputación General de Aragón y la Administración local.

Asturias. Comisión Asturiana de Administración Local, creada por la Ley 1/2000, de 20 junio.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Cantabria. Comisión de Administración Local, creada por el Decreto 100/2004, de 14 de octubre, que debe ser consultada respecto de las normas relativas a la creación y regulación del Fondo de Cooperación con las Entidades Locales, así como de la determinación de sus criterios de distribución.

Castilla-La Mancha. Consejo Regional de Municipios, regulado en los artículos 75 a 77 de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de entidades locales de Castilla-La Mancha.

Castilla y León. Consejo de Cooperación Local de Castilla y León, previsto en el artículo 51 del nuevo Estatuto de autonomía, aprobado por la Ley orgánica 14/2007. Hasta la fecha han existido el Consejo de Provincias y el Consejo de Municipios, Comarcas y Otras Entidades Locales de Castilla y León, regulados en los artículos 95 a 98 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local de Castilla y León.

Cataluña. Consejo de Gobiernos Locales de Cataluña, previsto en los artículos 85 y 220 del Estatuto de autonomía, aprobado por la Ley orgánica 6/2006, que deberá ser oído cuando la comunidad autónoma ejerza las facultades que se le reservan en materia de haciendas locales. La intervención de este órgano en el ámbito financiero es objeto de examen por VILALTA REIXACH, M., *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las comunidades autónomas*, Iustel, Madrid, 2007, p. 212-216. Antes había existido la Comisión de Gobierno Local (artículos 192 y 193 del Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, y Decreto 29/2002, de 5 de febrero, por el que se regula la Comisión de Gobierno Local de Cataluña), que asumía, entre otras funciones, el estudio y la propuesta de criterios para la distribución del Fondo de Cooperación Local de Cataluña y para la elaboración y la ejecución del Plan director de inversiones locales, así como velar por el cumplimiento de los principios de autonomía y suficiencia financiera de los entes locales.

Galicia. Comisión Gallega de Cooperación Local, regulada en los artículos 188 a 191 de Ley 5/1997, de 22 de julio, de administración local de Galicia. Ejerce funciones consultiva y deliberante en diversas materias, correspondiéndole en particular velar por el cumplimiento de los principios de autonomía y suficiencia financiera de las entidades locales y estudiar y proponer criterios para la distribución del Fondo de Cooperación Local.

Islas Baleares. Asamblea de Municipios de las Islas Baleares, prevista en el artículo 4.2 de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local. Además, el artículo 208.1 reclama que todos los programas y el Fondo de Cooperación, sea cual sea su naturaleza, sean objeto de consulta con la representación de las entidades locales antes de ser establecidos.

La Rioja. Consejo Riojano de Cooperación Local (artículos 108 y 109 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la administración local de La Rioja). Entre sus funciones se incluye realizar estudios y propuestas de criterios para la distribución del Fondo de Cooperación Local, elevar propuestas al Gobierno autonómico en todo lo relativo a las relaciones económico-financieras entre la Administración local y la comunidad autónoma y velar por el cumplimiento de los principios de autonomía y suficiencia financiera de las entidades locales.

Región de Murcia. Consejo Regional de Cooperación Local, creado y regulado en la Ley 9/1994, de 30 de diciembre. Se prevé que intervengan para emitir informes sobre la distribución del Fondo de Cooperación Municipal y elevar propuestas al Consejo de Gobierno respecto de las relaciones económico-financieras entre la Administración local y la comunidad autónoma.

Navarra. Comisión Foral de Régimen Local que, según el artículo 69.3.a) de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, está facultada para efectuar propuestas al Gobierno foral sobre la dotación y los sistemas de distribución de la participación de las haciendas locales en los impuestos de Navarra.

Comunidad Valenciana. Comisión Mixta Generalitat-Federación Valenciana de Municipios y Provincias, prevista en el artículo 64.4 del Estatuto de autonomía, aprobado por la Ley orgánica 1/2006.

ISBN: 978-84-613-2571-9

y propuestas a la hora de definir la configuración y reparto de las participaciones en los tributos de la comunidad autónoma. El artículo 9.6 de la Carta Europea de la Autonomía Local plantea precisamente esta necesidad respecto de los recursos procedentes de otros niveles de gobierno:[273]

"Las entidades locales deberán ser consultadas, según formas apropiadas, sobre las modalidades de adjudicación a éstas de los recursos redistribuidos."

Aparte del lógico reenvío a la legislación autonómica, el artículo 39.2 del Texto refundido contribuye a precisar, explícita o implícitamente, sólo dos cuestiones.

3.2.1. Objeto de la participación: ¿únicamente los tributos propios de las comunidades autónomas? Una posible interpretación principialista para incluir la imposición estatal cedida

El texto legal adopta un enfoque bastante restrictivo con respecto al objeto de la participación, al circunscribirlo a los ingresos que cada comunidad autónoma contabilice por sus tributos propios. No hace falta que insistamos de nuevo en que sería más correcto, desde un punto de vista técnico-jurídico, limitar su aplicación a los impuestos propios, dado que las tasas y las contribuciones especiales no resultan adecuadas para nutrir este tipo de recurso financiero, por las razones explicadas en el capítulo precedente.

También entonces advertimos que tomada la noción de tributos propios de las comunidades autónomas en su acepción más amplia pueden estimarse englobados los recargos sobre impuestos estatales. En la actualidad son susceptibles de soportar tales recargos, a tenor del artículo 12.1 de la LOFCA –en la redacción dada por la Ley orgánica 7/2001, de 27 de diciembre–, todos los impuestos cedidos a excepción del IVA, los impuestos especiales de fabricación y el impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos, creado por el artículo 9 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

No cabe decir lo mismo de los impuestos estatales cedidos a las haciendas autonómicas, por lo que si nos atenemos al pie de la letra al artículo

273. En relación con la participación de las haciendas locales en los tributos del Estado, atiende a esta necesidad el artículo 118.1.A).a) de la Ley 7/1985, que atribuye a la Comisión Nacional de Administración Local la función de emitir informes sobre los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones administrativas de competencia estatal que afecten, entre otros campos del régimen local, a las haciendas locales. El mismo precepto faculta en su letra B).c) a dicha comisión para efectuar propuestas y sugerencias al Gobierno en cuanto a este concreto mecanismo de financiación. La composición y funciones de este órgano están desarrollados en la actualidad en el Real decreto 427/2005, de 15 de abril.

ISBN: 978-84-613-2571-9

39.2 quedan fuera del elenco de figuras impositivas en potencia participables.[274] Con esta restricción se privaría a las comunidades autónomas de la facultad de reconocer a las haciendas locales una participación en el producto de cualquier gravamen que no sea de creación propia, so pena de incurrir en una posible inconstitucionalidad por vulneración de la normativa básica estatal. Esta decisión de apartar la imposición cedida resulta cuando menos paradójica, dado que el Estado podría haber ordenado sin dificultad lo contrario, por tratarse de exacciones cuya *paternidad* originaria le corresponde de acuerdo con los artículos 133.1, 149.1.14 y 157.1.a) de la Constitución. Mas somos conscientes de que se trataría de la única lectura plausible de guiarnos exclusivamente por la expresión literal de la norma, que imposibilita asociar la participación de manera directa y singularizada a los impuestos de titularidad estatal en cuyo producto participen las haciendas autonómicas.

Sin embargo, la Teoría General del Derecho nos enseña que la rectitud de cualquier interpretación jurídica no debe evaluarse sólo en función de su mayor o menor apego a la letra de la ley, sino también por los resultados que de ella se sigan. Y en este punto la visión que acabamos de exponer nos provoca un cierto sentimiento de insatisfacción desde la perspectiva del principio constitucional de suficiencia financiera de las haciendas locales. ¿Acaso no sale éste previsiblemente más reforzado si se permite a las comunidades autónomas compartir con las entidades locales toda su recaudación impositiva, tanto la derivada de fuentes propias como la generada por la imposición estatal cedida?

Téngase presente que como consecuencia de las dos últimas reformas del sistema de financiación autonómica inicialmente pergeñado por la LOFCA, acometidas a finales de 1996 y 2001 por las leyes orgánicas 3/1996 y 7/2001, ambas de 27 de diciembre, han pasado a engrosar la lista de impuestos parcialmente cedidos algunas piezas centrales de nuestro sistema fiscal con gran potencia recaudatoria: el IRPF (cedido en un 33 por ciento), el IVA (cedido en un 35 por ciento), el conjunto de impuestos especiales de fabricación (cedidos en un 40 por ciento, salvo el que recae sobre la electricidad, cedido en un cien por cien) o el impuesto especial sobre deter-

274. Para LASARTE ÁLVAREZ, J., ESEVERRI MARTÍNEZ, E., ADAME MARTÍNEZ, F. D. y MARTÍN FERNÁNDEZ, J. –*Turismo y financiación autonómica y local*, Comares, Granada, 2001, p. 215–, *de lege data* sólo cabe referir la participación a los tributos propios, debido a que "conforme a las disposiciones en vigor, ni siquiera cabe la interpretación de que tales participaciones pudieran vincularse a los tributos cedidos a las comunidades autónomas; el precepto constitucional citado se considera referido a los tributos propios, como dice con claridad el artículo 39.2 de la LRHL".

ISBN: 978-84-613-2571-9

minados medios de transporte (cedido en un cien por cien).[275] A ellos se suman, por supuesto, las exacciones que ya habían sido totalmente cedidas durante la etapa de vigencia de la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, a saber: el impuesto sobre el patrimonio, el impuesto sobre sucesiones y donaciones, el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y los tributos sobre el juego. El proceso de cesión ha llegado a tal grado de amplitud que salvo el impuesto sobre sociedades, el impuesto sobre la renta de no residentes, el impuesto sobre las primas de seguros y los gravámenes integrantes de la renta de aduanas (estos últimos alimentan hoy en día las arcas de la Unión Europea), todos los demás impuestos estatales están ya incorporados, siquiera en parte, a la designada en el lenguaje político como *cesta* de impuestos cedidos. Basta con ojear la minuciosa enumeración que contiene el artículo 17 de la vigente Ley general de cesión de tributos –la Ley 21/2001, de 27 de diciembre– para ratificar lo que estamos diciendo.

Esta circunstancia ha llevado a un sector doctrinal a reclamar que la participación de las haciendas locales deba abarcar asimismo los impuestos cedidos, por considerar que su redistribución generaría las condiciones requeridas para acometer en paralelo una reforma que racionalizase y modernizase el sistema tributario local sin poner en peligro la cobertura de sus gastos.[276] Desde este prisma se ha dicho que el artículo 39.2 del Texto refundido "para nada cercena el alcance del mandato constitucional que alude a la participación local en los *tributos* de las comunidades autóno-

275. Las disposiciones adicionales octava, novena y décima del nuevo Estatuto de Cataluña prevén una futura ampliación del alcance de la cesión del IRPF y el IVA al 50 por ciento y de los impuestos especiales de fabricación al 58 por ciento.

276. Zornoza Pérez, J. J. –"La financiación de las corporaciones locales…", *op. cit.*, p. 187 y 193–, ve en esta solución una segunda distribución de recursos tributarios similar a la que se opera en Alemania desde los *Länder* a los municipios. Efectuada en 1996 la primera reforma del régimen de la cesión de impuestos del Estado, este autor ya avisó de la urgencia de reconsiderar el modelo de participación local en los tributos de las comunidades autónomas, con miras a "alcanzar a los nuevos tributos cedidos […], que en cuanto tributos compartidos también implican el ejercicio de su poder tributario por las comunidades autónomas. En otro caso, si las corporaciones locales quedaran esta vez al margen del reparto de las fuentes de financiación pública que se ha producido entre el Estado y las comunidades autónomas que han aceptado ese nuevo modelo, su sistema financiero acentuaría su petrificación". También se muestra favorable a extender la participación a la imposición cedida Murillo Peinado, A. –"Las subvenciones, participaciones y otros ingresos no tributarios de Derecho público en el ámbito de las entidades locales", *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, núm. 48, 2001, p. 86–, que propone la creación dentro de cada comunidad autónoma de un fondo autonómico de cooperación para la prestación de los servicios municipales, nutrido con un porcentaje de la recaudación líquida por los tributos propios y cedidos.

ISBN: 978-84-613-2571-9

mas, sin reparar en el carácter propio o cedido de los mismos" (Casado Ollero).[277] Compartimos esta apreciación, pues no se nos ocurre ningún obstáculo serio para negar de forma categórica que una comunidad autónoma pueda extender el objeto de este recurso local, amén de a sus impuestos propios y recargos, al rendimiento de los impuestos estatales de que ella sea, a su vez, partícipe o cesionaria.

Al configurar de este modo el objeto de la participación las comunidades autónomas tomarían una decisión legítima sobre el empleo de una fracción de los recursos previstos en sus presupuestos; decisión que sería una expresión genuina de la autonomía financiera que el artículo 156 atribuye a estos entes territoriales. En la vertiente del gasto este principio presupone, como ha matizado el Tribunal Constitucional, "la capacidad para disponer libremente de sus recursos financieros, asignándolos a los fines mediante programas de gasto elaborados según sus propias prioridades", con el fin de posibilitar que cada comunidad autónoma pueda "elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de los ingresos que nutren sus presupuestos" (sentencias 13/1992, de 6 de febrero, fundamento jurídico 7, 68/1996, de 18 de abril, fundamento jurídico 10, y 128/1999, de 1 de julio, fundamento jurídico 8, entre otras).

En nuestra opinión, la rigidez del artículo 39.2 de la Ley reguladora de las haciendas locales, heredada inevitablemente por su Texto refundido, pudo tener su sentido en un momento inicial en el que la Hacienda estatal monopolizaba la regulación de todos los impuestos por ella creados. Sin embargo, este planteamiento ha quedado desbordado con creces por la dinámica descentralizadora que ha demostrado la cesión impositiva con posterioridad.[278] El precepto resulta hoy en día anacrónico. Cuando fue redactado en el año 1988 los impuestos cedidos eran exacciones reguladas en su integridad por el Estado, que no obstante delegaba el ejercicio de bastantes de las competencias de aplicación –gestión, recaudación e inspección– y revisión en vía administrativa, conforme al alcance y condiciones previstos en la Ley 30/1983. Pero la evolución experimentada por

277. CASADO OLLERO, G., "La Hacienda local en la Constitución…", *op. cit.*, p. 476.

278. En este sentido insiste MEDINA GUERRERO, M. –"La articulación de la suficiencia financiera…", *op. cit.*, p. 75, nota núm. 16–, en que "con independencia de la valoración que pudiera merecer esta disposición en el momento de su promulgación, lo cierto es que, hoy por hoy, dada la evolución experimentada por el sistema autonómico de financiación, no se trata sólo de que el precepto sea 'indudablemente… demasiado restrictivo' […], sino que sencillamente, sólo puede considerarse la plasmación fragmentaria, y por tanto constitucionalmente incompleta, del mandato de suficiencia *ex* artículo 142 de la CE".

ISBN: 978-84-613-2571-9

este mecanismo de financiación durante los últimos años nos ha ido acercando paulatinamente a la idea de tributos *comunes* o *compartidos* entre el Estado y las comunidades autónomas. Desde la modificación efectuada en la LOFCA por la Ley orgánica 3/1996, reafirmada por la posterior Ley orgánica 7/2001, la cesión total o parcial de su recaudación puede ir acompañada de la asunción parcial de competencias normativas para regular elementos esenciales como el mínimo exento, los tipos de gravamen, las reducciones de la base, las deducciones de la cuota y las bonificaciones o, incluso, determinados aspectos de su gestión, liquidación, recaudación e inspección.[279]

Hay además un argumento adicional de mayor enjundia que ya avanzamos en el capítulo primero: la participación en los tributos de las haciendas autonómicas es una prescripción constitucional a favor de la suficiencia financiera de las entidades locales. Si limitamos su objeto a los tributos propios carecerá de sustancia, dada su exigua recaudación, con la consecuencia de que no podría canalizar los ingresos necesarios. Buena prueba de ello es que a pesar de todas las llamadas políticas a la corresponsabilidad fiscal, el Estado se ha visto obligado a ampliar ininterrumpidamente el número de los tributos cedidos, la cuantía de la cesión y las competencias normativas y gestoras asumidas sobre los mismos por las comunidades autónomas. Dejar fuera de esta corriente financiera a las corporaciones locales conduce a que la previsión de la Constitución devenga ineficaz, desde el momento en que la fuente que debería ser un pilar se convierte en un mero adorno del edificio hacendístico local.

Somos conscientes de que la interpretación que defendemos choca con la letra del artículo 39.2 del vigente Texto refundido. Por tal motivo, en prevención de posibles conflictos estimamos que lo más prudente sería modificarlo cuanto antes en el sentido recién indicado, máxime cuando varios de los nuevos estatutos de autonomía (en particular los de Cataluña y Andalucía) han ido en la dirección que juzgamos adecuada, vinculando la participación a los tributos de la comunidad autónoma sin distinción en función de su carácter propio o cedido.

Otra solución requeriría que el Estado aprobase, en los términos que luego explicaremos, una regulación genérica de la participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas, donde se aclarase de forma expresa que su objeto comprende el rendimiento de la imposición cedida; o que, al menos, se dejase constancia en las propias

279. Estas competencias normativas se delimitan en el artículo 19.2 de la LOFCA y los artículos 37 a 45 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre.

ISBN: 978-84-613-2571-9

normas estatales que regulan la cesión de impuestos de la posible participación de las entidades locales en sus resultados recaudatorios.

Sin embargo, el legislador no ha considerado oportuno tomar de momento ninguno de esos caminos. ¿Cómo salir mientras tanto del atolladero hermenéutico a que nos condena la vigente redacción del artículo 39.2? Creemos que la criticable estrechez de miras del precepto puede suplirse, en ausencia de una deseable modificación legislativa, mediante una solución de compromiso. La clave del problema reside, a nuestro modo de ver, en no obviar su carácter de base del régimen jurídico-financiero de la Administración local, de acuerdo con el artículo 1.1 de la propia Ley:

"1. Tienen la consideración de bases del régimen jurídico financiero de la Administración local, dictadas al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución, los preceptos contenidos en esta Ley, con excepción de los apartados 2 y 3 del artículo 186, salvo los que regulan el sistema tributario local, dictados en virtud de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución y los que desarrollan las participaciones en los tributos del Estado a que se refiere el artículo 142 de la Constitución; todo ello sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.14 de la Constitución."

De esta indicación sobre los títulos competenciales alegados por el Estado se deduce que estamos ante una disposición básica, susceptible de ser completada por cada comunidad autónoma en el ejercicio de la competencia de desarrollo legislativo que le otorga su respectivo Estatuto de autonomía. En definitiva, hay que contemplarla como una *regla de mínimos* que prevé que las entidades locales participen, al menos, en los ingresos procedentes de la imposición propia y los recargos de las haciendas autonómicas. Como tal exigencia de partida, no es óbice para que cada comunidad autónoma pueda, si así lo estima oportuno, ensanchar la participación al conjunto de los ingresos de naturaleza impositiva consignados en su presupuesto, ya sean propios o cedidos, con el propósito de apuntalar con mayor solidez la suficiencia financiera de las haciendas locales de su territorio. Aparte de que una decisión de esta guisa no causa perjuicio alguno a la Hacienda estatal, hay que tener en cuenta que la legislación reguladora de la cesión de impuestos del Estado no incluye ninguna limitación cualitativa acerca del destino que han de dar las comunidades cesionarias a los fondos obtenidos mediante la exacción de los impuestos cedidos. Los ingresos que de la misma resultan integran el llamado *bloque de financiación incondicionada*.

De hecho así ha acontecido en la práctica, como tendremos ocasión de verificar en los próximos capítulos. La normativa aprobada en materia

ISBN: 978-84-613-2571-9

de finanzas locales por algunas comunidades autónomas concibe la participación en esos términos globales, compresivos 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; en este caso cabe admitir como excepción que *el fin justifica los medios*.

Una primera delimitación legal del ámbito objetivo de la participación en los tributos de las comunidades autónomas fue realizada, aunque con escasa fortuna, por el artículo 39.2 de la Ley 39/1988, reguladora de las haciendas locales, precepto que conserva su contenido y numeración en el vigente Texto refundido, aprobado por el Real decreto legislativo 2/2004.

En el momento presente hay motivos fundados para estimar que esta norma ha quedado desfasada, como consecuencia de las profundas innovaciones introducidas en el sistema de financiación autonómica, en particular respecto de la concepción de la cesión total o parcial de impuestos del Estado. Por tanto, sería conveniente modificarla cuanto antes, pues su tenor literal excluye a los impuestos cedidos, que han sido desde el nacimiento del Estado de las autonomías el resorte tributario por excelencia de las haciendas autonómicas; máxime cuando éstas han asumido competencias normativas para retocar parte de sus elementos esenciales.

Con la intención de no constreñir el radio de la acción de la participación a los impuestos propios y a los recargos sobre impuestos estatales, cuya potencia recaudatoria es bastante reducida, nos decantamos por una interpretación flexible del precepto en aras del principio de suficiencia de las haciendas locales. Es la única manera de que las comunidades autónomas puedan referir la participación al conjunto de sus ingresos impositivos, propios o cedidos, en la línea de lo que señalan la mayoría de los nuevos estatutos de autonomía aprobados a partir del año 2006.

3.2.2. Carácter y alcance de la participación: remisión en blanco a la legislación autonómica

El artículo 142 de la Constitución asigna a la participación en los tributos de las haciendas autonómicas el calificativo de herramienta fundamental para afianzar la suficiencia de las haciendas locales, presentándola con el atributo de recurso necesario y preceptivo. En contraste con tal caracterización, el artículo 39.2 del Texto refundido de la Ley de haciendas locales no conmina con claridad a las comunidades autónomas a implantar este

ISBN: 978-84-613-2571-9

canal de trasvase de ingresos en favor de las corporaciones situadas en su territorio.[280] Su activación y la concreción de sus modalidades, sujetos beneficiarios y demás elementos cualitativos y cuantitativos quedan por completo al albur de lo que decidan aquéllas, mediante ley de su respectivo Parlamento.[281]

A la vista de un marco tan abierto como el que define el artículo 39.2, no ha faltado quien exprese una notable desconfianza en la operatividad de esta vía de financiación.[282] Hemos de advertir, no obstante, que en alguno de los proyectos normativos sobre régimen local elaborados durante los años inmediatamente posteriores a la aprobación de la Constitución se contemplaba expresamente la posibilidad de que las comunidades autónomas tuviesen que hacer partícipes a las corporaciones locales de un porcentaje fijo de la recaudación por impuestos propios. Tal fue el caso del Anteproyecto de ley de bases de la Hacienda local elaborado en 1979, que

280. No obstante, ÁLVAREZ CORBACHO, X. y YEBRA MARTUL-ORTEGA, P. –"La nueva Hacienda local…", *op. cit.*, p. 278– apuntan que "la fórmula elegida del participarán entraña siempre un sentido obligacional que no es el de un simple 'podrán participar', por lo que de ser correcta esta interpretación, las comunidades autónomas deberán legislar sin opción de ningún tipo para que se realice esa participación".

281. Según MUÑOZ DEL CASTILLO, J. L. –"La Hacienda provincial", *op. cit.*, p. 973–, la previsión del artículo 39.2 "carece de relevancia jurídica alguna, pues se condiciona a lo que dispongan las leyes de los parlamentos autonómicos". Se trata, en definitiva, de una "simple disposición de reenvío" –ARAGONÉS BELTRÁN, E. (coordinador), "Ley comentada de las haciendas…", p. 232–. En palabras de RUBIO DE URQUÍA, J. I. y ARNAL SURIA, S. –"Ley reguladora de las haciendas…", *op. cit.*, p. 62–, "la posibilidad de este recurso financiero se plantea en términos meramente abstractos, pues el legislador estatal no puede regular el sistema con arreglo al cual las entidades locales deben participar en los tributos propios de sus respectivas comunidades autónomas; por el contrario, la concreción y efectividad de este mecanismo financiero es una obligación que el artículo 142 de la CE impone a las propias comunidades autónomas". VALLÉS FERRER, J. –"El futuro de las haciendas locales en España", en AA.VV., *Financiación de las haciendas territoriales*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2003, p. 237– valora negativamente que la Ley de haciendas locales no determine cauce alguno para dar cumplimiento al mandato de articular participaciones en los tributos de las haciendas autonómicas. Opuestamente, ANGOITIA GRIJALBA, M. –"Entidades locales y descentralización…", *op. cit.*, p. 162– opina que "habría de resultar paradójico que una ley del Estado entrase a regular las transferencias que decidan entregar las comunidades autónomas a sus municipios". Por su parte, ARNAL SURIA, S. y GONZÁLEZ PUEYO, J. M. –"Comentarios al Texto refundido…", *op. cit.*, p. 327–, enjuician el precepto en los términos siguientes: "Es todo cuanto el legislador estatal puede decir, ya que el poder de disposición sobre el rendimiento de los tributos propios de cada comunidad autónoma es de la competencia exclusiva de ésta."

282. RUBIO DE URQUÍA, J. I., "Los tributos locales: una cuestión de responsabilidad", *Tributos Locales*, núm. 15, 2002, p. 13: "Tampoco pueden fundarse demasiadas esperanzas en la posibilidad de una participación significativa de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas, pues no existe ningún mecanismo legal que garantice su efectividad."

ISBN: 978-84-613-2571-9

reconocía a los municipios y provincias una participación respectiva del 10 y 5 por ciento del rendimiento total de la imposición propia.[283]

Cuestión delicada es valorar si el Estado estaría o no autorizado, desde una óptica constitucional, a forzar la puesta en funcionamiento de esta técnica de financiación en el ámbito interno de cada comunidad autónoma o a señalar, al menos, unos principios y directrices generales sobre su posible configuración.[284] La respuesta a un interrogante de este calado resulta

283. Este anteproyecto, elaborado como documento preparatorio de la Ley de bases de régimen local para el Instituto de Estudios de Administración Local, aparece recogido por Lasarte Álvarez, J. y otros, en el estudio "Haciendas locales. Proyectos de ley de bases", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 10, 1982, p. 270 y siguientes. En él figuraba la siguiente norma:

"Base 28.

"1. Las corporaciones municipales participarán, en la cuantía que a continuación se establece, en lo recaudado por los siguientes ingresos del Estado y de las comunidades autónomas:

"a) 90% de lo recaudado por el Impuesto de lujo en concepto de tenencia y disfrute de vehículo.

"b) 7% de la recaudación total del cap. 2 del Estado letra B de los Presupuestos Generales del Estado 'Impuestos indirectos'.

"c) 10% de lo recaudado por los impuestos propios de las comunidades autónomas.

"2. La participación establecida en la letra a) del número anterior se asignará a cada ayuntamiento en función de lo recaudado en su término municipal. Los establecidos en las letras b) y c) se asignarán a los fondos instituidos en esta ley."

El Anteproyecto contemplaba la creación de dos fondos para los municipios. En primer lugar, un fondo de haciendas municipales, nutrido entre otras fuentes del 75 por ciento de la participación en los impuestos autonómicos, para repartir ingresos no afectados en función del número de habitantes y aportación fiscal media. En segundo lugar, un fondo de servicios municipales, al que se adscribía el 25 por ciento restante, de finalidad redistributiva para hacer frente con ingresos afectados a obras concretas a la financiación de los servicios obligatorios en el caso de los municipios que no pudieran hacerlo con los medios a su alcance.

Para las provincias la Base 42.b) preveía una participación en el 5 por ciento de lo recaudado por los impuestos propios de las comunidades autónomas, destinada a nutrir un fondo de haciendas provinciales similar al primero de los arriba descritos.

En cambio, en el artículo 112.1 del Proyecto de ley por el que se aprueban las bases de la Administración local de 1981 se establecía: "Participarán, asimismo, en la recaudación líquida de los impuestos propios de las comunidades autónomas a que pertenezcan, en la forma y cuantía que determine la legislación de la respectiva comunidad autónoma."

284. Hace cerca ya de veinte años Rodríguez Bolaños, T. –"La Hacienda local española en el marco comunitario", *Papeles de Economía Española*, núm. 41, 1989, p. 303– defendió que el artículo 142 de la Constitución "debería desarrollarse por leyes del Estado también en este aspecto; al menos en sus cuestiones fundamentales como son la fijación de un mínimo de participación y de una fecha para su articulación en todas las comunidades autónomas". Argumentaba, por un lado, que "el precepto constitucional se refiere a la financiación genérica de las haciendas locales, con independencia del nivel de servicios prestados o de las fórmulas de articulación territorial que puedan establecer cada una de las comunidades autónomas"; y, por otro lado, que a éstas "les fueron cedidos recursos ordinarios del Estado en cuyos productos participaban anteriormente los entes locales".

ISBN: 978-84-613-2571-9

compleja desde la óptica de la concepción constitucional de las relaciones entre ambos niveles de gobierno y de sus respectivas competencias en materia de régimen local, sobre las que ya dejamos apuntadas algunas breves ideas en el capítulo primero.

Sin perjuicio de esa dificultad, no renunciamos a recordar que el Tribunal Constitucional ha admitido en algunos pronunciamientos que el título competencial *Hacienda general* del artículo 149.1.14 de nuestra Constitución legitima la adopción de medidas estatales tendentes a asegurar el saneamiento y, por tanto, la suficiencia financiera de las entidades locales (sentencia 179/1985, de 19 de diciembre, fundamento jurídico 1); o habilita al Estado para aprobar normas "cuya finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las haciendas locales garantizada por el artículo 142 de la CE, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los artículos 137, 140 y 141 de la CE" [sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, fundamento jurídico 4.b)].

En aplicación de esa doctrina, creemos que podría ser la LOFCA o una ley orgánica complementaria de la misma la sede apropiada para albergar una regulación básica de la participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas, no exhaustiva sino limitada al señalamiento de sus rasgos esenciales. La intermediación de una ley orgánica de estas características estaría avalada por el artículo 157.3 del texto constitucional, como norma dictada con el fin de delimitar las *competencias financieras* de las haciendas autonómicas. En cuanto tal serviría, según el Tribunal Constitucional, "como punto de referencia para determinar la extensión y límites de la autonomía financiera de las comunidades autónomas y las facultades que al respecto se reservan a los órganos centrales del Estado para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las competencias que la Constitución les atribuye" (sentencia 179/1987, de 12 de noviembre, fundamento jurídico 2).

De igual manera que se han regulado al amparo de ese precepto constitucional los límites al establecimiento de impuestos propios y recargos por las comunidades autónomas (artículos 6, 9 y 12 de la LOFCA), podría utilizarse este cauce para insertar también alguna disposición de carácter general que les empujase a cumplir con más agilidad el mandato constitucional de reconocer una participación en su rendimiento a las haciendas locales y les obligase, por ejemplo, a otorgar carácter total o preferentemente incondicionado a los fondos adjudicados a través de ella.

Como ha propuesto en un interesante trabajo Casado Ollero, el artículo 157.3 proporciona sustento bastante, en conexión con los artículos 149.1.14 y 133.1 de la Constitución, para proceder a una regulación estatal mediante

ISBN: 978-84-613-2571-9

ley orgánica de las relaciones financieras entre comunidades autónomas y entes locales y, en particular, del ejercicio de las competencias autonómicas en su proyección sobre la Hacienda local. Insertando dicha regulación en la LOFCA, o bien llevándola a una ley orgánica específica de coordinación financiera, se colmaría la grave laguna que este autor detecta en nuestro Derecho positivo.[285]

En la misma línea de pensamiento, Quintana Ferrer ha sostenido también que queda en manos del Estado, en virtud de la referida competencia exclusiva sobre la Hacienda general, establecer los principios y directrices que han de informar el desarrollo de la participación en los municipios y provincias en los tributos de las comunidades autónomas, al objeto de garantizar el debido cumplimiento de los principios constitucionales de autonomía, suficiencia, unidad, igualdad, coordinación y solidaridad. A su juicio, incumbe al primero definir el elenco de las posibles modalidades de dicha participación municipal y provincial, así como reglas genéricas de coordinación entre las diversas fórmulas de participación en los tributos de la Hacienda estatal y de las haciendas autonómicas. En cambio, será función de cada comunidad autónoma diseñar dentro del marco general anterior la estructura y articulación jurídica de este recurso en su territorio, concretando aspectos específicos como la relación de impuestos participados, los criterios para la distribución del rendimiento, etc.; esto último en virtud de sus competencias estatutarias en materia de régimen local y del principio de autonomía financiera.[286]

Las reflexiones anteriores se plantean, de cualquier modo, como posibles alternativas a sopesar para futuras reformas legales. Resulta indubitado, conforme a la legislación estatal vigente en materia de régimen local, que la participación local en los tributos autonómicos no aparece investida de las notas que reúne su equivalente en los impuestos estatales. Desde ese punto de vista, nada impide que pueda operar como una financiación temporal, condicionada en su empleo o limitada en cuanto

285. Cfr. Casado Ollero, G., "La participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas. Autonomía. Suficiencia Financiera. Coordinación", *Tributos Locales*, núm. 19, 2002, p. 34-35. En particular, estima más conveniente la aprobación de una ley orgánica de coordinación de la actividad y las competencias financieras atribuidas a los tres niveles de gobierno de la Hacienda pública. A su juicio, la promulgación de la misma resulta cada vez más acuciante, a la vista de las crecientes competencias normativas y gestoras asumidas por las comunidades autónomas y de la reforma global de la Ley general tributaria aún pendiente en el momento de publicar su estudio.

286. Cfr. Quintana Ferrer, E., "La participación de los entes locales en los tributos…", *op. cit.*, p. 35.

ISBN: 978-84-613-2571-9

a sus beneficiarios. La Ley de haciendas locales deja despejado el camino para que las comunidades autónomas puedan disponer, si lo estiman pertinente al reglamentar la materia, que los fondos derivados de la participación de las haciendas locales en sus tributos propios se hallen afectados a determinadas atenciones. A nuestro juicio, esta es la conclusión que se deduce de una interpretación sistemática del artículo 39.2 de su Texto refundido, que remite la *forma y cuantía* de la participación a lo que determine la comunidad autónoma mediante ley de su Parlamento, y del artículo 146.2, que admite que una norma jurídica con rango formal de ley pueda ordenar la afectación a *fines determinados* de ingresos específicos de los entes locales.

Cosa bien distinta es que esto pueda o no reputarse acorde con la letra constitucional, en particular con la autonomía y la suficiencia financiera reconocidas a las corporaciones locales por los artículos 137, 140 y 142 de la norma fundamental. Con el fin de evitar reiteraciones, nos remitimos sobre este punto concreto a lo expuesto en el capítulo primero, no sin antes recordar que los nuevos estatutos de autonomía han aceptado la regla del carácter incondicionado de los ingresos procedentes de esta fuente de financiación.

La participación en los tributos de las comunidades autónomas no aparece en el Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales como un recurso ordinario, corriente y estable. Ello contrasta claramente con la posición asumida por los nuevos estatutos de autonomía, donde parece haberse revitalizado con creces su importancia.

De la jurisprudencia del Tribunal Constitucional cabe deducir que el Estado estaría habilitado para efectuar una regulación básica en la materia mediante ley orgánica, con base en la previsión del artículo 157.3 de la norma fundamental y en el ejercicio de la función de garante último de la suficiencia financiera que le asigna la competencia exclusiva sobre la Hacienda general.

La renuncia a hacerlo ha trasladado íntegramente a los parlamentos autonómicos la responsabilidad última de decidir tanto la puesta en marcha de esta fuente de ingresos, cuanto los elementos esenciales de su régimen jurídico como la periodicidad, las reglas de cuantificación o el destino de los ingresos. En definitiva, hasta la aprobación de los nuevos estatutos de autonomía, ninguna norma legal estatal aseguraba con carácter general a los entes locales la efectividad de su participación en la recaudación impositiva de las haciendas autonómicas.

ISBN: 978-84-613-2571-9

3.2.3. Entidades locales potencialmente beneficiarias de la participación

El artículo 39.2 del Texto refundido tampoco contiene ninguna restricción acerca de qué entidades locales podrán percibir fondos procedentes de las fórmulas de participación que ponga en marcha cada comunidad autónoma. Por tanto, podrán acceder teóricamente a esta vía de financiación no sólo las entidades básicas que gozan de un reconocimiento constitucional de su autonomía (municipios, provincias y, en su caso, islas), sino también aquellas otras para cuya creación o regulación ostentan competencias las comunidades autónomas conforme a los artículos 42 a 45 de la Ley de bases del régimen local. Nos referimos a las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, las áreas metropolitanas y las entidades de ámbito territorial inferior al municipio.

Tal amplitud es congruente con la letra del artículo 142 de la Constitución, que otorga a la participación en los tributos de la Hacienda autonómica la calificación de recurso fundamental del conjunto de las haciendas locales. Como es lógico, ello requiere que dicha participación aporte una financiación significativa a los municipios y las provincias (y, en su caso, las islas) como entidades más importantes. Pero resulta evidente que debería desempeñar igualmente un papel relevante respecto de las entidades locales cuya creación incumbe de modo específico a los poderes autonómicos, como sucede con las comarcas u otras entidades supramunicipales, las áreas metropolitanas y las entidades de ámbito territorial inferior al municipio. Los artículos 153.2, 155.2 y 156.2 del propio Texto refundido parecen darlo por supuesto cuando remiten la determinación de los recursos de sus respectivas haciendas a las leyes de las comunidades autónomas. En el caso de estas otras entidades supramunicipales e inframunicipales tal necesidad resulta aún más acuciante, toda vez que se les priva de modo expreso de la posibilidad de percibir participación en los tributos del Estado (artículos 155.1 y 156.1).

3.2.4. La participación diferenciada como contrapartida a la posible absorción de un impuesto local por las comunidades autónomas

La única variante de participación que la Ley de haciendas locales de 1988 concibió como obligatoria figuraba en el apartado 2 de su disposición adicional quinta, actual disposición adicional primera del Texto refundido de 2004. Ahora bien, conviene hacer hincapié en que tal recurso tiene una justificación y una finalidad muy diferentes del estudiado en este trabajo.

En efecto, estamos en presencia de una *medida de compensación* dirigida a preservar la suficiencia financiera de los municipios, frente a la merma

ISBN: 978-84-613-2571-9

de la recaudación que podría producirse a causa de la eventual ocupación de la *materia imponible gravada* por el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica por parte de una comunidad autónoma interesada en explotar este área de la fiscalidad. El Tribunal Constitucional ha corroborado el anclaje de esta norma en la función de valedor de las haciendas locales que otorga al Estado la competencia exclusiva en materia de Hacienda general [sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, fundamento jurídico 41.a)].

El deber de articular esa participación específica obedece a que el apartado 1 de la citada disposición, dictada en desarrollo del artículo 6.3 de la LOFCA, autoriza a las comunidades autónomas a crear un impuesto autonómico sobre tal objeto impositivo. Dado que esta iniciativa –inédita hasta ahora– implicaría la absorción y paralela supresión del impuesto municipal en su territorio,[287] se les impone el deber inexcusable de acompañar compensaciones oportunas que no conlleven una minoración de los ingresos que los municipios vengan obteniendo por el impuesto, ni tampoco merma en sus expectativas de crecimiento futuro.[288]

Para cumplir esta exigencia el legislador autonómico puede elegir entre establecer "subvenciones incondicionadas",[289] o una participación "en los

287. Los problemas que rodean al uso de esta autorización legal por parte de las comunidades autónomas fueron analizados por YEBRA MARTUL-ORTEGA, P., "Las dificultades de un tributo autonómico (el IVTM)", *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núm. 61, 1991, p. 9-25. En fechas más recientes se ha mostrado a favor de la conversión de este impuesto municipal en un tributo autonómico JABALERA RODRÍGUEZ, A., "Definición de un 'espacio fiscal propio' para Andalucía: Localización de nuevos recursos tributarios propios", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 78, 2007, p. 348-349.

288. De esta última exigencia extrae ALONSO MAS, M. J. –"Preámbulo", *op. cit.*, p. 90– una importante conclusión: "Es decir, aun en el caso de que, por ejemplo, el tributo autonómico implicara una menor carga fiscal para el contribuyente que la exigible de acuerdo con la legislación de haciendas locales y sus normas de desarrollo, la comunidad autónoma debería compensar a los municipios por las cantidades dejadas de percibir (teniendo en cuenta en cada momento las expectativas de crecimiento de la recaudación por el impuesto), no con arreglo a lo que ella recaude efectivamente por el impuesto de nueva creación. Por el contrario, obviamente, si el nuevo impuesto autonómico comportara una mayor carga fiscal, la comunidad autónoma podría limitarse a compensar a cada municipio por su pérdida efectiva o bien ir más allá y repartir la totalidad de lo ingresado por el tributo autonómico."

289. Más allá de la crítica que ya hemos hecho a la impropia expresión *subvenciones incondicionadas* en el capítulo I de este trabajo, cabe aceptar con ALONSO MAS, M. J. –"Preámbulo", *op. cit.*, p. 89– que el carácter no condicionado se justifica en este caso no sólo por las exigencias ya analizadas de la Carta Europea de la Autonomía Local. Además, hay que tener presente que "se trata de compensar una reducción de ingresos operada en relación con un tributo propio del ente local, a consecuencia de una actuación del legislador autonómico". De no ser así "la comunidad autónoma podría utilizar su potestad tributaria para mermar la autonomía de los entes locales en su vertiente de gasto, por la vía de sustitución de ingresos derivados de un tributo propio por subvenciones condicionadas".

ISBN: 978-84-613-2571-9

tributos de la comunidad autónoma de que se trate", si bien la propia norma recalca de inmediato que esta última ha de ser "distinta de las previstas en el artículo 142 de la Constitución".[290] La disposición adicional permite también una combinación de ambas fórmulas.

Estamos de acuerdo con Alonso Mas en que la participación compensatoria puede serlo exclusivamente sobre el producto del gravamen que sustituya al impuesto municipal, sobre la recaudación global de los tributos autonómicos o sobre el rendimiento de alguno de ellos. Lo importante es que se preserve la suficiencia financiera de los municipios afectados en su conjunto, como bien recalca dicha autora.[291] En cualquier caso, parece que lo más lógico sería que dicha participación tuviese una conexión específica con el producto del nuevo impuesto autonómico creado para gravar la tenencia y circulación de vehículos de motor o el daño medioambiental por ellos causado.

> La participación impositiva contemplada en la actual disposición adicional primera del Texto refundido de la Ley de haciendas locales no tiene naturaleza de recurso ordinario y fundamental de los municipios, características que sí debe reunir la participación programada por el artículo 142 de la Constitución. Supone, simplemente, una medida compensatoria para evitar que la sustitución del impuesto municipal sobre vehículos de tracción mecánica por un impuesto autonómico sobre la misma o similar materia imponible redunde en perjuicio de los recursos financieros locales.

4. Recapitulación

–El examen del tratamiento que la participación de las haciendas locales en el rendimiento de los tributos de las comunidades autónomas recibe en la normativa estatal sobre haciendas territoriales arrojaba un balance negativo hasta la aprobación en 2006 y 2007 de los nuevos estatutos de autonomía de la Comunidad Valenciana, Cataluña, las Islas Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León.

290. Yebra Martul-Ortega, P. –"Hacienda comunitaria y haciendas locales…", *op. cit.*, p. 2749–, se pregunta con razón: "¿cuáles son esas 'distintas'?, no es fácil de decir ni prever." Alonso Mas, M. J. –"Preámbulo", *op. cit.*, p. 89-90– no duda en tildarla de "referencia bastante enigmática". A su juicio, la disposición adicional quiere decir en este punto que si la comunidad autónoma decide sustituir el impuesto local "las medidas compensatorias consistentes en participación de los tributos autonómicos serán independientes de la participación general en los tributos de la comunidad, ya que en este caso dicha participación tendrá un esencial matiz compensatorio, y deberá ser suficiente".

291. Cfr. Alonso Mas, M. J., "Preámbulo", *op. cit.*, p. 90.

ISBN: 978-84-613-2571-9

–La legislación del Estado sobre financiación autonómica y local ha renunciado a establecer un marco normativo mínimo que las comunidades autónomas deban respetar cuando diseñen la participación de las haciendas locales en el rendimiento de sus tributos. La Ley 7/1985, la Ley 39/1988 y su posterior Texto refundido de 2004, así como la LOFCA han confiado por completo su régimen jurídico a la decisión de cada comunidad autónoma.

–Las disposiciones sobre la Hacienda autonómica contenidas en los estatutos de autonomía iniciales guardaron silencio acerca de las vías de financiación local de procedencia autonómica, con la única salvedad del Estatuto de Castilla y León tras su reforma en 1999. Por ello, omitieron cualquier referencia al mecanismo de financiación que nos ocupa. Idéntico mutismo se observa en la LOFCA. Otro tanto sucede con la legislación básica de régimen local contenida en Ley 7/1985, cuyo artículo 105.2 constituye una pura e innecesaria reproducción del artículo 142 de la Constitución.

–Con la entrada en vigor de nuevos estatutos de autonomía en algunas comunidades autónomas parece haberse abierto una etapa distinta y esperanzadora. Todos ellos aluden, aunque con desigual grado de concreción, a una financiación de los gobiernos locales con cargo a los ingresos de la Hacienda autonómica en general, o a la recaudación de sus tributos en particular, canalizada normalmente a través de un fondo específico y materializada en la mayoría de los casos en ingresos de naturaleza incondicionada. Confiemos en que el buen viento que sopla desde los preceptos estatutarios impulse a cada comunidad autónoma para llegar al puerto de disposiciones concretas y efectivas que sirvan de abrigo a la Hacienda local.

–El artículo 39.2 del Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales requiere una pronta actualización, más urgente si cabe a la vista del planteamiento flexible adoptado en los nuevos estatutos de autonomía, algunos de los cuales refieren la participación al conjunto de tributos de que dispone la comunidad autónoma. Fue concebido de acuerdo con una configuración del poder tributario autonómico que no se corresponde con la realidad actual. No tiene sentido que se siga dejando formalmente a los tributos cedidos al margen de la participación, como lo hace el tenor literal de ese precepto, habida cuenta de su transformación en tributos de regulación compartida entre el Estado y las comunidades autónomas.

–Los artículos 149.1.14 y 157.3 del texto constitucional respaldarían al Estado para establecer, mediante ley orgánica, una regulación primaria y general de este recurso fundamental de las haciendas locales, en garantía de su propia suficiencia financiera, salvaguardando siempre la competencia de las comunidades autónomas para diseñar su configuración concreta.

ISBN: 978-84-613-2571-9

III. La legislación autonómica de régimen local

1. Planteamiento. Inexistencia actual de leyes autonómicas de Hacienda local y perspectivas de futuro

Al final del capítulo primero apuntamos que todas las comunidades autónomas tienen asumida en virtud de sus respectivos estatutos de autonomía la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de régimen local, conforme al esquema de normación estatal y autonómica concurrente que se desprende del artículo 149.1.18 de la Constitución.

Numerosas comunidades autónomas han ido dictando leyes generales sobre Administración local en el ejercicio de dicha competencia estatutaria. 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, para la financiación percibida por los entes locales con cargo a los recursos de la Hacienda autonómica, principalmente aquellos de naturaleza tributaria. 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.

Ha de tenerse 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. Como tendremos oportunidad de examinar enseguida, 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, quizá porque el carácter omnicomprensivo de la Ley de haciendas locales de 1988 y su posterior Texto refundido de 2004 –al que el Tribunal Constitucional prestó su visto bueno en la sentencia 233/1999 mediante

ISBN: 978-84-613-2571-9

una generosa interpretación de los títulos competenciales del Estado– ha dejado muy pocos resquicios para un ulterior desarrollo normativo por parte de las comunidades autónomas.

No obstante, ese escenario podría cambiar de forma ostensible a causa de las recientes reformas estatutarias, de las que dimos cuenta en el capítulo anterior. El giro podría ser muy visible en Cataluña, dado que su nuevo Estatuto de autonomía (artículo 220) ordena al Parlamento autonómico que apruebe una ley sobre finanzas locales, respetando la autonomía local y previa audiencia del Consejo de Gobiernos Locales.[292] 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 (artículos 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 (artículo 114.4 del Estatuto de Aragón).

2. La legislación de régimen local de las comunidades autónomas de régimen general

2.1. Aragón

La extensa Ley 7/1999, de 9 de abril, de administración local de Aragón, dedica su título IX a sentar las líneas maestras que deben guiar la política de la comunidad autónoma en relación con el sostenimiento de las haciendas locales.[293] Se divide en dos capítulos, el primero de los cuales lleva por rúbrica "Relaciones económico-financieras" (artículos 254 a 259) y el segundo "El Fondo Local de Aragón" (artículos 260 a 262).[294]

Entre otras cuestiones relacionadas con la suficiencia financiera, el artículo 254 ordena en su apartado 3 que las entidades locales aragonesas perciban "aportaciones de la comunidad autónoma" con arreglo a lo previsto en sus artículos 260 a 262. Como veremos más adelante, estos preceptos dan carta

292. El alcance de este mandato estatutario es examinado por PAGÈS I GALTÉS, J., "Las haciendas locales en el nuevo…", *op. cit.*, p. 29-33, y "Financiación autonómica, local y sectorial…", *op. cit.*, p. 161-169.

293. Un completo análisis de este título IX es efectuado por JIMÉNEZ COMPAIRED, I., "Comunidad autónoma y haciendas…", *op. cit.*, p. 387 y siguientes. En particular, advierte este autor que la legislación autonómica en la materia no contiene "una regulación completa de las finanzas de las entidades locales de la región, a diferencia de lo que ocurre con otros aspectos del régimen local, que sí son desarrollados en detalle", sino un "conjunto normativo fragmentario".

294. De acuerdo con el artículo 168.2.b) de la Ley 7/1999, corresponde al Consejo Local de Aragón elaborar propuestas sobre los criterios generales de las relaciones económico-financieras entre la Diputación General de Aragón y la Administración local aragonesa.

ISBN: 978-84-613-2571-9

de naturaleza al Fondo Local de Aragón, 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 aquéllas. Las referidas *aportaciones*, curioso término que no aparece en la Constitución, en la Ley reguladora de las bases del régimen local ni tampoco en el Texto refundido sobre haciendas locales, serán 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". Se establece así una vinculación entre la cooperación económica con los entes locales y la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, reconocida en el artículo 148.1.3 de la Constitución y en el artículo 70.8 del Estatuto de autonomía aprobado por la Ley orgánica 5/2007 (equivalente al artículo 35.Uno.7 del derogado Estatuto de 1982). Recuérdese que la existencia de ese fondo local es en la actualidad una exigencia del artículo 114 del texto estatutario.

Por otro lado, el artículo 59.1.f) del Decreto legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de comarcalización de Aragón, incluye las transferencias de la comunidad autónoma y de las provincias en concepto de participación no finalista en sus ingresos entre los recursos de las comarcas.[295] A tal fin, el artículo 60 prescribe que la Ley de presupuestos de la primera establecerá cada año "transferencias incondicionadas a favor de las comarcas, destinadas a la puesta en marcha y funcionamiento de su organización y actividades". La cuantía de tales transferencias se determinará en función de "módulos objetivos relativos a su población, superficie, número de núcleos habitados, nivel de calidad de servicios, esfuerzo fiscal y cualesquiera otros que, atendiendo a criterios de oportunidad, estime conveniente la comunidad autónoma".[296]

2.2. Canarias

Una de las regulaciones más pormenorizada y ambiciosa de la materia que nos ocupa la ofrece, sin duda, la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo

295. Sobre las aportaciones de la comunidad autónoma a las haciendas comarcales puede consultarse el trabajo de Jiménez Compaired, I., "La Hacienda comarcal", en AA.VV., *La comarcalización de Aragón (II). Estudio sistemático de las leyes de Aragón 10/1993, de comarcalización, 8/1996, de delimitación comarcal, y 23/2001, de medidas de comarcalización*, Cortes de Aragón, Servicio de Publicaciones, Zaragoza, 2002, p. 168 y siguientes.

296. Análogas previsiones se recogían con anterioridad en los artículos 26.f) y 27 de la derogada Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcalización de Aragón.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Canario de Financiación Municipal. Con la activación de este fondo se persigue suministrar recursos económicos a los municipios del archipiélago, en forma de transferencias de los presupuestos de la comunidad autónoma de Canarias, con un doble objetivo de saneamiento económico-financiero de sus haciendas y de atribución de recursos suplementarios para realizar gastos de libre disposición. Los diecinueve artículos de la Ley autonómica, que fue objeto de diversas modificaciones por las leyes 2/2000, de 17 de julio, y 2/2002, de 27 de marzo, detallan los criterios y el procedimiento de distribución del Fondo, así como una serie de cuestiones complementarias relativas al seguimiento, comprobación e incumplimiento en el empleo de las cantidades recibidas por los ayuntamientos. Analizaremos su contenido en el capítulo siguiente.

Como peculiaridad hemos de reseñar que los cabildos insulares y los ayuntamientos canarios cuentan con una vía singular de financiación, vinculada al régimen económico-fiscal (REF) reconocido a esta comunidad autónoma al amparo, como ya sabemos, de la disposición adicional tercera de la Constitución y del artículo 46 de su Estatuto de autonomía.[297] Se denomina Bloque Canario de Financiación y se halla regulado en la actualidad por la Ley 9/2003, de 3 de abril, de medidas tributarias y de financiación de las haciendas territoriales canarias. Se compone de la recaudación líquida de los tributos derivados del REF –impuesto general indirecto canario y arbitrio sobre importaciones y entrega de mercancías en las islas canarias– y del impuesto especial sobre determinados medios de transporte, la cual es distribuida entre la comunidad autónoma (42 por ciento), por una parte, y los cabildos y los ayuntamientos (58 por ciento), por otra.[298] Para dar cumplimiento a esto último, la Ley 9/2003 establece en sus artículos 5 y 6 un complejo método de reparto que opera primero

297. Al tratarse de una vía singular "los recursos procedentes del régimen económico y fiscal no son alternativos a los procedentes del régimen común aplicable a las diputaciones provinciales; por el contrario, se trata de ingresos complementarios, que dotan a los cabildos de más recursos, en razón de los hándicaps estructurales (aislamiento, fragmentación insular, monocultivo económico) que explican el tradicional régimen fiscal especial canario". VILLAR ROJAS, F. y DE LA CONCHA BERGILLOS, C., "Régimen especial canario", en AA.VV. (director S. Muñoz Machado), *Tratado de Derecho Municipal*, 2.ª ed., t. II, Civitas, Madrid, 2003, p. 2881-2882.

298. El Bloque de Financiación Canario que se reparte entre esas administraciones es minorado previamente en el importe que se asigne a la comunidad autónoma en concepto de gastos de gestión. Además, no se integrará dentro de la recaudación del impuesto general indirecto canario el rendimiento obtenido por la importación y entrega intermedia de las labores del tabaco rubio y de sucedáneos del tabaco en la diferencia entre el tipo impositivo del 20 por ciento y el tipo impositivo aplicable a tales operaciones, que se atribuirá íntegramente a la comunidad autónoma (artículos 2 y 3 de la Ley 9/2003).

ISBN: 978-84-613-2571-9

entre las islas y después entre los cabildos y los ayuntamientos integrados en cada una de ellas.[299]

2.3. Castilla-La Mancha

También se contempla un instrumento de vocación participativa en el título VII de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de entidades locales de Castilla-La Mancha, que según declara en su preámbulo recoge "la necesaria participación de las entidades locales en los recursos de la comunidad autónoma".

El artículo 78 –en la redacción dada por la disposición adicional decimosexta de la Ley 9/2000, de 21 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2001– prevé la dotación anual con cargo a los presupuestos de la comunidad autónoma de un Fondo Regional de Cooperación Local –antes llamado Fondo Regional de Ayuda a los Municipios–. La finalidad que se le asigna no es otra que cooperar con los municipios, entidades de ámbito territorial inferior al municipio y mancomunidades en la financiación de programas de obras y servicios.

2.4. Castilla y León

Ya hemos visto en el capítulo precedente que los dos estatutos de autonomía que ha tenido esta región han recalcado la necesidad de que la comunidad autónoma brinde apoyo financiero a las entidades locales permitiéndoles que participen en sus ingresos, como ordena el artículo 55.3 del texto estatutario de 2007.

El Estatuto de 1983 previó la creación de un Fondo de Cooperación Local que ha venido funcionando dentro de un instrumento de cooperación económica entre la comunidad autónoma y las entidades locales más amplio, denominado Plan de cooperación local. A él alude el artículo 109 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local de Castilla y León. Aparte de señalar que su regulación se establecerá por la Junta, previo informe del Consejo de Provincias de la comunidad autónoma, prácticamente no se dice nada más sobre el mismo, pues se confía a la Ley de presupuestos de la comunidad la función de determinar en una anexo específico la cuantía

299. El artículo 6.3 fue modificado por la disposición adicional vigesimoprimera de la Ley 22/2003, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2004. Las fases de distribución y reparto de los recursos derivados del REF son expuestas con detalle por Sánchez Blázquez, V. M., "La financiación de los cabildos…", *op. cit.*, p. 58-62.

ISBN: 978-84-613-2571-9

de los recursos destinados al Plan, así como su distribución territorial y por programas.

En otro orden de cosas, conviene recordar que en la comunidad castellano-leonesa existe, por designio expreso de su Estatuto de autonomía, un Fondo de Compensación Regional, encaminado a asegurar el equilibrio económico dentro de su territorio y la realización interna del principio de solidaridad. Su trayectoria se inició hace ya veinte años merced a la Ley 12/1987, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la comunidad autónoma de Castilla y León para 1988, y cuenta en la actualidad con una apreciable dotación presupuestaria.[300] En cualquier caso, no nos ocuparemos en este trabajo de dicho fondo, cuyo régimen jurídico está contenido en la Ley 7/1991, de 30 de abril, por la que se regula el Fondo de Compensación Regional –modificada parcialmente por la Ley 1/1992, de 22 de mayo–,[301] y el Decreto 326/1991, de 14 de noviembre, por el que se regula la gestión del mismo. La razón de tal exclusión es que no aporta directamente recursos económicos a las haciendas locales, dado que la orientación que ha recibido conforme a la normativa legal y reglamentaria dictada por la comunidad autónoma determina que la programación, aprobación y ejecución de los gastos de inversión a realizar en las zonas menos desarrolladas corresponda en exclusiva a la Administración autonómica.

2.5. Cataluña

Sin contar la frustrada tentativa de la Comunidad de Madrid a la que luego nos referiremos, la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, fue la primera en llenar de contenido el mandato del artículo 142 de la Constitución en el ámbito de las comunidades autónomas de régimen común.

Su artículo 181.a) dispuso inicialmente que la legislación catalana sobre finanzas locales regularía, entre otros extremos, los criterios de distribución de los ingresos de los entes locales consistentes en "participaciones en ingresos estatales y de la Generalidad y en subvenciones incondiciona-

300. En virtud de la disposición adicional octava de la Ley 10/2007, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 2008, este fondo tendrá para el período 2007-2013 una dotación global de 550.000.000 de euros. En concreto, durante 2008 los créditos destinados al mismo alcanzarán un montante de 71.610.000 euros, a asignar a los territorios recogidos en el Decreto 174/2000, de 24 de julio, por el que se declaran territorios menos desarrollados a efectos de la Ley reguladora del Fondo de Compensación Regional.

301. La Ley 7/1991 reemplazó a la Ley 8/1989, de 9 de noviembre, de regulación transitoria del Fondo de Compensación Regional.

ISBN: 978-84-613-2571-9

das". No obstante, el alcance de esta norma sufrió un importante recorte sobrevenido. En el capítulo anterior relatamos los motivos que llevaron al Tribunal Constitucional a anularla en lo que afecta a los criterios de reparto de la participación en los tributos del Estado, al considerar que el papel que corresponde ejercer a la Generalidad, de acuerdo con el artículo 48.2 del Estatuto de autonomía de 1979 –similar al artículo 218.5 del Estatuto de 2006–, se limita a una labor de simple intermediación para su entrega a las entidades locales.

Con motivo del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 8/1987 fue puesta en entredicho, asimismo, la facultad del legislador autonómico para decidir la adjudicación de los fondos procedentes de la Hacienda de la comunidad autónoma. Pero en este caso la sentencia 331/1993, de 12 de noviembre (fundamento jurídico 2.D), refrendó la perfecta conformidad de la norma impugnada con el bloque de la constitucionalidad, como por otra parte era de prever:

"El poder de gasto de las comunidades autónomas con cargo a su propio Presupuesto (STC 39/1982, fundamento jurídico 5, 14/1989, fundamento jurídico 2, y 13/1992, fundamento jurídico 6), que es consecuencia de la vinculación de su autonomía financiera 'al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyan las leyes y sus respectivos estatutos' (artículos 156.1 de la CE y 1.1 de la LOFCA), por un lado, y la titularidad, con carácter exclusivo –sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la CE– en materia de régimen local (artículo 9.8 del EAC), por otro, legitiman a la comunidad autónoma de Cataluña para establecer los criterios de reparto de los ingresos que los presupuestos de la Generalidad destinen a los entes locales de Cataluña. Razón por la cual la tacha de inconstitucionalidad, que como ha quedado dicho, afecta al artículo 181.a) de la Ley 8/1987, no alcanza a lo dispuesto en este precepto en relación con los ingresos consistentes en participaciones en ingresos de la Generalidad."

El cauce para gestionar la transferencia de ambas modalidades de participación a las haciendas locales fue diseñado por los artículos 179.a) y 182.1 y 2 de la Ley, que disponían que su importe se integraría en el Fondo de Cooperación Local de Cataluña, a distribuir por la comunidad autónoma en la Ley de presupuestos de cada ejercicio.[302] Recurrido igualmente este precepto ante el Tribunal Constitucional, éste no puso ningún reparo a

302. En virtud del artículo 176.1.b) de la Ley 8/1987, era función de la Comisión de Gobierno Local de Cataluña, en su condición de órgano permanente de colaboración entre las administraciones autonómica y locales, estudiar y proponer criterios para la distribución del Fondo de Cooperación Local.

ISBN: 978-84-613-2571-9

tal modo de organizar la entrega de los recursos participativos, afirmando que "nada se opone, por cuanto no constituye un elemento básico de la Hacienda general, a que la comunidad autónoma de Cataluña instrumente ese reparto a través de un Fondo de Cooperación Local, siempre que, al efectuarlo, respete los criterios de distribución establecidos por el Estado en el ejercicio de una competencia que constitucionalmente le corresponde" (sentencia 331/1993, fundamento jurídico 3). A la vista de la competencia exclusiva de la comunidad autónoma en materia de régimen local y del artículo 2.2 de la LOFCA, el Tribunal Constitucional dejó abierta esta puerta a las comunidades autónomas:

"resulta indiscutible su competencia para crear un Fondo de Cooperación Local, integrado por las participaciones de los entes locales en ingresos del Estado y de la Generalidad, que repartirá atendiendo a las peculiaridades específicas de los entes locales en su territorio, en el ejercicio de la tutela financiera que sobre los mismos le corresponde en virtud de lo establecido en el artículo 48.1 de su Estatuto de autonomía. Todo ello sin perjuicio de que la distribución haya de hacerla respetando los criterios de reparto establecidos por el Estado, cuando se trate de ingresos estatales, y aplicando los criterios que la propia comunidad autónoma establezca cuando se trate de participación en ingresos propios."

Con independencia de la remisión a la Ley de presupuestos de cada ejercicio, la Ley 8/1987 incluyó algunas orientaciones básicas acerca de los criterios que han de inspirar el reparto de la porción del Fondo de Cooperación Local correspondiente a la participación en los recursos de la Generalidad.

El artículo 20.1.a) identificaba aquí una posible vía de cara a articular medidas de fomento para la fusión o agregación voluntaria de municipios, cuando consideraciones de orden geográfico, demográfico, económico o administrativo así lo aconsejasen, mediante la introducción de previsiones especiales en los criterios de distribución del fondo.

La pretensión de tomar en consideración situaciones particulares se repetía igualmente en el artículo 69, referente a los municipios de régimen especial. Su apartado 1 incluía entre ellos a los municipios en régimen de concejo abierto, de montaña, turísticos, histórico-artísticos, industriales u otros contemplados en la legislación sectorial en razón del predominio en su término de actividades mineras, de la concurrencia de características propias en relación con el ámbito material de la regulación sectorial o de otras circunstancias objetivas que lo justificasen. Pues bien, el apartado 4 del mismo precepto ordenaba que a la hora de fijar los criterios de distribución del Fondo de Cooperación Local se tuviesen en cuenta la exigencia

ISBN: 978-84-613-2571-9

de mayores responsabilidades y la pérdida de capacidad financiera que pudiera derivarse de la aplicación de las normas que afectasen singularmente a los municipios de régimen especial.

Además, el artículo 179.2, añadido por la Ley 21/2002, de 5 de julio, de séptima modificación de la Ley 8/1987, prescribía la utilización del fondo como instrumento para fomentar la constitución de comunidades y mancomunidades de municipios.[303] A tal efecto se debía reservar a las ya constituidas un porcentaje de la participación de los municipios en los ingresos de la comunidad autónoma, en los términos que se determinasen reglamentariamente.

Por último, el artículo 182.3 declaraba que los criterios de distribución "tendrán en cuenta las especificidades de la organización territorial de Cataluña y las modificaciones sobre el régimen de las competencias locales que resulten de la legislación de régimen local y de las leyes sectoriales". Respondían directamente a esta directriz los artículos 43.1.d) y 44 de la Ley 6/1987, de 4 de abril, de organización comarcal de Cataluña, al recoger como recurso de los consejos comarcales un porcentaje de participación en el Fondo de Cooperación Local.

En la actualidad, el contenido de la regulación efectuada en su día por la Ley 8/1987 respecto de la participación de los gobiernos locales en los ingresos de la comunidad autónoma y del Fondo de Cooperación Local ha sido asumido, sin variación alguna, por los artículos 20.1.b), 21.2.b), 72 y 195 a 198 de su Texto refundido, aprobado por el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril.[304] Y otro tanto puede decirse en cuanto a la previsión de un porcentaje de participación de los consejos comarcales en dicho fondo, contemplada en los artículos 39.1.d) y 40 del Texto refundido de la Ley de organización comarcal de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 4/2003, de 4 de noviembre.

Por último, no está de más reiterar que el nuevo Estatuto de autonomía (Ley orgánica 6/2006) ha incorporado en su artículo 219.1 el citado Fondo

303. Enlazaba este mandato con el artículo 20.1.b) de la Ley, que incluía las previsiones especiales en los criterios de distribución del Fondo de Cooperación Local entre las medidas de fomento de que podía valerse el Gobierno autonómico para impulsar la fusión o agregación voluntaria de municipios.

304. Con respecto a la función de la Comisión de Gobierno Local de Cataluña de estudiar y proponer criterios para la distribución del Fondo de Cooperación Local, *vid.* también el artículo 193.1.b). Lógicamente, el artículo 196.a) sólo remite ahora a la Ley de finanzas locales de Cataluña la regulación de los "criterios de distribución de los ingresos de los entes locales consistentes en participaciones en ingresos de la Generalidad y en subvenciones incondicionadas". En congruencia con la sentencia del Tribunal Constitucional 331/1993 se omite cualquier alusión a las participaciones en ingresos estatales.

ISBN: 978-84-613-2571-9

de Cooperación Local como el principal instrumento utilizado por la Hacienda autonómica para coadyuvar a la suficiencia financiera de las entidades locales catalanas.

2.6. Galicia

Los artículos 331.2 y 333.c) de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de administración local de Galicia, citan las "participaciones en los tributos de la comunidad autónoma de Galicia", remitiendo su ordenación a la futura ley sobre haciendas locales que el Parlamento autonómico debería aprobar en el marco de la legislación básica del Estado, cosa que no ha hecho hasta el momento presente.

Para canalizar las participaciones el artículo 332 encarga a dicho texto legal la regulación de un Fondo de Cooperación Local, concebido con la misión preferente de "compensar los desequilibrios internos de Galicia en infraestructuras básicas de carácter local y, en particular, incrementar éstas, acercando los servicios públicos locales de Galicia a la media del Estado, facilitando, al mismo tiempo, el apoyo a la actividad económica en los núcleos y zonas menos desarrollados de la comunidad autónoma". Su cuantía anual será fijada por la Ley de presupuestos.

En cuanto al reparto, hay que tener presente que es función de la Comisión Gallega de Cooperación Local estudiar y proponer criterios para la distribución del Fondo, conforme al artículo 191.h) de la propia Ley 5/1997.

2.7. Islas Baleares

El artículo 202 de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Islas Baleares, formula una mención directa a la participación de éstas en la Hacienda autonómica, al hilo del recordatorio de la exigencia constitucional de suficiencia financiera y autonomía de las haciendas locales:

"1. Los consejos, los ayuntamientos y el resto de entidades locales de las Illes Balears deben disponer de los recursos financieros suficientes para el cumplimiento de las funciones y competencias que les son propias. En este sentido, tienen capacidad reglamentaria para regular sus propias finanzas en el marco de las leyes estatales y autonómicas en materia de haciendas locales. También tienen derecho a participar en los ingresos de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en los términos establecidos en esta ley, en las sucesivas de presupuestos y en el resto de normas autonómicas."

También resulta importante el mandato recogido en el apartado 2 del mismo precepto y reiterado en el artículo 203.3:

ISBN: 978-84-613-2571-9

"El Gobierno autónomo debe velar para que la proporción de ingresos tributarios propios y la financiación no condicionada de que disponen los municipios sea suficiente por garantizar su autonomía en la orientación del gasto."

En la misma línea el artículo 140.c) de la Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca, recoge la participación en los tributos de la comunidad autónoma entre los recursos integrantes de la Hacienda de este municipio, acogido a un estatuto especial.[305]

En el esquema de ambos textos legales la aportación de la comunidad autónoma al sostenimiento de los gastos públicos de las entidades locales se canaliza fundamentalmente a través de los fondos de colaboración económica previstos en el artículo 205 de la Ley 20/2006, en la redacción dada por el artículo 32.3 de la Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y económico-administrativas, con efectos a partir de 1 de enero de 2008.[306] Su finalidad y dotación aparecen delimitadas con claridad en los dos primeros apartados del citado precepto:

"1. Los fondos de colaboración económica con las entidades locales tienen como objetivo contribuir al equilibrio económico de las entidades locales de las Illes Balears, así como colaborar en la consecución de los principios de autonomía y suficiencia financiera interna y en la realización del principio de solidaridad.

"2. Estos fondos se dotarán anualmente y estarán constituidos por las aportaciones presupuestarias de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears destinadas a los municipios y a las entidades locales menores. El importe total de los fondos debe ser como mínimo del 0,7% del total de los ingresos propios de la comunidad autónoma, asignación a la cual se llegará gradualmente de la siguiente forma: el 87,5% en el año 2008 y el cien por cien en el año 2009 y siguientes."

El más relevante de esos instrumentos de financiación es, sin duda, el Fondo de Cooperación Local, que según artículo 205.3.b) debe repartirse anualmente entre los municipios y los demás entes locales de acuerdo con

305. En coherencia con tal estatuto especial, la disposición adicional tercera de la Ley 24/2006, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para el año 2007, dispone: "La cuantía asignada a los estados de gastos de la presente ley a favor del Ayuntamiento de Palma como compensación de los costes de capitalidad de esta entidad local deberá de ser minorada en el importe que le corresponda en concepto de Fondo de Cooperación Municipal a que se refiere la disposición adicional duodécima de la Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública, o norma que la sustituya."

306. Disposición transitoria segunda, apartado 1, de la Ley 20/2006.

ISBN: 978-84-613-2571-9

las reglas que más adelante examinaremos.[307] Heredero del Fondo de Cooperación Municipal regulado por el Decreto 22/2005, de 4 de marzo, su existencia responde en el momento presente a un mandato expreso del artículo 75.9 del nuevo Estatuto de autonomía de las Islas Baleares, aprobado por la Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero. La propia exposición de motivos de la Ley 20/2006 se ocupa de realzar su valor, por cuanto se traduce en aportaciones estables y no condicionadas en su utilización:

"Consecuencia de lo expuesto es haber centrado la regulación autonómica de las haciendas locales en la regulación de la participación local en los ingresos de la comunidad autónoma, participación constitucionalmente garantizada y ejercida mediante los fondos autonómicos de cooperación. Debe destacarse el Fondo de Cooperación Local, anual e incondicionado, junto con otros fondos finalistas destinados a la financiación estable de infraestructuras y servicios singulares, con carácter a menudo plurianual, para permitir a los municipios programar su propia actividad y asumir las cargas financieras de las obras y de los servicios de su competencia."

Los fondos finalistas a que alude el párrafo transcrito proceden, según el artículo 206, de un plan de financiación de infraestructuras y de servicios públicos, encaminado a estimular y equilibrar territorialmente las infraestructuras y los servicios locales en todo el territorio balear y orientado preferentemente, además, a la prestación de los servicios municipales obligatorios y a las infraestructuras y servicios de cariz medioambiental. Y pueden derivar también, como añade el artículo 207, de los programas específicos de fomento y ayuda a los entes locales en relación con finalidades determinadas que establezcan los diversos departamentos del Gobierno autónomo.

2.8. La Rioja

A diferencia de la derogada Ley 3/1993, de 22 de septiembre, de régimen local, la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la administración local de La Rioja, contiene un título dedicado a las haciendas locales (artículos 110 a 114) en el que se alude de forma breve a la fuente de ingresos que analizamos.

En concreto, el artículo 112 se limita a reproducir la exigencia constitucional de que la participación en los tributos de la comunidad autónoma –de nuevo surge el interrogante: ¿sólo los tributos propios o también los cedidos total o parcialmente por el Estado?– sea uno de los recursos que

307. El artículo 205.3.a) contempla, asimismo, un fondo de ayudas de carácter finalista con destino al pago de las retribuciones de los alcaldes o presidentes de las entidades locales o, en su caso, de un miembro electo del gobierno de las mismas.

ISBN: 978-84-613-2571-9

alimenten la Hacienda de las entidades locales, en compañía de sus propios tributos y de la participación en los del Estado. A tal efecto el artículo 113 otorga rango legal –según destaca la exposición de motivos– a la existencia de un Fondo de Cooperación Local, el cual "tendrá por objeto cooperar a la financiación de las obras y servicios de las entidades locales del territorio de la comunidad autónoma de La Rioja, y contribuir a la suficiencia financiera de las mismas". De cualquier modo, la creación de este instrumento de cooperación financiera quedó a expensas de la aprobación de una ley del Parlamento regional, condición que no se cumplió hasta la Ley 10/2006, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la comunidad autónoma para el año 2007, según veremos en el capítulo próximo.

2.9. Comunidad de Madrid

La Ley 2/2003, de 11 de marzo, de administración local de la Comunidad de Madrid, contempla en sus artículos 127 y siguientes diversas fórmulas con el fin de articular relaciones de cooperación con las entidades locales. Entre ellas su artículo 133 instó al gobierno autonómico a crear mediante decreto 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, que hayan sido ejecutados con cargo a programas regionales de inversiones y servicios de Madrid". Dentro del plazo de seis meses otorgado por la disposición adicional segunda de la Ley, el Consejo de Gobierno procedió a dar cumplimiento a tal mandato legal mediante el Decreto 66/2003, al que luego nos referiremos. En él se determinan aspectos esenciales de su régimen jurídico como la dotación del fondo, su cuantía y periodicidad, su forma de gestión y ejecución, los gastos corrientes a que está afectado y la justificación del destino de las cantidades recibidas por los entes locales.

Tal y como revela el precepto reproducido, este fondo sirve de complemento al Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid, previsto en los artículos 128 a 131 de la propia Ley 2/2003. Conocido por las siglas PRISMA, constituye el instrumento básico de cooperación económica de la comunidad autónoma a las inversiones necesarias para la realización de obras y servicios de competencia local y para conseguir una serie de objetivos más amplios, como garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal en el marco de la política social y económica, colaborar a la prestación integral y adecuada en todo su territorio de los servicios de competencia municipal, especialmente de los servicios mínimos y obligatorios, y coordinar la prestación de los servicios municipales entre sí. El programa tiene carácter plurianual y se

ISBN: 978-84-613-2571-9

elabora de acuerdo con los principios de participación de los gobiernos locales en el procedimiento para su formulación, transparencia en la planificación y publicidad y equidad en el trato de las entidades locales, procediéndose a su aprobación mediante decreto del Consejo de Gobierno. En su preparación han de tenerse presentes otras directrices, como la exigencia de atender a las inversiones propuestas por las entidades locales, sin perjuicio de la asignación a cada municipio de una cantidad fija en función de los indicadores socioeconómicos aplicables de forma homogénea a todos ellos; o la prioridad de los proyectos realizados por las mancomunidades de municipios, de las inversiones más perentorias de cara a atender las necesidades mínimas de todos los habitantes de la Comunidad de Madrid y de aquellas inversiones que sean generadoras de empleo.

La financiación del PRISMA es mixta, pues procede de la suma de recursos autonómicos y locales, excepto en casos excepcionales donde no habrá aportación municipal. Y la contratación de las actuaciones puede realizarse bien por la Comunidad de Madrid, bien directamente por las entidades locales. En este último caso, las aportaciones autonómicas tendrán la naturaleza jurídica de subvenciones y la contratación municipal de obras y servicios será objeto de supervisión y seguimiento por la comunidad autónoma, que deberá aprobar los proyectos antes de su adjudicación.

Dos son las principales impresiones que se extraen del repaso de las pocas leyes autonómicas de régimen local que aluden a los ingresos que las haciendas locales perciben de las comunidades autónomas. Por un lado, se constata un desigual grado de predeterminación normativa sobre el objeto de la financiación procedente de la Hacienda autonómica. Y por otro lado, se percibe también una cierta heterogeneidad en su denominación (participación en tributos, participación en ingresos o aportaciones) 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 cinco comunidades autónomas tienen definidas de forma estable las líneas esenciales de esta fuente de ingresos en su normativa de régimen local (Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Canarias mediante una ley ad hoc y las Islas Baleares). 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 la Comunidad de Madrid), o bien a legislar anualmente mediante las Leyes de Presupuestos (este es el caso de la Comunidad de Extremadura, como después veremos).

ISBN: 978-84-613-2571-9

2.10. Andalucía

2.10.1. Normativa de régimen local

A diferencia de otras comunidades autónomas que cuentan ya con cuerpos normativos generales sobre el régimen local, en Andalucía no existe una norma autonómica de rango legal que complete en bloque la regulación básica de la materia efectuada por el Estado mediante la Ley 7/1985. El Parlamento andaluz ha hecho un uso fraccionado de su competencia de desarrollo legislativo –asumida conforme al artículo 13.3 del Estatuto de autonomía de 1981 y al artículo 60.1 del Estatuto de 2007– y ninguno de los textos legales aprobados hasta la fecha con incidencia directa sobre las administraciones locales ha abordado el tratamiento de su participación en los ingresos tributarios de la Hacienda regional.[308] Este vacío se aprecia en las principales disposiciones publicadas desde el inicio de la actividad parlamentaria regional:

–Ley 3/1983, de 1 de junio, sobre organización territorial de la comunidad autónoma.

–Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la comunidad autónoma de Andalucía y las diputaciones provinciales de su territorio.

–Ley 3/1988, de 3 de mayo, por la que se crea el Consejo Andaluz de Municipios.

–Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la demarcación municipal de Andalucía.

–Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de bienes de las entidades locales de Andalucía.

308. Especialmente crítico con este vacío se muestra Jiménez Bonilla, S., "La financiación autonómica andaluza a las entidades locales en materia de deporte: Un análisis de la Ley 6/1998, de 14 de diciembre", *Revista Jurídica de Deporte y Entretenimiento*, núm. 13, 2005, p. 396: "En el ordenamiento andaluz, sin embargo, no existe una norma que haga realidad la obligación –y el correlativo derecho de las entidades locales– de participación incondicionada de éstas en los tributos de la comunidad autónoma. Como después veremos, toda la colaboración financiera de la comunidad autónoma respecto de la actividad de las corporaciones locales se funda en el principio de afectación, lo que implica la existencia de tutela o control por parte de la entidad subvencionante de los fines y actividades de la entidad subvencionada, mermando de esta suerte el derecho a la autonomía de las corporaciones locales constitucionalmente consagrado." No le falta razón al autor en la primera parte de su crítica, pues dejando aparte el Estatuto de autonomía de 2007 no hay ninguna norma autonómica que regule la participación en tributos. Sin embargo, la segunda afirmación no se ajusta a la realidad, porque veremos más tarde que la Junta de Andalucía efectúa cada ejercicio transferencias incondicionadas a los ayuntamientos para la nivelación de los servicios municipales, habiendo experimentado el importe de dichas transferencias un crecimiento destacado durante los últimos años.

ISBN: 978-84-613-2571-9

La única referencia, por lo demás sumamente incidental, a una hipotética participación de las haciendas locales en los recursos tributarios de la Hacienda andaluza aparecía en el artículo 12 de la Ley 3/1988. Uno de los cometidos que ese precepto encomendaba a la Comisión de Régimen Financiero incardinada en el Consejo Andaluz de Municipios era la elevación al Pleno de estudios, informes y resoluciones sobre diversos asuntos, entre los que figuraba el que ahora nos incumbe: "d) Propuestas relativas a la participación de las haciendas locales en los tributos de la comunidad autónoma."

No obstante, la Ley 3/1988 ha sido derogada por la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, por la que se crea el Consejo Andaluz de Concertación Local de conformidad con el artículo 95 del nuevo Estatuto de autonomía. Paradójicamente, la referencia explícita a este recurso ha desaparecido del nuevo texto legal. A pesar de tan inoportuna omisión, creemos que no hay ningún impedimento para que este Consejo pueda manifestar sus opiniones sobre el tema, dada la amplitud de las funciones de consulta, iniciativa y propuesta que le reserva el artículo 3 de su ley de creación (entre otras, la emisión de informes sobre anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales que afecten al ámbito de competencias de las entidades locales y la realización de propuestas sobre objetivos, prioridades y financiación de las mismas).[309]

Por ende, en la Ley 3/1988 empezó y terminó el contenido de la legislación andaluza de régimen local acerca de este mecanismo de financiación. Como puede apreciarse, no es casi nada. ¿Significa eso que la Junta de Andalucía no viene prestando ningún tipo de auxilio financiero a las corporaciones locales? En modo alguno. Desde la aprobación de la Ley 10/1988, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1989, viene funcionando de manera constante e ininterrumpida un instrumento de cooperación económica con los ayuntamientos denominado Plan de cooperación municipal. Las normas generales para su aplicación están recogidas en el Decreto del Consejo de Gobierno 51/1989, de 14 de marzo, mientras que la comisión encargada de su seguimiento fue creada mediante la Orden de la Consejería de Gobernación de 27 de julio de 1989.

Este Plan de cooperación engloba en la actualidad el vasto conjunto de subvenciones y, en general, de transferencias corrientes y de capital que

309. Para un completo análisis de las funciones de este Consejo nos remitimos al reciente trabajo de TOSCANO GIL, F. y VILALTA REIXACH, M., "El Consejo Andaluz de Concertación Local: Una oportunidad perdida para la autonomía local en Andalucía", *Administración de Andalucía-Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 70, 2008, p. 120-124.

ISBN: 978-84-613-2571-9

los distintos organismos de la Administración autonómica destinan a los municipios, consignadas para cada ejercicio en un documento separado que se presenta en el Parlamento como anexo al correspondiente proyecto de Ley de presupuestos. Se contemplan en él múltiples actuaciones, la mayoría de ellas canalizadas a través de subvenciones. Entre ellas destacamos, por guardar una relación más estrecha con la financiación de las haciendas locales, algunos de los programas gestionados directamente por la Consejería de Gobernación, como el programa de transferencias para la nivelación de servicios municipales –sobre el que volveremos con más detenimiento en el capítulo próximo–, el plan de fomento del empleo agrario, los planes provinciales de obras y servicios o el programa de innovación tecnológica.

2.10.2. Reivindicaciones de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP)

Sin entrar a valorar esos programas, alguno de los cuales será analizado más tarde, nos consta que la creación de un Fondo de Cooperación Local como instrumento que facilite el cumplimiento del artículo 142 del texto constitucional, agrupando las diversas modalidades de transferencias de ingresos articuladas por la Hacienda autonómica, ha sido una reivindicación histórica y permanente de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (en adelante FAMP), exteriorizada desde prácticamente el mismo momento de su creación. Con la lógica salvedad de la 1.ª Asamblea General estatuyente, las seis celebradas con posterioridad han aprobado diversas resoluciones que reflejan una firme y reiterada toma de posición institucional en la materia.[310]

Con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 39/1988, en la 2.ª Asamblea General (12-13 de febrero de 1988) se acordó una resolución de la Comisión de Hacienda bajo el título de "La necesaria reforma de las finanzas locales en Andalucía", donde se formulaban diversas demandas respecto de las transferencias de ingresos procedentes de otras administraciones. En cuanto a las transferencias procedentes de la Hacienda autonómica se instaba a los poderes de la comunidad autónoma a actuar en la dirección siguiente:

310. Queremos dejar aquí constancia de nuestro agradecimiento a D. Antonio Nieto, secretario de la FAMP. La redacción de este apartado hubiera resultado imposible sin la ayuda que nos prestó al proporcionarnos el texto de buena parte de las resoluciones de las sucesivas asambleas generales de dicha institución. Las resoluciones de la 2.ª, 6.ª y 7.ª asambleas generales se encuentran disponibles en la página web (http://www.famp.es).

ISBN: 978-84-613-2571-9

"2. Participación en los ingresos de la comunidad autónoma: el Fondo Andaluz de Cooperación Local.

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

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

En las conclusiones de esta resolución la Asamblea General mandó a la Comisión Ejecutiva que presentase antes del inicio del mes de junio de 1988, previa propuesta de la Comisión de Hacienda, los criterios que habrían de servir para la elaboración de la Ley del Fondo Andaluz de Cooperación Local, con el fin de que ésta pudiera ser aprobada por el Parlamento con tiempo suficiente para comenzar a aplicarse en la Ley de presupuestos generales de la comunidad autónoma para 1989.

La reclamación de los representantes locales fue atendida en parte, pues se creó una nueva vía de financiación, pero no exactamente en los términos solicitados. En efecto, en el período que medió hasta la siguiente convocatoria de la Asamblea General de la FAMP se puso en marcha el ya mencionado programa de nivelación de los servicios municipales, que apareció por primera vez con el carácter de financiación incondicionada destinada a todos los ayuntamientos de Andalucía en la citada Ley de presupuestos de la comunidad autónoma para 1989. Pese a reconocer el avance decisivo que supuso dicho programa desde el punto de vista de las relaciones de colaboración de la Administración autonómica con las administraciones locales, entre las resoluciones particulares o específicas sobre Hacienda aprobadas en la 3.ª Asamblea General (20-21 de febrero de 1992) figura en primer lugar una con el siguiente contenido:

"Primera. La Federación Andaluza de Municipios y Provincias requerirá a la Junta de Andalucía para que, en cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 142 y de la Ley 39/88, en su artículo 2, coadyuven a la suficiencia financiera de las entidades locales andaluzas, mediante la creación de un fondo que recoja los recursos hoy distribuidos (finalistas y no finalistas) a las corporaciones locales de Andalucía a través de su presupuesto.

"Este Fondo que nacerá con las cantidades que actualmente se distribuyen a las entidades locales de Andalucía, contenidas en la Ley de pre-

ISBN: 978-84-613-2571-9

supuestos de la Junta de Andalucía de 1992, crecerá en años sucesivos en igual medida que crezcan las transferencias del Estado a los municipios españoles por su participación en los Tributos del Estado.

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

"En cualquier caso, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias valora positivamente, como ya hemos dicho anteriormente, la creación y potenciación del Programa de Nivelación de Servicios Municipales, que como participación en los tributos de la Junta de Andalucía llega a los ayuntamientos de forma no finalista. Con esta resolución lo que se propone es consagrar definitivamente esta participación y cerrar el modelo de financiación múltiple descentralizado que propugnan nuestra carta magna, la Ley 39/1988 y el Estatuto de autonomía para Andalucía."

Por aquel entonces ya empezaba a barruntarse la idea del Pacto Local, como lo demuestra el hecho de que en esa Asamblea General se aprobase también una resolución sobre "Descentralización de competencias y recursos de la comunidad autónoma a las corporaciones locales", en virtud de la cual se encargaba a la Comisión Ejecutiva la apertura de un proceso negociador con el Gobierno autonómico. La idea tomó finalmente cuerpo en la 4.ª Asamblea General (24-25 de noviembre de 1995), en la que fueron aprobadas diversas resoluciones en materia de Pacto Local. En orden a procurar un mayor grado de suficiencia financiera de las haciendas locales se adoptaron resoluciones referidas, respectivamente, a actuaciones a desarrollar por las corporaciones locales andaluzas, el Gobierno de la nación y la Junta de Andalucía. Entre estas últimas se incluyó de nuevo la petición de un Fondo Autonómico de Cooperación, formulada en los términos siguientes:

"1. La participación de las corporaciones locales en los ingresos de la comunidad autónoma y la colaboración y cooperación de la misma a su suficiencia financiera se articula en Andalucía a través del Plan de cooperación municipal.

"La FAMP propone la reforma del Plan de cooperación municipal de acuerdo con los siguientes criterios:

"a) Su dotación debe incrementarse desde el ejercicio de 1996 hasta alcanzar a corto plazo los sesenta mil millones de pesetas, cantidad ésta que no debe ser en ningún caso inferior al tres por ciento de los ingresos previstos en los presupuestos generales de la Junta de Andalucía.

"b) Su actual estructura debe modificarse de manera que contemple los siguientes programas:

ISBN: 978-84-613-2571-9

1) "El Programa de Nivelación de los Servicios Municipales. Con una dotación de veinte mil millones de pesetas para transferencias corrientes de carácter incondicionado. Debe convertirse en el Fondo de Cooperación Andaluz, regulado con carácter estable y automático en la fijación de su cuantía proporcional a los ingresos de la comunidad autónoma. Los criterios de su distribución deben ser acordados con las corporaciones locales.

2) "El Programa de Inversiones en Obras e Infraestructura Local. Con igual dotación de veinte mil millones de pesetas como transferencias de capital para financiar obras e infraestructuras que las corporaciones determinen.

3) "El Programa de Colaboración de la Junta de Andalucía con las Corporaciones Locales. Dotado con veinte mil millones de pesetas para financiar los programas sectoriales relativos a competencias locales."

La reclamación no surtió el efecto deseado, pues en la resolución sobre "Los municipios andaluces ante el siglo XXI", adoptada en la 5.ª Asamblea General (12-13 de noviembre de 1999), volvió a emplazarse a la Administración de la Junta de Andalucía para que acometiese las reformas necesarias:

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

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

"3. Reivindicar al Consejo de Gobierno la aprobación inmediata de una Ley de Financiación de las corporaciones locales de Andalucía que regule la participación de las corporaciones locales en los ingresos de la comunidad autónoma."

ISBN: 978-84-613-2571-9

Cuatro años más tarde, la 6.ª Asamblea General (12-13 de diciembre de 2003), ultimó una "Resolución de política local" donde vuelve a incidirse en el tema. Se enmarca en el contexto de algunas afirmaciones acerca de la necesidad de incrementar la participación de los ayuntamientos en el total del gasto público hasta alcanzar un 25 por ciento, de remediar la insuficiencia crónica de sus haciendas y de profundizar en los procesos de descentralización y transferencia de medios desde las administraciones autonómica y central a los municipios y provincias. Eso sí, criticando ahora con dureza la reforma operada por el Estado a través de la Ley 51/2002 y con un tono quizás menos reivindicativo hacia la comunidad autónoma se concluye lo siguiente:

"La situación actual de las haciendas locales requiere, por tanto, una solución definitiva desde la Administración central. Los esfuerzos desarrollados desde la Junta de Andalucía para el saneamiento financiero de los municipios de hasta 10.000 habitantes y las compensaciones para servicios municipales de ayuntamientos de hasta 50.000 habitantes en el Programa de Cooperación Municipal son bien recibidos, y se debe seguir profundizando en este tipo de medidas, sin perjuicio de lo anterior. Es especialmente importante la aprobación por el Parlamento de Andalucía de una Ley de financiación de las corporaciones locales de Andalucía que regule la participación de éstas en los ingresos de la comunidad autónoma.

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

Finalmente, la "Resolución de política local" acordada en la 7.ª Asamblea General (30 de noviembre de 2007), última celebrada hasta la fecha, valora en términos muy positivos que el Estatuto de autonomía de 2007 haya hecho suyas muchas de las propuestas de la Federación, reflejando las aspiraciones que los gobiernos locales andaluces habían expresado con anterioridad. Y en la línea de lo manifestado cuatro años atrás se reitera idéntica petición al Legislativo autonómico:

"Como ya hemos señalado, debe ser una prioridad en la nueva legislatura la aprobación por parte del Parlamento de Andalucía de una Ley de financiación de los gobiernos locales de Andalucía que regule la participación de estos en los tributos de la comunidad autónoma, que se instrumentará a través de un fondo de nivelación municipal de carácter incondicionado, en virtud del principio de responsabilidad de gestión que sobradamente cumplen nuestros gobiernos locales."

ISBN: 978-84-613-2571-9

2.10.3. Otras demandas de las entidades locales andaluzas

En nuestra indagación hemos podido consultar otros documentos que revelan la preocupación de las entidades locales andaluzas ante la persistente falta de desarrollo normativo de la participación en los tributos de la comunidad autónoma. Tal vacío legal les ha llevado en múltiples ocasiones a solicitar a la Junta de Andalucía que adopte las medidas oportunas para remediarlo.

El *Libro blanco de la Administración local de Andalucía*, publicado por la Consejería de Gobernación en 2002, deja constancia de que la Administración local estima necesario un incremento de la cuantía de las ayudas procedentes de la Hacienda de la Junta, sobre todo las que tienen carácter no finalista, que bien podría articularse con una participación en los ingresos de la comunidad autónoma (PICA). De especial interés son las siguientes consideraciones:

"Mayor participación en los ingresos de la comunidad autónoma (PICA).

"La participación en los ingresos de la comunidad autónoma es una fuente de recursos prevista en la Ley reguladora de las haciendas locales que ha experimentado un escaso desarrollo en Andalucía, al igual que en el resto de España. Al mismo tiempo, el número de servicios impropios que prestan los ayuntamientos presenta una tendencia creciente, siendo una parte importante de dichos servicios de titularidad autonómica.

"La regularización del ámbito competencial de las administraciones locales andaluzas debe ir acompañada de la definición y articulación de un sistema de transferencias corrientes desde la Junta de Andalucía, equitativo y eficiente."[311]

En la documentación que figura como anejo a la primera versión del Informe de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las haciendas locales (3 de julio de 2002) hay un resumen de mociones de los ayuntamientos remitidas por la Federación Española de Municipios y Provincias. En él aparece parcialmente reproducida una propuesta-solicitud de las corporaciones locales andaluzas, expresada en los siguientes términos:[312]

"El Estatuto de autonomía para Andalucía establece el reconocimiento de la autonomía a municipios y provincias; en su artículo 12.3.7 determina entre los objetivos básicos del poder andaluz 'la superación de desequili-

311. *Libro blanco de la Administración local de Andalucía,* Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación, 2002, p. 123, 153 y 160-161.

312. *Informe para la reforma de la financiación de las haciendas locales*, Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2002, p. 126 y 127.

ISBN: 978-84-613-2571-9

brios económicos, sociales y culturales entre las distintas áreas territoriales de Andalucía, fomentando su recíproca solidaridad'.

"El propio Estatuto en su artículo 62 obliga a la comunidad autónoma a ejercer la tutela financiera de los entes locales, respetando la autonomía de los mismos, así como la colaboración tributaria y la distribución de los ingresos provenientes de transferencias estatales y subvenciones incondicionadas por la comunidad autónoma dentro del marco legal.

"Sobre la base de estas previsiones constitucionales y estatutarias se produjo el traspaso de competencias en materia de administración local a la Comunidad Autónoma de Andalucía por medio del Real decreto 3315/1983, de 20 de julio, efectuándose la valoración de las cargas financieras inherentes a los servicios traspasados por el método del coste efectivo.

"Recientemente, el Gobierno andaluz ha acogido el Sistema de Financiación Autonómica 2002-2006, por el que la comunidad autónoma incrementa su autonomía financiera de ingreso al recibir un incremento en tributos cedidos por parte del Estado.

"Este incremento de tributos cedidos a la comunidad autónoma andaluza ha de redundar en beneficio de la solidaridad interna de nuestro territorio, recayendo, en parte, sobre estas haciendas locales contenidas en la Ley 39/1988, así como dar cumplimiento a lo dispuesto en la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por instrumento de 20 de enero de 1988.

"En definitiva, se propone incrementar las partes destinadas al Fondo de Nivelación de Servicios Municipales por medio de la fijación de una participación de las corporaciones locales en el resultado de la recaudación de los tributos económicos (*sic*): propios y cedidos.

"Por todo ello, […] presenta, […] los siguientes acuerdos […]:

"1. Instar al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía a que […] remita a la Cámara Andaluza un proyecto de ley sobre participación de las corporaciones locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (PICA) sobre las siguientes bases de reparto:

"a) Un porcentaje de forma directamente proporcional a la población de derecho de cada municipio según los datos del último padrón oficialmente aprobado.

"b) Un porcentaje, en función del principio de solidaridad intermunicipal, distribuyéndose una cantidad igual para cada municipio.

"c) Un porcentaje de forma directamente proporcional a la superficie de cada territorio.

"d) Un porcentaje de forma inversamente proporcional a la renta por habitante de cada territorio.

ISBN: 978-84-613-2571-9

"e) Un porcentaje de forma directamente proporcional a la población equivalente para las zonas turísticas.

"f) Un porcentaje que cubra los servicios públicos originados en las corporaciones locales para atender situaciones especiales de inmigración."

Si dejamos de lado la inexacta referencia a la duración quinquenal del sistema de financiación autonómica aprobado en 2001, el cual está configurado como un modelo de vigencia indefinida en tanto no se estime necesario su ajuste o actualización, es innegable que este documento vuelve a evidenciar una legítima reivindicación de las entidades locales andaluzas a la comunidad autónoma.

2.10.4. Propuestas legislativas

La inquietud por poner en funcionamiento un fondo u otro tipo de cauce análogo que permita una verdadera participación de las entidades locales en la recaudación tributaria de la Hacienda autonómica se ha dejado sentir, asimismo, en la actividad desarrollada en el seno del Parlamento de Andalucía. Junto a un número importante de proposiciones no de ley y de preguntas acerca del estado de la financiación local, varias propuestas legislativas han tratado de remediar el problema, sin que ninguna de ellas haya prosperado.[313]

En este sentido, fueron pioneras dos proposiciones de ley relativas al Fondo Andaluz de Cooperación Municipal presentadas en 1988 y 1989 por el Grupo Parlamentario Izquierda Unida-Convocatoria por Andalucía, en el curso de la II Legislatura.[314] Lo más llamativo de su contenido era que se pretendía dotar el Fondo nada menos que con un 30 por ciento de la recaudación obtenida por la comunidad autónoma a través de los impuestos directos e indirectos y las tasas fiscales sobre el juego, es decir, los capítulos 1 y 2 y parte del capítulo 3 de los presupuestos generales de la Junta de Andalucía. Para repartir esas cantidades se propuso atender no sólo a la población (50 por ciento), sino también a otros elementos como la participación en proyectos supramunicipales para la prestación de servicios (15 por ciento), la realización de proyectos económicos con incidencia en

313. La Consejería de Gobernación elaboró en 2002 un Anteproyecto de ley del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al que hemos podido acceder de forma indirecta a través del Dictamen emitido por el Consejo Económico y Social de Andalucía (Dictamen 8/2002, aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria de 30 de septiembre de 2002). Sin embargo, la iniciativa no prosperó, pues no se tradujo en la presentación del correspondiente proyecto de ley ante la Mesa del Parlamento autonómico.

314. *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, II Legislatura, núm. 247 y 271, 2 de diciembre de 1988 y 7 de marzo de 1989, respectivamente.

ISBN: 978-84-613-2571-9

la creación de empleo (15 por ciento) y una regla de distribución de forma inversamente proporcional en función de la renta per cápita y el índice de empleo (20 por ciento).

Bastantes años más tarde (2003) la Mesa de la Cámara calificó favorablemente y admitió a trámite una proposición de ley para el desarrollo de la descentralización autonómica a favor de las entidades locales de Andalucía, que finalmente no fue tomada en consideración ante la oposición manifestada por el Consejo de Gobierno.[315] Fue presentada por el Grupo Parlamentario Popular con el deseo de diseñar un marco normativo general que impulsase la transferencia, delegación o encomienda de gestión, preferentemente a los municipios, de competencias en sectores vitales de la actividad pública (educación, empleo, protección del medio ambiente y del patrimonio histórico-artístico, sanidad o turismo, entre otros). Su título VI versaba específicamente sobre la financiación de las competencias descentralizadas, cuyo diseño se efectuaba a partir del criterio general de que no se reconocerían nuevas competencias a las entidades locales andaluzas sin acompañar los mecanismos de financiación oportunos que garantizasen la adecuada prestación de los servicios (artículo 17). Para ello, su artículo 18 distinguía dos fases, una inicial y otra definitiva, que rememoran la configuración primigenia dada por la LOFCA y los estatutos de autonomía a la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado. A modo de elemento de cierre, se sumaría un Fondo de Nivelación Municipal, dotado con cargo al presupuesto de la comunidad autónoma para compensar los desequilibrios territoriales en las prestaciones de los servicios públicos que pudieran derivarse del proceso descentralizador (artículo 21).

En un primer período transitorio, cuya duración máxima sería de dos años desde la entrada en vigor de la correspondiente ley sectorial de descentralización, se proveería una financiación igual al coste efectivo resultante del traspaso de servicios anualmente actualizado. Las reglas de cálculo de dicho coste efectivo que figuraban en el artículo 19 de la propuesta parlamentaria recuerdan mucho a las adoptadas en su día por la disposición transitoria primera de la LOFCA y los estatutos de autonomía –disposición transitoria sexta del Estatuto de Andalucía de 1981– con relación al coste de los servicios traspasados por el Estado a las comunidades autónomas:

"1. Para la valoración del coste efectivo de los traspasos deberá tenerse en cuenta tanto los costes directos e indirectos necesarios para la presta-

315. *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, VI Legislatura, núm. 437 y 464, de 7 de enero y 21 de febrero de 2003.

ISBN: 978-84-613-2571-9

ción del servicio como los gastos de inversión destinados a la conservación, mejora y sustitución del capital público adscrito a dicho servicio.

"2. Asimismo, se tendrá en cuenta la previsión de la evolución futura del gasto a fin de mantener en el tiempo una prestación adecuada del servicio público que se descentraliza.

"3. Cuando se traspasen servicios sujetos a ingresos de Derecho público o privado, el importe de la recaudación correspondiente disminuirá la valoración del coste efectivo del servicio transferido."

Superada esa etapa inicial, se entraría en una fase definitiva que "consistirá en una participación en los ingresos de la Comunidad Autónoma de Andalucía de carácter no finalista". De ella se ocupaba el artículo 20, que llevaba justamente por rúbrica "Participación en los ingresos de la Comunidad autónoma de Andalucía". En él radicaba, a nuestro entender, la innovación más sobresaliente del texto propuesto:

"1. La Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía establecerá una participación incondicionada de las entidades locales en los ingresos de la comunidad.

"2. La participación en dichos ingresos se calculará teniendo en cuenta fundamentalmente el coste de las nuevas competencias que hayan sido asumidas por las entidades locales en el proceso de descentralización."

Como dato negativo de ese precepto debe destacarse tal vez que la participación se adscribía privativamente a la cobertura financiera de las competencias descentralizadas por la comunidad autónoma, quedando desligada, por tanto, de la financiación de las demás atribuciones reservadas a los entes locales por la legislación de régimen local.

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

La primera iniciativa vino de la mano de una treintena de ayuntamientos andaluces, que al amparo de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos, presentaron en mayo de 2006 una proposición de ley relativa a la creación del Fondo Andaluz de Cooperación Local.[316] La idea que la presidía era activar un fondo como vía de financiación de carácter incondicionado aplicable a todos los municipios, sin perjuicio del establecimiento de programas de colaboración financiera específica para materias concretas. Se dotaría a partir de la totalidad de los recursos

316. *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, VII Legislatura, núm. 448 y 548, de 31 de mayo y 14 de noviembre de 2006.

ISBN: 978-84-613-2571-9

de la comunidad autónoma y su gestión quedaría encargada a la Consejería de Economía y Hacienda. Una Comisión de Cooperación Local, como órgano adscrito a dicha consejería e integrado por representantes de la Administración autonómica y los municipios, asumiría las funciones de proponer la dotación económica del fondo y aprobar los criterios para su distribución, teniendo en cuenta una serie de pautas mínimas (población, territorio, núcleos de población diferenciados y dispersión de los mismos, competencias y servicios asumidos por cada municipio y nivel de renta).

Un año más tarde, el Grupo Parlamentario Popular presentó una proposición de ley relativa a la participación de las corporaciones locales en los ingresos de la comunidad autónoma (PICA), con la intención de cumplir el mandato que dimana del artículo 192.1 del Estatuto de autonomía de 2007.[317] Para ello, se diseñó en siete artículos un instrumento que se decía destinado a articular una política financiera autonómica en materia territorial inspirada en los siguientes principios generales: *a*) Contribución a la suficiencia financiera de las haciendas municipales, suministrándoles recursos suplementarios; *b*) Respeto y potenciación de la autonomía local, pues recibirían transferencias incondicionadas susceptibles de ser destinadas a la financiación de cualquier obra o servicio de su competencia; *c*) Realización interna del principio de solidaridad, con el objetivo de superar los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre las distintas áreas territoriales de la comunidad autónoma, y *d*) Contribución para que los diferentes núcleos y entidades de población cuenten con la dotación adecuada de servicios, infraestructuras y equipamientos básicos de carácter colectivo y competencia local.

De acuerdo con esta propuesta, igualmente rechazada por el Gobierno autonómico,[318] la participación tendría por objeto un porcentaje de la recaudación líquida de los capítulos I, II y III del presupuesto de ingresos de la comunidad autónoma. Sería el Consejo de Gobierno, previo acuerdo con la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, el encargado de determinar las cantidades que la integrarían, determinándose su cuantía inicial sobre la base de la situación de partida en el ejercicio 2007 del conjunto de municipios. También correspondería a dicho consejo desarrollar su regulación, en particular los aspectos de gestión, programación, coordinación, seguimiento, revisión y los criterios de distribución.

317. *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, VII Legislatura, núm. 672, de 28 de mayo de 2007.

318. *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, VII Legislatura, núm. 733, de 5 de octubre de 2007.

ISBN: 978-84-613-2571-9

En cuanto a esto último, para operar el reparto de la dotación presupuestaria anual y global de la participación entre los municipios beneficiarios la proposición atendía a siete variables diferentes: 1) Población de derecho (40 por ciento); 2) Cantidad fija para todos los municipios, en atención al principio de solidaridad intermunicipal (10 por ciento); 3) Superficie municipal (10 por ciento); 4) Porción a distribuir de forma inversamente proporcional a la capacidad recaudatoria en el ámbito tributario, definida en los términos previstos en las leyes de presupuestos generales del Estado (10 por ciento); 5) Existencia de núcleos de población diferenciados (10 por ciento); 6) Población equivalente de los municipios turísticos, entendida como aquella que no siendo vecina del municipio realice una estancia temporal en el mismo por razones de visita turística, segunda residencia o alojamiento turístico (10 por ciento), y 7) Evaluación objetiva de las dotaciones de la entidad local para atender situaciones especiales de inmigración (10 por ciento).

Al inicio de la recién estrenada VIII Legislatura el Grupo Parlamentario Popular ha presentado una nueva proposición de ley relativa a la participación de las corporaciones locales en los ingresos de la comunidad autónoma (PICA). Su contenido es idéntico al de la promovida en 2007, por lo que obviamos más detalles.[319]

Como pueda apreciarse, ninguna de las proposiciones de ley comentadas ha sido debatida por la cámara andaluza, pero todas ellas tienen el valor de llamar la atención sobre la conveniencia de abordar una regulación específica y estable de este recurso, más allá de su tratamiento puntual en las sucesivas leyes de presupuestos de la comunidad autónoma. Ello se ha convertido en una obligación del Parlamento autonómico como consecuencia de la entrada en vigor del nuevo Estatuto de autonomía, aprobado por la Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo, que exige una regulación mediante ley. De manera que suponemos que a lo largo de esta legislatura se dará adecuado cumplimiento al mandato estatutario y la situación descrita cambiará de forma sustancial.

> Andalucía es una de las comunidades autónomas que no tiene hasta el momento institucionalizada en su normativa legal de régimen local la participación en los tributos de la Hacienda autonómica como un recurso ordinario de los entes locales. El vacío normativo se ha mantenido durante muchos años, pese a las reiteradas demandas manifestadas a través de la Federación

319. *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, VIII Legislatura, núm. 29, de 6 de junio de 2008.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) y los intentos de algunos grupos parlamentarios de sacar adelante, sin éxito, diversas proposiciones de ley para establecer su régimen jurídico básico.

El lugar que debería ocupar este recurso fundamental, a tenor del artículo 142 de la Constitución, ha sido ocupado por un heterogéneo elenco de transferencias corrientes y de capital de los distintos departamentos de la Junta de Andalucía, agrupadas en torno al Plan de cooperación municipal que se recoge para cada ejercicio en la Ley de presupuestos de la comunidad autónoma. Sólo algunas de esas transferencias se traducen en una financiación incondicionada para los municipios, en particular las derivadas del programa de transferencias para la nivelación de los servicios municipales, dado que la mayoría de ellas presentan naturaleza de auténticas subvenciones afectadas a una finalidad concreta (ejecución de obras, innovación tecnológica, etc.).

2.11. Restantes comunidades autónomas de régimen general

En la legislación sobre régimen local de las demás comunidades autónomas sólo hemos localizado referencias muy puntuales a la contribución ordinaria de la Hacienda autonómica al sostenimiento de las finanzas locales. Este es el caso del Principado de Asturias (Ley 3/1986, de 15 de mayo, por la que se regula el procedimiento para la creación de comarcas),[320] Cantabria (Ley 8/1999, de 28 de abril, de regulación de las comarcas),[321] la Región de Murcia (Ley 9/1994, de 30 de diciembre, por la que se crea el Consejo Regional de Cooperaciones Local)[322] o la Comunidad Valenciana (Ley 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de áreas metropolitanas en la Comunidad Valenciana).[323] En cambio, nada se dice sobre la transferencia de in-

320. El artículo 9.4.d) de la Ley 3/1986 menciona las "Subvenciones y aportaciones del Principado" entre los recursos económicos con que contarán las comarcas.

321. El artículo 31.1.j) de la Ley 8/1999 contempla las participaciones en impuestos del Estado y la comunidad autónoma establecidas a favor de las comarcas entre los recursos constitutivos de su Hacienda.

322. El artículo 3.1.e) encomienda a este órgano la función de emitir informes sobre la distribución del Fondo de Cooperación Local. Por el contrario, ninguna referencia a este fondo se contiene en la Ley 7/1983, de 7 de octubre, de descentralización territorial y colaboración con las entidades locales del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, ni en la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de régimen local de la Región de Murcia.

323. El artículo 13 enumera los recursos económicos de las áreas metropolitanas de la Comunidad Valenciana, dentro de los cuales aparece citada en cuarto lugar: "d) Participación, en su caso, en tributos del Estado y de la comunidad autónoma."

ISBN: 978-84-613-2571-9

gresos de la Hacienda autonómica en las disposiciones legales en materia de régimen local que ha dictado la Comunidad de Extremadura.

3. La singularidad de las comunidades forales

3.1. Navarra

La participación de los entes locales en los ingresos tributarios de las administraciones de ámbito superior adquiere en territorio navarro unos perfiles muy diferenciados respecto del resto del Estado. La atribución de ingresos procedentes de los tributos de la comunidad foral asume una enorme relevancia, debido a que la participación en los recaudados por el Estado queda circunscrita a los escasos tributos cuya exacción no corresponde a aquélla de acuerdo con el artículo 50 del Convenio Económico, aprobado por la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, y objeto de sustanciales modificaciones por la Ley 25/2003, de 15 de julio, y la más reciente Ley 48/2007, de 19 de diciembre.

El artículo 260 de la Ley foral 6/1990, de 2 de julio, de la administración local de Navarra –cuya vigente redacción fue dada por el artículo 12 de la Ley foral 11/2004, de 29 de octubre, para la actualización del régimen local de Navarra– se limita a declarar que la participación en tributos de la comunidad foral figurará entre los recursos con que se nutrirán las haciendas locales, junto con los tributos propios y la participación en los del Estado.[324] Su ordenación queda encomendada a la ley foral que regule las haciendas locales.

En uso de tal habilitación, el artículo 5.1.d) y sobre todo el artículo 123 de la Ley foral 2/1995, de 10 de marzo, de haciendas locales de Navarra –el segundo también fue modificado por el artículo 16 de la Ley foral 11/2004– concretan bastantes más detalles. Con arreglo a este segundo precepto, la participación local en los tributos de la Hacienda pública de Navarra se fijará cada año en la Ley foral de presupuestos, sin perjuicio de que se deje abierta la puerta a la posibilidad de que pueda establecerse con carácter plurianual. En cada ejercicio la participación se dividirá en tres bloques diferenciados: *a*) Transferencias corrientes, que se distribuirán entre ayuntamientos y concejos mediante una fórmula de reparto que atienda a criterios de justicia y proporcionalidad (entre otros, índices de población, de

324. Con arreglo al artículo 69.3.a), la Comisión Foral de Régimen Local tiene atribuida la función de efectuar propuestas al Gobierno de Navarra sobre la dotación y sistemas de distribución de la participación de las haciendas locales en los impuestos de Navarra.

ISBN: 978-84-613-2571-9

gasto, de capacidad económica, de recursos propios y de dotación de servicios públicos que se presten en su término); *b*) Transferencias de capital, de las que también pueden beneficiarse otras entidades locales (mancomunidades, agrupaciones tradicionales,[325] agrupaciones de municipios y distritos administrativos) y cuyo reparto se efectuará en la forma que señalen las correspondientes leyes forales habilitadoras de los planes de inversiones, y *c*) otras ayudas.

Desde el punto de vista jurídico-formal, el apartado 5 del artículo 123 contiene, además, una previsión general acerca de cómo ha de regularse periódicamente esta fuente de ingresos:

"En el primer semestre del segundo año de cada período de mandato municipal el Gobierno de Navarra, previo informe de la Comisión Foral de Régimen Local, elevará al Parlamento de Navarra un proyecto normativo que contenga:

"*a*) La cuantía del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los impuestos de Navarra para los cuatro ejercicios presupuestarios siguientes.

"*b*) La fórmula de reparto del mencionado fondo para los cuatro años siguientes del mandato municipal de acuerdo con los criterios generales establecidos en el apartado 3 y 4 de este artículo."

De acuerdo con esas directrices, la Ley foral 17/2004, de 3 de diciembre, aborda una ordenación minuciosa de la cuantía y fórmula de reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra para el cuatrienio 2005-2008, desagregando la participación asignada para cada ejercicio conforme a la indicada división en transferencias corrientes, transferencias de capital y otras ayudas.[326] Con relación a las cantidades consignadas en el Fondo con destino a transferencias de capital su artículo 13 se remite a su vez a lo dispuesto por la Ley foral 12/2004, de 29 de octubre, del Plan de infraestructuras locales para el período 2005-2008. De los criterios de distribución que rige para cada uno de estos bloques y de otros aspectos relevantes de su régimen jurídico nos ocuparemos más tarde.

325. A tenor del artículo 3.1.b) de la Ley 6/1990, merecen la consideración de agrupaciones tradicionales la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra, la Comunidad del Valle de Aézcoa, la Mancomunidad del Valle de Roncal, la Universidad del Valle de Salazar y el resto de las corporaciones de carácter tradicional titulares o administradoras de bienes comunales existentes a la entrada en vigor de dicha ley foral. Además, según su artículo 45.1 se regirán, en cuanto a su organización, funcionamiento, competencias y recursos económicos, por los reglamentos, ordenanzas, convenios, acuerdos, sentencias o concordias que tengan legalmente establecidos.

326. Durante el trienio 2002-2004 la regulación de la cuantía y fórmula de reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra estuvo recogida en la Ley foral 24/2002, de 2 de julio.

ISBN: 978-84-613-2571-9

3.2. País Vasco

En razón de la conocida especialidad que conlleva el régimen financiero del Concierto Económico, aprobado en su última versión por la Ley 12/2002, de 23 de mayo, dejaremos fuera de nuestro repaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco. El recurso realmente importante para las haciendas municipales de su territorio no es la participación en los tributos del Estado, limitada a los pocos gravámenes que conservan la condición de no concertados (artículo 51 del Concierto Económico), ni tampoco en los tributos de la Hacienda autonómica, de reducida entidad. El núcleo de los ingresos transferidos a los municipios vascos proviene de su participación en los tributos concertados recaudados por las diputaciones forales, dado que el artículo 1 del Concierto Económico atribuye a los tres territorios históricos que integran la comunidad autónoma la potestad para establecer su propio sistema tributario.

La normativa sobre haciendas locales aprobada, al amparo de la disposición adicional octava del Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, por las instituciones forales de Álava [artículos 2.1.c) y 39 a 41 de la Norma foral 41/1989, de 19 de julio], Guipúzcoa [artículos 2.1.c) y 39 a 41 de la Norma foral 11/1989, de 5 de julio] y Vizcaya [artículos 2.1.c) y 40 a 42 de la Norma foral 9/2005, de 16 de diciembre] da fe de esta situación.[327] Los presupuestos generales de los territorios históricos deben incluir cada año el crédito correspondiente a la participación municipal en el resultado de la gestión de los tributos concertados, cuya cuantía oscilará en función de cómo haya evolucionado la recaudación, es decir, atendiendo al llamado por la normativa foral *criterio del riesgo compartido*. Esta participación se instrumenta mediante un fondo foral de financiación de las entidades locales en el caso de Álava y a través de fondos forales de financiación municipal en Guipúzcoa y Vizcaya.[328]

327. Una aproximación a la articulación de las haciendas municipales dentro de la llamada Hacienda autónoma vasca puede verse en ARRATIBEL ARRONDO, J. A., "El nuevo modelo de participación de la Hacienda municipal vasca en la Hacienda autónoma vasca: El riesgo compartido", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 282, 2000, p. 222-232, donde podrá hallarse una referencia bibliográfica más detallada.

328. En Álava y Guipúzcoa estos fondos cuentan con una regulación específica que se contiene en la Norma foral 19/1997, de 30 de junio, reguladora del Fondo Foral de Financiación de las Entidades Locales, modificada por la Norma foral 26/1997, de 25 de septiembre (Álava), y en la Norma foral 15/1994, de 23 de noviembre, reguladora del Fondo Foral de Financiación Municipal, modificada por la Norma foral 18/1994, de 30 de diciembre (Guipúzcoa).

ISBN: 978-84-613-2571-9

4. Recapitulación

–La sede más idónea para que cada comunidad autónoma aborde un tratamiento general de la participación de las haciendas locales en el rendimiento de sus tributos sería, sin duda, una ley autonómica sobre haciendas locales o una ley específica sobre el régimen jurídico de este recurso, dictada en el segundo supuesto en desarrollo directo del artículo 142 de la Constitución.

–Sin embargo, a día de hoy sólo la Comunidad de Canarias, que reguló el Fondo Canario de Financiación Municipal mediante la Ley 3/1999, de 4 de febrero, se ajusta a esa pauta, pues Navarra no puede tomarse como una excepción debido a su peculiar régimen foral. Ninguna comunidad autónoma de régimen común ha aprobado hasta la fecha una ley propia sobre finanzas locales, si bien Cataluña debería hacerlo en los próximos tiempos con el fin de dar cumplimiento al artículo 220 del Estatuto de autonomía de 2006, siempre y cuando dicho precepto salve con éxito el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra dicho texto estatutario. De análoga manera, las comunidades autónomas de Andalucía, Castilla y León y Aragón tienen pendiente la aprobación de un texto legal sobre esta materia, ordenada por sus respectivos nuevos estatutos de autonomía.

–En ausencia de leyes autonómicas sobre finanzas locales o participaciones en tributos, ha de acudirse a la legislación de régimen local dictada en las diferentes comunidades autónomas. En este sentido, el examen de las disposiciones vigentes pone de relieve una atención muy escasa al recurso estudiado en este trabajo. Con la salvedad ya reseñada de Canarias y dejando aparte por su singularidad la participación de las haciendas locales en los tributos de las haciendas forales de Navarra y el País Vasco, sólo la Ley de Galicia 5/1997 alude de manera explícita a las participaciones en tributos de la Hacienda autonómica. La normativa de otras siete comunidades autónomas (Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y La Rioja) instituye fondos de cooperación o colaboración económica con las entidades locales, como cauce para materializar una participación en ingresos. Por el contrario, las disposiciones de régimen local de las demás comunidades autónomas (Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria, Extremadura, Región de Murcia y Comunidad Valenciana) no dicen nada o guardan un absoluto silencio respecto a la forma de hacer copartícipes a las haciendas locales de recaudación de los tributos de la Administración autónoma.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Serie Claves del Gobierno Local, 10
ISBN: 978-84-613-2571-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

IV. Los fondos autonómicos de cooperación o financiación local

1. Planteamiento y advertencias metodológicas

Dedicaremos el tramo más extenso de nuestra investigación a desentrañar las notas definitorias y el régimen jurídico básico de las principales modalidades de participación en ingresos o tributos o, simplemente, de colaboración financiera en un sentido amplio con las entidades locales que tienen actualmente en funcionamiento las quince comunidades autónomas de régimen general. Nuestro análisis abarcará también la participación de las haciendas locales de Navarra en los tributos de la comunidad foral, pues a pesar de que ya hemos aludido a su acusada especialidad creemos que ofrece algunos aspectos de interés para perfilar posibles modelos. Esta cooperación económica entre ambos niveles de gobierno fluye por medio de unos fondos que se enumeran a continuación.[329]

329. El primer estudio de cierta extensión sobre los fondos y ayudas de cooperación económica con las entidades locales existentes en las comunidades autónomas fue obra de Fanlo Loras, A., "Relaciones de cooperación y nuevas tutelas", en AA.VV. (director T. Font i Llovet), *Anuario del Gobierno Local 1997*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 158-184. Una detallada descripción de los fondos de cooperación o participación existentes en 2002 en las comunidades autónomas de Aragón, Canarias, Castilla-La Macha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia y Navarra puede verse en el trabajo de Angoitia Grijalba, M., "La participación de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas", *Tributos Locales*, núm. 23, 2002, p. 14-26. En nuestra monografía Lasarte Álvarez, J., Adame Martínez, F., Martín Fernández, J. y Ramos Prieto, J., *Financiación de los municipios turísticos*, Comares, Granada, 2003, p. 303-345, analizamos con bastante detalle la situación existente en 2003 en esas comunidades autónomas, así como en Andalucía. Una visión actualizada al ejercicio 2007 puede verse en Tobes Portillo, P. y Angoitia Grijalba, M., "La inversión en los planes autonómicos de cooperación local", *Papeles de Economía Española*, núm. 115, 2008, p. 168-177.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Fondos autonómicos de cooperación con las entidades locales
Ejercicio 2008

Comunidad autónoma	Fondo y año de creación
Andalucía	Fondos para la nivelación de los servicios municipales de Andalucía (1989)
Aragón	Fondo Local de Aragón (1999)
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)
Navarra	Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra (1995)
Principado de Asturias	Fondo Especial de Cooperación para Concejos de Menor Población (2005)
Región de Murcia	Fondo de Cooperación Municipal (1988)
Comunidad Valenciana	Fondo de Cohesión Territorial (2005)

Nos atendremos básicamente a la normativa vigente durante el año 2008. No obstante, desde un punto de vista metodológico preferimos tomar como referencia el sexenio que media entre 2003 y 2008, siempre que ello resulte posible. Lo consideramos un intervalo temporal suficientemente relevante para apreciar la evolución experimentada por los instrumentos de financiación de naturaleza participativa o subvencional que vamos analizar. Además resumiremos brevemente los antecedentes que han llevado en cada comunidad autónoma a las vías de cooperación económica con las entidades locales operativas en la actualidad. Lejos de resultar fortuita, la elección del año 2003 como punto de arranque responde a que constituye un momento importante en la evolución de las finanzas locales. Se trata del primer ejercicio posterior a la entrada en vigor de buena parte de los preceptos de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, última modificación global del contenido de la Ley reguladora de las haciendas locales, después incorporada al Texto refundido de 2004.

ISBN: 978-84-613-2571-9

No pretendemos efectuar una revisión exhaustiva de cada una de las fórmulas de colaboración que han implementado las comunidades autónomas. A los efectos que en esta investigación nos interesan, basta con identificar sus rasgos más destacados y evaluar el grado de cumplimiento del requerimiento constitucional de dotar a aquéllas de una participación en los tributos de la Hacienda autonómica.

Añadiremos dos últimas precisiones antes de comenzar. Al objeto de sistematizar y armonizar lo más posible la exposición de una materia compleja y tremendamente casuística, optamos por describir el régimen jurídico de cada uno de los fondos de cooperación o financiación en una ficha-resumen.

La otra precisión afecta a las cifras manejadas. Las hemos tomado esencialmente del articulado y los estados de gastos e ingresos de los presupuestos de las diferentes comunidades autónomas. Somos conscientes de que siempre se producen desviaciones respecto de los ingresos y gastos computados en la liquidación definitiva de tales presupuestos. Pero dejando aparte la enorme dificultad para acceder a las liquidaciones presupuestarias de todas y cada una de las comunidades autónomas, creemos que esas cifras constituyen un punto de referencia fiable para formarnos una imagen fiel y ajustada a la realidad de la relevancia cuantitativa de los instrumentos de apoyo económico a las haciendas locales que van a reclamar nuestra atención.

2. Antecedentes: el infortunado pero clarificador precedente del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid. Aclaraciones de la sentencia del Tribunal Constitucional 150/1990

Nos ha parecido pertinente rememorar, aunque sólo sea a título de simple antecedente legislativo, el pionero pero a la postre fallido intento por activar una fórmula de participación en tributos autonómicos que supuso la Ley 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid. Ante todo, nos mueve a hacerlo el hecho de que se trata de una de las dos únicas ocasiones hasta la fecha en que una comunidad autónoma ha dado el paso de establecer un tributo propio con el propósito de adscribir su rendimiento desde un primer momento a las haciendas locales.[330]

330. Después aludiremos al recargo en el impuesto autonómico sobre combustibles derivados del petróleo de la Comunidad Autónoma de Canarias, establecido para los ejercicios 1992 a 1996 por el artículo 4 de la Ley 8/1992, de 4 de diciembre, con el fin de financiar el Fondo de Saneamiento y Mejora de las Haciendas Municipales Canarias.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Con la creación de este fondo se pretendía obtener, según declaraba el artículo 1.1 de la Ley, ingresos adicionales para que los ayuntamientos pudiesen mejorar la cobertura de sus necesidades de inversión en infraestructuras y equipamientos municipales y comarcales, amén de reducir los desequilibrios especiales de carácter económico y social en el ámbito territorial de la comunidad autónoma. Con tales objetivos, el apartado 2 de dicho precepto ordenaba que su montante se destinase a subvenir gastos que contribuyesen a aumentar los niveles de bienestar de los municipios y a corregir las desigualdades de renta, oportunidades de empleo y acceso a los equipamientos sociales y colectivos.

Junto a las dotaciones consignadas en los presupuestos de la Comunidad de Madrid, el legislador había programado que el otro soporte financiero del Fondo lo proporcionase la aplicación del recargo autonómico del 3 por ciento sobre la cuota líquida del IRPF, exigible en virtud del título segundo de la Ley a los contribuyentes con domicilio fiscal en cualquiera de los municipios integrantes de la Comunidad Autónoma.[331] A nadie ha pasado desapercibida la valía de esta medida de sobreimposición desde la óptica de la autonomía financiera y la corresponsabilidad fiscal de las haciendas autonómicas, en una época en que la mayoría de ellas todavía no había hecho apenas uso de su poder tributario. Ninguna otra comunidad autónoma de régimen general había utilizado hasta entonces la potestad para crear recargos sobre tan relevante impuesto estatal, aun cuando la misma estuvo reconocida desde un primer momento en el artículo 12.1 de la LOFCA. Y ninguna otra comunidad autónoma se ha atrevido tampoco a hacerlo con posterioridad, porque el recargo madrileño se ha convertido con el transcurso de los años en un experimento puntual y aislado. Sin embargo, el encendido rechazo político y social que despertó de inmediato este incremento de la carga tributaria fue la circunstancia determinante de que ni el recargo ni el Fondo llegaran a adquirir nunca operatividad. Después de ser objeto de dos recursos de inconstitucionalidad, la vigencia de la Ley 15/1984 quedó suspendida en virtud de la Ley 4/1985, de 18 de abril, mientras tenía lugar la resolución de esas impugnaciones. La gran para-

331. El primer análisis en profundidad del régimen jurídico y la constitucionalidad de este controvertido recargo y, en general, de la viabilidad de los recargos autonómicos sobre el IRPF tuvo como autores a LASARTE ÁLVAREZ, J. y CALERO GALLEGO, J., "El recargo en el impuesto sobre la renta de la Comunidad de Madrid", *Hacienda Pública Española*, núm. 99, 1986, p. 387-422. Para una información bibliográfica más detallada sobre los recargos como recurso de las comunidades autónomas, así como sobre el recargo creado por la Comunidad de Madrid y el pronunciamiento del Tribunal Constitucional nos remitimos a nuestro trabajo "La cesión de impuestos del Estado…", *op. cit.*, p. 196-209 y p. 263-264, en especial nota 23.

ISBN: 978-84-613-2571-9

doja vino, no obstante, al final de la historia, puesto que una vez que la sentencia del Tribunal Constitucional 150/1990, de 4 de octubre, confirmó la plena validez de todos los preceptos del texto legal, éste fue definitivamente derogado por la Ley 10/1990, de 4 de diciembre. Se adujo como justificación que las medidas presupuestarias y fiscales previstas habían devenido innecesarias, como consecuencia del tiempo transcurrido desde su aprobación y la aparición de nuevos mecanismos de financiación y redistribución.

En cualquier caso, los artículos 3.2, 4.b) y 5.1 de la Ley 15/1984 diseñaron una estructura del Fondo de Solidaridad Municipal vertebrada en dos bloques. Un 40 por ciento de la recaudación neta del recargo sobre el IRPF se canalizaría en forma de transferencias corrientes a los presupuestos municipales, distribuidas con arreglo a los criterios de población y esfuerzo fiscal. El 60 por ciento restante, adicionado a los demás recursos del Fondo consignados en los presupuestos autonómicos, se destinaría a financiar proyectos de inversión, de carácter real o financiero y de ámbito local o comarcal, seleccionados por la Comunidad de Madrid "teniendo en cuenta las prioridades que presenten las corporaciones locales".

A pesar de la desafortunada y contradictoria trayectoria seguida por la Ley reguladora del Fondo de Solidaridad Municipal madrileño, conviene resaltar que la mentada sentencia 150/1990 nos deparó varias enseñanzas con miras a evaluar futuras iniciativas análogas de las demás comunidades autónomas. A nuestro modo ver, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sirvió para despejar principalmente tres grandes incógnitas.

En una secuencia lógica, el primer extremo resuelto por la sentencia se refiere a la plena competencia de las comunidades autónomas para crear instrumentos de participación de los entes locales en el rendimiento de sus propios recursos tributarios. El Tribunal Constitucional proclama sin ambages la "suficiente cobertura competencial" de aquéllas para tomar medidas como el Fondo regional enjuiciado. Lo hace sobre la base de que la asignación a los ayuntamientos de recursos en concepto de transferencias corrientes resulta reconducible a la competencia autonómica de cooperación económica con la Administración local prevista en la normativa estatal de régimen local y que la misma concuerda, además, con las previsiones del artículo 142 de nuestra norma fundamental. Sus palabras cierran el paso a cualquier discusión (fundamento jurídico 11):

"Desde el punto de vista de las competencias de la comunidad autónoma, nada hay que objetar al destino de los recursos del Fondo a inversiones locales o comarcales que se refieran a materias sobre las que la comunidad tenga atribuidas competencias […]. Pero aun en el caso de que se

ISBN: 978-84-613-2571-9

tratara de inversiones a realizar en el ámbito estricto de las competencias municipales, se estaría en presencia de un supuesto de cooperación económica con los entes locales que la legislación vigente de régimen local [artículos 55.d) y 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local] permite desarrollar a las comunidades autónomas, tanto por lo que se refiere a servicios locales, como en asuntos de interés común."

El segundo aspecto que se aclaró con motivo del análisis de la constitucionalidad de la ley madrileña ya fue comentado en el capítulo primero, al tratar de los criterios de distribución de la participación en recursos de las comunidades autónomas. Allí quedó patente que la sentencia 150/1990 formula una abierta invitación para que esta vía de financiación de las haciendas locales sea empleada con el objetivo prioritario de procurar la realización interna del principio de solidaridad, tal y como insta el artículo 2.2 de la LOFCA.

Por último, el intérprete supremo de nuestro texto constitucional tuvo que dilucidar la posible incompatibilidad entre la autonomía local y la afectación de los ingresos obtenidos a través de la participación a actuaciones o necesidades de gasto concretas, predeterminadas por la comunidad autónoma. Este es el único punto en el que disentimos de la sentencia, como ya pusimos de manifiesto en el capítulo primero, al que de nuevo nos remitimos. En los recursos de inconstitucionalidad promovidos contra la Ley 15/1984 se alegaba que al privar a los ayuntamientos de la facultad de libre disposición de los ingresos obtenidos, impidiéndoles que pudieran adscribirlos a los fines que mejor les parecieran, se estaba incurriendo en una quiebra de ese principio constitucional. En realidad la ley autonómica no disponía expresamente que los recursos del Fondo destinados a inversiones locales tuvieran que transferirse a los ayuntamientos, sino que de su articulado se deducía más bien que se trataba normalmente de inversiones a realizar por la propia comunidad autónoma, aunque la ejecución de los proyectos de inversión pudiera delegarse en aquéllos. La sentencia 150/1990 (fundamento jurídico 12) salió decididamente al paso de esa acusación, replicando que la vinculación de los fondos transferidos a las entidades locales no conlleva un atentado contra su autonomía, "siempre que, en el ejercicio de sus propias competencias, concurra en ello el interés del ente que transfiere sus propios recursos o subvenciona a las haciendas locales". En este caso concreto se conectó el condicionamiento de los fondos entregados con el desarrollo de la competencia autonómica de cooperación con los entes locales.

ISBN: 978-84-613-2571-9

A pesar del sonoro fracaso de las medidas adoptadas para mejorar la suficiencia financiera de las haciendas locales por la Ley de la Asamblea de Madrid 15/1984, de 19 de diciembre, la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional al resolver los recursos interpuestos contra dicho texto legal en la sentencia 150/1990, de 4 de octubre, aclara tres cuestiones.

En primer lugar, se reconoce que corresponde sólo a las comunidades autónomas poner en marcha la participación local en la recaudación de sus tributos, en desarrollo de competencia de cooperación económica con los entes locales.

Como segundo aspecto, se admite que esta fuente de ingresos pueda ser utilizada al servicio de la dimensión intracomunitaria del principio de solidaridad, complementando su aportación a la suficiencia financiera.

Por último, frente a la convicción mayoritaria de que la participación en tributos equivale a la recepción de fondos de libre disposición, se admite la posibilidad de que la comunidad autónoma conecte los ingresos participados a finalidades o inversiones determinadas, con la condición de que ello responda a un interés ligado al ejercicio de sus competencias.

3. El Plan de cooperación municipal de Andalucía. Los fondos para la nivelación de los servicios municipales

3.1. Vías de cooperación económica y colaboración de la comunidad autónoma con la financiación de las corporaciones locales. El Plan de cooperación municipal

El apoyo que la Junta de Andalucía presta a la cobertura de los gastos públicos de las entidades locales, principalmente de los municipios, se aglutina desde bastantes años atrás en torno al Plan de cooperación municipal. Hay que precisar, no obstante, que no se trata de la única vía por la cual aquéllas reciben recursos, dado que, por ejemplo, también vienen desarrollándose medidas extraordinarias para el saneamiento financiero de los municipios con población comprendida entre 1.500 y 20.000 habitantes.[332]

332. Con base en la genérica potestad de tutela financiera de los entes locales que le otorga el Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma viene adoptando desde la aprobación del Decreto 238/1988, de 21 de junio, una serie de acciones dirigidas al saneamiento de las haciendas locales. Las últimas iniciativas promovidas con esa finalidad se han plasmado en el Decreto 207/2002, de 23 de julio, por el que se aprueban medidas extraordinarias para el saneamiento financiero de los municipios de Andalucía con población comprendida entre 1.500 y 10.000 habitantes, así como en el Decreto 223/2005, de 18 de octubre, por el que se aprueban medidas

ISBN: 978-84-613-2571-9

Como expresa el Decreto 51/1989, de 14 de marzo, que recoge las normas básicas para su aplicación, la aparición de ese Plan en el presupuesto de la comunidad autónoma a partir del ejercicio 1989 respondió a la pretensión de adoptar una política de transferencias corrientes y de capital desde la Hacienda autonómica que contribuyera a garantizar una autonomía municipal apoyada con suficientes recursos, logrando además una adecuada coordinación de los diversos departamentos de la Administración autonómica. La importancia cuantitativa del Plan, cuya ejecución es objeto de seguimiento por parte de la Consejería de Gobernación, ha aumentando sin cesar con el paso del tiempo, gracias al crecimiento sostenido que han experimentado las diversas variantes de transferencias de fondos a las haciendas locales. No en vano, para el ejercicio 2008 su montante total asciende a más de 1.100.000.000 de euros, conforme a los créditos autorizados por la Ley 24/2007, de 26 de diciembre, del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2008.

Como decimos, en el Plan de cooperación municipal se integran el conjunto de transferencias corrientes y de capital destinadas a las entidades locales, incluidas en los presupuestos de la comunidad autónoma como cooperación económica para el desarrollo y gestión de las actividades que sean de su competencia. Desde el punto de vista de su estructura, estas transferencias y subvenciones provienen de múltiples programas presupuestarios, gestionados por las distintas consejerías de la Junta de Andalu-

extraordinarias para el saneamiento financiero de los municipios de Andalucía con población comprendida entre 10.000 y 20.000 habitantes. En ambos casos se prevé la concesión de ayudas extraordinarias, en forma de subvenciones, con el fin de posibilitar un saneamiento financiero. Para ello se ordena la creación de un consorcio que asumirá el endeudamiento a largo plazo de los ayuntamientos de los municipios que se incorporen a él. Dicho consorcio procederá a la refinanciación de la deuda cancelando obligaciones financieras mediante los recursos obtenidos de sus propias operaciones de endeudamiento. La concesión y abono de ayudas está sujeta al requisito de la previa incorporación al consorcio y de la posterior permanencia en el mismo, al objeto de proceder a la refinanciación del endeudamiento a largo plazo de los ayuntamientos de los municipios consorciados. En concreto, las subvenciones que pueden recibir los municipios beneficiarios son de tres tipos: *a*) Subvenciones a la financiación de la elaboración de estudios e informes sobre el estado de las cuentas a 31 de diciembre de cada año; *b*) Subvenciones a la financiación de la elaboración de planes de saneamiento que, conforme a la normativa de aplicación, deban acometer los municipios a fin de conseguir el equilibrio presupuestario a medio plazo; *c*) Subvenciones para la constitución del consorcio y para sufragar las aportaciones que deban realizar los municipios al mismo. En el estado de gastos de la Ley de presupuestos para 2008 se recoge una dotación de 32.000.000 de euros para la realización de transferencias de capital con tales objetivos (sección 10.00, Consejería de Economía y Hacienda, programa 8.1.B., cooperación económica y relaciones financieras con las corporaciones locales, aplicación económica 760.00, apoyo a entidades locales en materia de haciendas locales).

ISBN: 978-84-613-2571-9

cía. El desarrollo de algunos de esos programas incumbe directamente a la Consejería de Gobernación, que lleva a cabo transferencias con finalidades bien distintas: nivelación de servicios municipales, financiación de planes provinciales de obras y servicios,[333] cobertura de gastos corrientes originados por la prestación de servicios obligatorios,[334] apoyo a las políticas migratorias, realización de infraestructuras, puesta en práctica del acuerdo para el empleo y la protección social agraria, etc.[335] Así se refleja en el cua-

333. Decreto 131/1991, de 2 de julio, por el que se regula la coordinación y cooperación económica de la comunidad autónoma de los planes provinciales de obras y servicios de competencia municipal.

334. Orden de la Consejería de Gobernación de 29 de enero de 2008, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las entidades locales para la financiación de gastos corrientes originados por la prestación de servicios obligatorios y se promueve su convocatoria para el año 2008. Mediante esta línea de subvención la consejería colabora para paliar, al menos en parte, las difíciles situaciones de especial insuficiencia de recursos. Son sujetos beneficiarios todas las entidades locales de Andalucía y los consorcios compuestos exclusivamente por aquéllas. La concesión se realizará a solicitud de la entidad interesada en atención a la mera concurrencia de una determinada situación, sin que sea necesario proceder a una comparación de las solicitudes ni a una prelación entre las mismas. En particular, las solicitudes han de cumplir dos requisitos: *a*) La inexistencia en otras secciones del Presupuesto de la Junta de Andalucía de un programa de subvenciones específico para la actuación en relación con la cual se solicita la ayuda, y *b*) Insuficiencia de los recursos de la entidad para financiar los servicios municipales, deducida de la documentación aportada. Además, en las actuaciones que cumplan los requisitos anteriores se tendrán en cuenta los siguientes criterios o factores: *a*) Incidencia de la actuación solicitada en una mejora de la calidad de vida de la población afectada por la actividad o servicio de que se trate; *b*) Situación socioeconómica del ámbito territorial a que afecte la actividad o servicio, a fin de contribuir a una redistribución más equilibrada de los recursos, y *c*) Causas determinantes de la insuficiencia económica de la entidad y adopción por parte de la misma de medidas correctoras para la consecución del saneamiento y equilibrio presupuestario.

335. Desde 2006 la Consejería de Gobernación ha adoptado el hábito de recoger en una orden única la mayor parte de las subvenciones ordinarias a las entidades locales que se conceden en el marco del Plan de cooperación municipal. Su régimen vigente está contenido en la Orden de 12 de diciembre de 2006, por la que se regulan las subvenciones para entidades locales andaluzas que con cargo al Plan de cooperación municipal concede por el procedimiento ordinario la consejería, y en la Orden de 19 de noviembre de 2007, por la que se convocan para 2008 las subvenciones a entidades locales andaluzas que, con cargo al Plan de cooperación municipal, concede por el procedimiento ordinario la Consejería de Gobernación, y se modifica la Orden anterior de 12 de diciembre de 2006. Sin entrar en más detalles, dejamos constancia de que se abren las siguientes líneas de financiación:

– Línea 1 (AL1). Subvenciones para la financiación de asistencias técnicas.

– Línea 2 (AL2). Subvenciones destinadas a inversiones en entidades locales.

– Línea 3 (EJ1). Subvenciones destinadas a mejora de infraestructuras en materia taurina.

– Línea 4 (PM1). Subvenciones destinadas a financiar programas para el arraigo, la inserción y la promoción social de personas inmigrantes.

– Línea 5 (PM2). Subvenciones destinadas a la adquisición, construcción, reforma, reparación, conservación y equipamiento de centros de personas inmigrantes.

ISBN: 978-84-613-2571-9

dro siguiente, donde detallamos las dotaciones presupuestarias con que ha contado dicho departamento en 2008 para la realización de transferencias a las corporaciones locales en distintos ámbitos de actuación.[336]

Transferencias de la Consejería de Gobernación a las corporaciones locales. Ejercicio 2008

Aplicación económica	Explicación del gasto	Importe presupuestado
Programa de Seguridad y Protección Civil (2.2.B)		
460.03	Transferencias corrientes para agrupaciones locales de voluntarios	485.846 €
760.00	Transferencias de capital para red básica de parque de bomberos	9.691.363 €
760.04	Transferencias de capital para planes municipales de protección civil	1.658.258 €
Programa de Espectáculos Públicos y Juego (2.2.C)		
761.00	Transferencias de capital para subvenciones a infraestructuras y equipos en materia taurina	1.100.000 €

– Línea 6 (AE1). Subvenciones a la actividad local de promoción de comunidades andaluzas asentadas fuera de Andalucía.

– Línea 7 (C1). Subvenciones para el funcionamiento de servicios locales en materia de consumo.

– Línea 8 (C2). Subvenciones para inversiones locales en materia de consumo.

– Línea 9 (PI1). Subvenciones para el mantenimiento de las agrupaciones locales de voluntarios de protección civil registradas en la Consejería de Gobernación.

– Línea 10 (PI2). Subvenciones para la implantación y equipamiento de los planes de protección civil, de ámbito local, homologados por la Comisión de Protección Civil de Andalucía.

336. Con la finalidad de lograr una mayor celeridad en la tramitación de las ayudas y una más fácil labor de seguimiento de los pagos y sus justificaciones, las ayudas correspondientes a determinadas convocatorias de subvenciones del programa presupuestario 8.1.A son susceptibles de abonarse mediante un pago único por el cien por cien de su importe. *Vid.* a este respecto el acuerdo de 19 de febrero de 2008, del Consejo de Gobierno, por el que se excepcionan de lo dispuesto en el artículo 32.4 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y financieras, determinadas subvenciones que se concedan por la Consejería de Gobernación a las entidades locales en el presente ejercicio dentro del Plan de cooperación municipal. En 2008 esta medida afecta las subvenciones previstas en la Orden de 19 de noviembre de 2007, a las subvenciones a las entidades locales para la financiación de gastos corrientes originados por la prestación de servicios obligatorios, reguladas en la Orden de 29 de enero de 2008, a las que deban imputarse por su finalidad y características a la aplicación presupuestaria para gastos extraordinarios de infraestructuras y a las subvenciones para infraestructuras y equipos en materia taurina.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Aplicación económica	Explicación del gasto	Importe presupuestado
Programa de Voluntariado (3.1.H)		
462	Transferencias corrientes a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias	30.000 €
460.04	Transferencias corrientes para subvenciones a diputaciones provinciales en materia de voluntariado	200.000 €
Programa de Coordinación de Políticas Migratorias (3.1.J)		
Aplicación económica	**Explicación del gasto**	**Importe presupuestado**
460.01	Transferencias corrientes en materia de políticas migratorias	1.475.293 €
463	Transferencias corrientes en materia de políticas migratorias (financiadas con ingresos finalistas)	4.725.000 €
764	Transferencias de capital en materia de políticas migratorias	4.000.000 €
Programa de Consumo (4.4.H)		
Aplicación económica	**Explicación del gasto**	**Importe presupuestado**
466.00	Transferencias corrientes a juntas arbitrales locales	305.918 €
466.01	Transferencias corrientes por financiación de nuevas competencias previstas en la Ley 13/2003	529.334 €
466.02	Transferencias corrientes para el funcionamiento de oficinas municipales de información al consumidor (OMIC)	84.000 €
767.00	Transferencias de capital para el fomento de oficinas municipales de información al consumidor (OMIC)	783.750 €
767.01	Transferencias de capital a juntas arbitrales locales	160.000 €
Programa de Cooperación Económica y Coordinación con las Corporaciones Locales (8.1.A)		
Aplicación económica	**Explicación del gasto**	**Importe presupuestado**
460.00	Transferencias corrientes en materia de coordinación	3.823.266 €
460.05	Transferencias corrientes para financiación de asistencias técnicas	3.254.042 €
460.06	Transferencias corrientes para financiación de actividades de la Unión Iberoamericana Municipalista	47.844 €
462	Transferencias corrientes a la Federación Andaluza de municipios y Provincias	607.445 €

ISBN: 978-84-613-2571-9

463	Transferencias corrientes para la nivelación de los servicios municipales	127.200.000 €
763	Transferencias de capital correspondientes al Acuerdo para Empleo y Protección Social Agraria (AEPSA)	46.317.650 €
765.00	Transferencias de capital para infraestructuras	47.526.911 €
765.02	Transferencias de capital para actuación extraordinaria en materia de infraestructura	3.503.526 €
765.12	Transferencias de capital para planes provinciales de obras y servicios	12.020.245 €

FUENTE: Estado de gastos por programas de la Ley 24/2007, de 26 de diciembre, del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2008.

Salta a la vista que el papel preponderante corresponde al que desde hace unos años se denomina programa de cooperación económica y coordinación con las corporaciones locales. Para comprender el planteamiento que lo inspira resultan de interés las aclaraciones que se formulan en la memoria económica que acompaña al presupuesto de la comunidad autónoma para 2008:[337]

"Este programa tiene como finalidad la coordinación de todas las actuaciones realizadas por la Junta de Andalucía en el ámbito de las corporaciones locales, la financiación de las haciendas locales mediante subvenciones y transferencias incondicionadas para favorecer la situación financiera y contribuir a la mejora de la prestación de servicios por los ayuntamientos, e igualmente la contribución a la creación de empleo mediante el Acuerdo de Empleo y Protección Social Agraria.

"Para llevar a cabo estos objetivos las actuaciones a realizar son las siguientes:

"–Subvenciones a los ayuntamientos, mediante transferencias corrientes de recursos incondicionadas, para facilitar la prestación de servicios por los mismos.

"–Subvenciones a las diputaciones provinciales para incrementar sus planes de obras y servicios mínimos obligatorios en municipios inferiores a 20.000 habitantes.

"–Aportación a los gastos de materiales de los proyectos de equipamientos realizados en el marco de AEPSA.

"–Subvencionar gastos corrientes, mejoras de infraestructuras y financiar asistencias técnicas a las corporaciones locales andaluzas.

337. Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2008. *Memoria económica*, p. 81-82.

ISBN: 978-84-613-2571-9

"–El nuevo Estatuto de autonomía para Andalucía constituye un marco de referencia para todas las actividades que desarrolla la Administración autonómica, incidiendo especialmente en la organización territorial de la comunidad y por tanto en las políticas que le son propias.

"El conjunto de los créditos consignados en los distintos programas que tienen como destinatario las entidades locales, y sobre todo en el Programa de Cooperación y Coordinación con las Corporaciones Locales, manifiesta una decidida vocación de financiación no condicionada, claramente alineada con el espíritu del nuevo texto estatutario.

"El posterior desarrollo normativo que exige la progresiva implantación del Estatuto marcará las líneas presupuestarias a seguir, y en este aspecto es de resaltar la voluntad de esta consejería de impulsar una iniciativa encaminada a la elaboración de una ley que regulará la distribución del fondo de nivelación destinado a las entidades locales."

Como se reconoce al final de la cita transcrita, el preceptivo desarrollo legislativo del artículo 192.1 del Estatuto de autonomía de 2007 habrá de suponer a corto plazo un giro visible en la configuración de los diversos tipos de transferencias que reciben las haciendas locales, por mor de la obligada aparición explícita de una participación incondicionada en el producto de los tributos de la comunidad autónoma. Mientras tanto, el programa ha venido materializándose en la realización de importantes transferencias corrientes y de capital, las cuales han experimentado un notable crecimiento durante el sexenio (2003-2008) que hemos tomado como referencia (67 por ciento), destacando especialmente las transferencias corrientes, que se han incrementado en nada menos que un 197,76 por ciento.

Programa de Cooperación Económica y Coordinación con las Corporaciones Locales (8.1.A). Ejercicios 2003 a 2008

Ejercicio	Transferencias corrientes. Capítulo IV	Transferencias de capital. Capítulo VII	Total transferencias a las entidades locales
2003	45.388.315	102.816.651	148.204.966
2004	48.988.315	101.816.652	150.804.967
2005	88.987.634	104.902.943	193.890.577
2006	97.837.011	109.274.131	207.111.142
2007	127.980.417	109.274.131	237.254.548
2008	135.146.542	112.368.332	247.514.874
Variación período	**Δ 197,76%**	**Δ 9,29%**	**Δ 67,00%**

Fuente: Estado de gastos de las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los años 2003 a 2008. Véase el anexo de este capítulo.

ISBN: 978-84-613-2571-9

3.2. El Fondo para la Nivelación de los Servicios Municipales

3.2.1. Antecedentes

Del variado elenco de aplicaciones económicas integradas dentro del programa presupuestario recién mencionado hay una que destaca por encima de las demás, en razón de su elevado importe. Nos referimos al Programa o Fondo para la Nivelación de los Servicios Municipales, previsto desde un principio por el Decreto 51/1989 (artículos 2 y 7) como medio para transferir ingresos que habrían de atender prioritariamente los gastos corrientes asociados a los nuevos equipamientos de los municipios.

En los párrafos iniciales de la Orden de la Consejería de Gobernación de 4 de febrero de 2005, por la que se regula la distribución de las transferencias a los ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales en el ejercicio 2005, hallamos, a nuestro modo de ver, una síntesis muy ilustrativa de la evolución de este instrumento:

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

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

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

Se desprende de los párrafos transcritos que el Fondo mantuvo una fisonomía bastante estable, con ligeras variaciones de menor entidad, hasta el ejercicio 2002. Como dato importante debe subrayarse que desde un inicio se materializó en transferencias corrientes a los ayuntamientos andaluces, de naturaleza no finalista. En orden a determinar la aportación a que tenía derecho cada municipio, la dotación anual del mismo se dividía en tres partes: una repartida por partes iguales entre todos los municipios, otra en proporción

ISBN: 978-84-613-2571-9

directa a la población de derecho y, por último, un tercer bloque destinado a aquellos municipios que tuviesen entidades singulares y/o colectivas de población.

A título de ejemplo, en los ejercicios 2000 y 2001 el importe total del Fondo (5.000.000.000 de pesetas, equivalentes 30.050.605,22 euros) se desagregó en tres bloques a efectos de calcular la transferencia de la Administración autonómica a cada ayuntamiento beneficiario. El primero consistía en una cantidad (55 por ciento del total del Fondo) a repartir por partes iguales entre todos los municipios. Para el segundo bloque se reservaba otra cantidad (40 por ciento) que debía dividirse entre el número total de habitantes de derecho de la comunidad autónoma, correspondiendo a cada municipio un montante variable igual al producto del cociente anterior multiplicado por su número de habitantes. Finalmente, el resto (5 por ciento) atendía a la dispersión geográfica, aportando una cantidad variable a aquellos municipios que tuviesen entidades singulares de población que reuniesen determinadas características (un mínimo de veinticinco habitantes de derecho y una distancia del núcleo de población principal igual o superior a tres kilómetros).[338]

Durante los ejercicios 2002 y 2003 el Fondo de Nivelación presentó una regulación análoga, conservando los mismos criterios de valoración que en años precedentes (55 por ciento de la dotación total a repartir por partes iguales entre la totalidad de los municipios, 40 por ciento según número de habitantes y 5 por ciento en función de la existencia de núcleos diferenciados de población).[339]

Sin embargo, en 2001 aconteció una novedad significativa como consecuencia de la aparición de un fondo adicional para la compensación de servicios municipales. Este nuevo fondo ya entró en funcionamiento en ese mismo ejercicio 2001 y no en 2002, como erróneamente se afirma en la cita antes transcrita de la Orden de 4 de febrero de 2005.[340] Se mantuvo durante

338. Órdenes de la Consejería de Gobernación de 4 de abril y 29 de diciembre de 2000, por las que se regula la distribución de las transferencias a los ayuntamientos andaluces para la nivelación de los servicios municipales para los ejercicios 2000 y 2001.

339. Órdenes de la Consejería de Gobernación de 2 de enero de 2002, por la que se regula la distribución de las transferencias a los ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales en el ejercicio 2002, y de 9 de enero de 2003, por la que se acuerda la convocatoria de subvenciones y la distribución de transferencias corrientes y de capital del programa presupuestario 8.1.A Coordinación con las corporaciones locales de la Dirección General de Administración Local (artículos 36 a 38 y 43 a 45).

340. *Vid.* Orden de la Consejería de Gobernación de 17 de mayo de 2001, por la que se regula la distribución de las transferencias para la compensación de servicios municipales en el ejercicio 2001. Como se explica en su introducción, tras una serie de trabajos preliminares

ISBN: 978-84-613-2571-9

tres años, ascendiendo su importe a 6.611.133,15 euros en 2001 y 2002 y 6.611.134 euros en 2003.[341] Con características y criterios de reparto similares al Fondo ordinario, estaba destinado en exclusiva a los municipios de menos de 50.000 habitantes. En concreto, fue concebido como una medida tendente a mejorar la posición de los pequeños y medianos municipios para la prestación de los servicios que les son propios de acuerdo con la legislación vigente, mejorando su suficiencia financiera con el fin de resarcirles de los gastos ocasionados por la sobreprestación que de hecho venían soportando en determinados servicios de su competencia. Para ello se optó por completar su financiación con fondos suplementarios de los que de nuevo se predicaba la naturaleza jurídica de transferencias incondicionadas, por lo que las entidades locales beneficiarias únicamente estaban obligadas a justificar la recepción de los ingresos.

La situación hasta aquí descrita cambió de forma notable a partir de 2004, momento en el cual cabe afirmar que se diseña un nuevo modelo que, con mínimas actualizaciones anuales, ha perdurado hasta la actualidad. La Orden de la Consejería de Gobernación de 3 de marzo de 2004, por la que se regula la distribución de las transferencias a los ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales en el ejercicio 2004, llevó a cabo una reordenación global del régimen de las transferencias incondicionadas de la comunidad autónoma a las haciendas municipales, suprimiendo el Fondo de Compensación –que, por tanto, sólo estuvo activo tres años– y dando una nueva configuración al Fondo de Nivelación. En la introducción de dicha Orden aparecen explicados el sentido y alcance de estos retoques:

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

---

que establecieron el posicionamiento de todas las partes implicadas, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en su sesión del día 3 de abril de 2001, acordó destinar, como medida financiera compensatoria inicial tendente a mejorar la posición de la que parte la municipalidad andaluza en el proceso descentralizador, la cuantía de mil cien millones de pesetas, equivalentes a 6.611.133,15 euros.

341. Órdenes de la Consejería de Gobernación de 2 de enero de 2002, por la que se regula la distribución de las transferencias a los ayuntamientos andaluces para la compensación de servicios municipales en el ejercicio 2002, y de 9 de enero de 2003, por la que se acuerda la convocatoria de subvenciones y la distribución de transferencias corrientes y de capital del programa presupuestario 8.1.A Coordinación con las corporaciones locales de la Dirección General de Administración Local (artículos 39 a 41 y 43 a 45).

ISBN: 978-84-613-2571-9

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

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

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

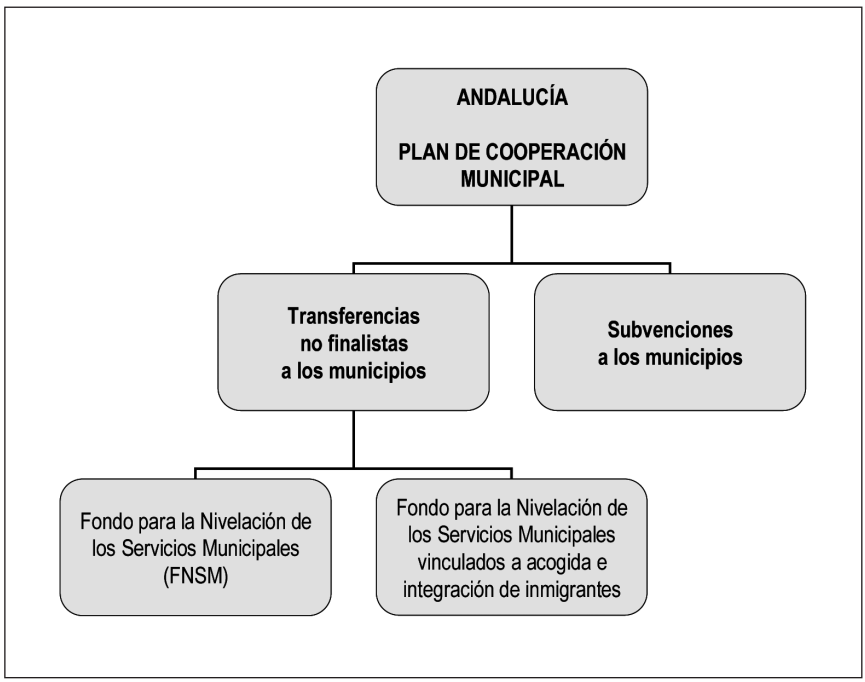
"La aplicación de los nuevos criterios de reparto, en la medida en que reflejan más adecuadamente las necesidades reales de los municipios, van (*sic*) a suponer una mejora de financiación en los municipios con más necesidades. No obstante y con objeto de que ningún municipio resulte perjudicado con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

En desarrollo de este planteamiento, los municipios destinatarios de las transferencias de nivelación han quedado agrupados en dos categorías: aquellos que cuenten con una población superior o igual a 75.000 habitantes y aquellos otros que tengan un número de habitantes por debajo de ese límite. A los primeros se les asignaron en 2004 los mismos importes que se les habían transferido en el ejercicio 2003, por un total de 5.310.970,25 euros. A los segundos se les reservó el resto de la dotación del Fondo para ese año 2004 (34.918.130,75 euros), la cual fue distribuida mediante la aplicación de una serie de indicadores que combinan cuotas fijas iguales para todos los ayuntamientos (47,3 por ciento del importe total), un reparto directamente proporcional a la población equivalente de cada municipio (38,7 por ciento) –definida a partir de la población de derecho ponderada por un indicador sintético de necesidades de financiación que toma en cuenta diversas variables que después resumiremos– y un reparto inversamente proporcional a la capacidad fiscal de cada Hacienda municipal (14 por ciento). Como comprobaremos enseguida, este modelo de asignación

ISBN: 978-84-613-2571-9

ha sido trasladado con algunas actualizaciones y variaciones –por ejemplo, se han acabado diferenciando dos clases dentro de los municipios de menos de 75.000 habitantes– a los ejercicios siguientes (2005 a 2008).

La última alteración reseñable deriva de la puesta en marcha desde 2005 de un fondo específico para la nivelación de los servicios municipales vinculados a la acogida y la integración de inmigrantes, a modo de complemento de financiación dirigido a los ayuntamientos que se ven afectados por una mayor presencia de personas inmigrantes, con la consiguiente repercusión en la demanda de determinados servicios públicos. En ese momento las transferencias autonómicas de nivelación que la comunidad autónoma ejecuta en beneficio de las haciendas locales andaluzas adquieren la configuración dual, que se ha mantenido intacta hasta el presente ejercicio 2008 y que reflejamos en el siguiente esquema:



Este breve repaso del devenir del Fondo de Nivelación durante los últimos años permite extraer una conclusión inequívoca. El conjunto de transferencias encaminadas a la financiación de los servicios prestados por los municipios ha cobrado un especial protagonismo. Así lo atestigua un acelerado ritmo de crecimiento que le ha llevado a alcanzar su máximo histó-

ISBN: 978-84-613-2571-9

rico en 2007, con una cuantía agregada de 149.715.811 euros, tras la aprobación de una dotación adicional de 25.000.000 de euros, lo que supone un aumento de nada menos que un 308,37 por ciento respecto del año 2003. Ello no ha servido para acallar las demandas de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), que continúa apostando por reforzar la cuantía de este fondo mediante el trasvase de otras partidas condicionadas del Plan de cooperación municipal.

Transferencias para la nivelación de los servicios municipales
Ejercicios 2003 a 2008

Ejercicio	Transferencias corrientes para nivelación de servicios			Transferencias corrientes nivelación servicios vinculados a inmigración	Total transferencias para nivelación de servicios municipales
	Dotación básica	Dotación adicional	Total Fondo		
2003	30.050.606	6.611.134 (1)	36.661.740	–	36.661.740
2004	40.229.101	–	40.229.101	–	40.229.101
2005	80.229.101	–	80.229.101	3.663.937,95	83.893.038,95
2006	89.856.593,12	30.143.406 (2)	119.999.999,12	4.480.145	124.480.144,12
2007	120.000.000	25.000.000 (3)	145.000.000	4.715.811	149.715.811
2008	127.200.000	Sin información	127.200.000	4.896.174 (4)	132.096.174
Variación período	**Δ 323,29%**	**–**	**Δ 246,96%**	**Δ 28,96%**	**Δ 308,37% (2007)** **Δ 260,31% (2008)**

Fuente: Estado de gastos de las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los años 2003 a 2008 y órdenes reguladoras de estas transferencias aprobadas para cada ejercicio por la Consejería de Gobernación. Véase el anexo de este capítulo.

(1) En este ejercicio la cantidad destinada a transferencias corrientes se divide en una parte para la nivelación de servicios municipales (30.050.606) y otra para compensación de servicios municipales de los municipios de menos de 50.000 habitantes (6.611.134).

(2) Se trata de una dotación adicional regulada en la Orden de la Consejería de Gobernación de 10 de noviembre de 2006.

(3) Se trata de una dotación adicional regulada en la Orden de la Consejería de Gobernación de 11 de diciembre de 2007.

(4) Dotación conforme a la Orden de la Consejería de Gobernación de 23 de junio de 2008. En el presupuesto de la comunidad autónoma para el año 2008 se autorizó inicialmente un crédito de 4.725.000 (aplicación económica 463, gastos financiados con ingresos finalistas, programa coordinación de políticas migratorias 3.1.J).

ISBN: 978-84-613-2571-9

El aumento sustancial de las transferencias para nivelación se aprecia también si analizamos la proporción que guardan respecto del gasto total de la Administración de la Junta de Andalucía y sus organismos autónomos de carácter administrativo (sin computar el correspondiente a las empresas del sector público autonómico). En este sentido, han pasado de representar un 0,18 por ciento en 2003 a un máximo de 0,51 en el ejercicio 2007.

Los fondos para la nivelación de servicios municipales (FSM) en el gasto de la Junta de Andalucía. Período 2003-2008

Ejercicio	Presupuesto de la Junta de Andalucía y organismos autónomos administrativos Estado de gastos	FNSM Dotación total	FNSM Peso relativo
2003	20.709.820.502	36.661.740	0,18%
2004	22.173.705.389	40.229.101	0,18%
2005	24.451.581.273	83.893.038,95	0,34%
2006	27.378.401.370	124.480.144,12	0,45%
2007	29.187.720.115	149.715.811	0,51%
2008	31.961.796.132	132.096.174	0,41%
Variación período	**Δ 54,33%**	**Δ 260,31%**	**+0,23**

FUENTE: Estado de gastos de las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los años 2003 a 2008 y órdenes reguladoras de estas transferencias aprobadas para cada ejercicio por la Consejería de Gobernación. Véase el anexo de este capítulo.

3.2.2. Estructura y características básicas

De las diversas modalidades de transferencias y subvenciones englobadas dentro del Plan de cooperación municipal, el Fondo para la Nivelación de los Servicios de Competencia Municipal es, sin duda, el instrumento que más se asemeja en su configuración a una fórmula de participación ordinaria, general e incondicionada de las corporaciones locales en los ingresos tributarios de la comunidad autónoma. No toma explícitamente como objeto una parte de la recaudación que obtiene la Hacienda autonómica a través de sus tributos propios o cedidos, mas resulta fácil hacer un cálculo aproximado cuánto representa su cuantía anual –sumada a la del Fondo relacionado con la inmigración que después examinaremos– respecto de las previsiones presupuestarias de ingresos por los capítulos 1 a 3.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Peso relativo de los fondos para la nivelación de servicios municipales (FNSM) en los ingresos de la Junta de Andalucía (capítulos 1, 2 y 3). Ejercicios 2003 a 2008

Ejercicio	Capítulo 1 Impuestos directos	Capítulo 2 Impuestos indirectos	Capítulo 3 Tasas y otros ingresos	Total Capítulos 1, 2 y 3	FNSM Peso relativo
2003	1.819.842.488	5.583.576.394	411.675.728	7.815.094.610	0,47%
2004	2.050.885.760	5.966.740.821	468.867.058	8.486.493.639	0,47%
2005	2.388.746.237	6.701.463.423	498.273.597	9.588.483.257	0,87%
2006	2.881.428.433	7.519.912.457	489.530.258	10.890.871.148	1,14%
2007	3.393.620.491	8.440.747.251	522.559.137	12.356.926.879	1,21%
2008	4.019.451.381	9.098.528.728	553.477.488	13.671.457.597	0,97%
Variación período	**Δ 120,87%**	**Δ 62,95%**	**Δ 34,45%**	**Δ 74,94%**	**+0,50**

Fuente: Estado de gastos de las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los años 2003 a 2008 y órdenes reguladoras de estas transferencias aprobadas para cada ejercicio por la Consejería de Gobernación. Véase el anexo de este capítulo.

Por añadidura, de la proximidad de este fondo con la exigencia constitucional y ahora también estatutaria de conferir una participación a las haciendas locales en los tributos de la comunidad autónoma da fe la siguiente afirmación, contenida en los preámbulos de las órdenes reguladoras de su distribución para los ejercicios 2007 y 2008:

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

Hemos sintetizado las características esenciales del Fondo principal de nivelación en una ficha-resumen, a la que nos remitimos para un análisis más pormenorizado. No está de más destacar que presenta una manifiesta vinculación con la suficiencia financiera, al tener encomendada la misión de contribuir a la prestación equilibrada de los servicios municipales, con el fin último de procurar un tratamiento paritario de los ciudadanos en el ámbito de la comunidad autónoma. Por esta razón se designa como beneficiarios del mismo a todos los ayuntamientos de Andalucía. No obstante, el número de habitantes representa un dato muy relevante a la hora de fi-

ISBN: 978-84-613-2571-9

jar las reglas de reparto, dado que su normativa reguladora traza una línea divisoria entre el régimen establecido para los municipios con población igual o superior a 75.000 habitantes y el de aquellos otros que se sitúan por debajo de ese umbral, los cuales merecen una atención preferente.

La dotación global del Fondo es fijada anualmente en el presupuesto de la comunidad autónoma, si bien en los últimos años comienza a ser frecuente la aprobación de una cuantía adicional a lo largo del ejercicio, como ha sucedido en 2006 y 2007. La distribución de las transferencias entre los municipios es operada después por vía reglamentaria, mediante una orden específica de la Consejería de Gobernación que diseña un modelo de reparto bastante sencillo. En el supuesto de los municipios de menos de 75.000 habitantes es el resultado de la combinación de tres criterios básicos. Una parte se asigna de modo lineal mediante cuantías fijas, iguales para todos los ayuntamientos. Un segundo bloque se reparte en proporción directa a la población equivalente de cada municipio, magnitud que resulta de la ponderación de su población de derecho por un indicador sintético de necesidades de financiación que toma en consideración diversas variables estadísticas (núcleos de población, porcentaje de población menor de 16 años y mayor de 65, número de viviendas por habitante, número de plazas de alojamiento por habitante, tasa de paro y renta media declarada). Por último, una tercera sección se distribuye de manera inversamente proporcional a la capacidad fiscal de cada entidad local.

Con relación a este último aspecto distributivo hay que precisar que tras los cambios introducidos por la Orden de 3 de marzo de 2004, este ejercicio se ha acabado convirtiendo en una especie de año base, en el que se efectuó por primera vez la distribución de la dotación anual del Fondo con arreglo a los criterios indicados y se estableció una cláusula de garantía al objeto de que ningún municipio perdiese financiación en comparación con el año anterior. A partir de entonces, entre 2005 y 2008 se ha optado cada año por simplificar al máximo el reparto, consolidando las cantidades percibidas en el ejercicio precedente y repartiendo el incremento de transferencias conforme a esos criterios predeterminados.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar el elemento más sobresaliente, a nuestro juicio, de la regulación de este instrumento de cooperación económica con las entidades locales. Nos referimos al hecho de que se traduzca siempre en una atribución de fondos de naturaleza no finalista o incondicionada, no sujeta a obligación de justificación. Cada ayuntamiento goza, por consiguiente, de plena autonomía en cuanto al empleo de los ingresos transferidos, de los que podrá valerse para sostener en general los gastos soportados por la prestación de los servicios municipales.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Comunidad Autónoma de Andalucía
Fondo para la Nivelación de los Servicios Municipales
Ejercicios 2004 a 2008

Estructura
- Fondo único, con la dotación anual que se apruebe por la Ley de presupuestos de cada ejercicio.
- No obstante, en algunos ejercicios recientes (2006 y 2007) se ha aprobado una dotación adicional o complementaria.

Entidades locales beneficiarias
- Todos los municipios, con consideración preferente de los pequeños y medianos.
- Se distinguen tres grupos de municipios a efectos de reparto:
  – Municipios mayores de 75.000 habitantes.
  – Municipios menores de 75.000 habitantes que fueron objeto de un tratamiento específico en cuanto al reparto del ejercicio 2005.
  – Resto de municipios menores de 75.000 habitantes.

Finalidad
- Garantía de la suficiencia financiera, contribuyendo a la prestación equilibrada de los servicios municipales en aras de los principios de solidaridad y autonomía, especialmente de los servicios mínimos que los municipios deben ofrecer a sus habitantes.
- Mejora de la situación económica y financiera de las entidades locales.
- Puesta a disposición de los municipios de financiación incondicionada procedente de recursos financieros de la comunidad autónoma.
- Identificación y atención a la existencia de factores de sobrecoste en la prestación de los servicios públicos, así como a la menor capacidad para generar recursos.

Objeto
- Participación de la comunidad autónoma en la financiación incondicionada de los municipios, pero sin vinculación directa en su cuantía ni en su evolución a la recaudación tributaria de la Hacienda autonómica.

Evolución del Fondo
- La Ley de presupuestos de la comunidad autónoma fija la cuantía anual del Fondo.
- Se contempla expresamente una cláusula general que garantiza un volumen mínimo de ingresos para cada municipio en el tránsito de un ejercicio a otro.

Criterios de distribución del Fondo. Aspectos generales
- Los criterios de distribución entre las entidades locales beneficiarias son fijados para cada ejercicio mediante orden de la Consejería de Gobernación.
- En dichas órdenes se afirma que para operar el reparto se utiliza un modelo objetivo que pretende recoger las necesidades y capacidades de los distintos municipios, dividiéndolos en tres grupos, pero proporcionando al mismo tiempo un marco financiero y presupuestario estable.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Criterios de distribución de la dotación del Fondo en el ejercicio 2004 (artículos 4 y 5 de la Orden de 3 de marzo de 2004)

- Se garantiza que ningún municipio percibirá en 2004 una transferencia inferior a la recibida en 2003 (fondo de nivelación más fondo de compensación).
- Municipios con población igual o superior a 75.000 habitantes.
  - A este grupo se le asigna un montante global de 5.310.970,25 €.
  - Cada municipio percibe los mismos importes que le correspondiesen en el año 2003.
- Municipios con población inferior a 75.000 habitantes.
  - A este grupo se le asigna un montante global de 34.918.130,75 €.
  - Para determinar la transferencia correspondiente a cada municipio se aplican los siguientes indicadores:
    1. 47,3% del importe total (16.516.275,84 €) se reparte por partes iguales entre todos los municipios (21.847,93 € por municipio).
    2. 38,7% del importe total (13.513.316,60 €) se reparte en función de los datos sobre población equivalente de Andalucía. A cada municipio corresponde un importe dependiendo de su población equivalente, obtenida con datos de población de derecho referida a 1 de enero de 2003 y resultante de la revisión del padrón municipal del Instituto Nacional de Estadística, ponderada por un indicador sintético de necesidades de financiación.

Fórmula para el cálculo de la población equivalente

PEQ(j) = FCP(j) * PD(j)
Donde
PEQ(j) es la población equivalente del municipio "j"
FCP(j) es el indicador sintético de ponderación del municipio "j"
PD(j) es la población de derecho del municipio "j"

Fórmula para el cálculo del indicador sintético de ponderación del municipio "j"

FCP(j) = 1/100 x (22,2 V2 + 8,9 V3 + 13,3 V4 + 7,2 V5 + 7,6 V6 + 4,5 V7 + 14,3 V8 + 22,0 V9)
Este indicador sintético de ponderación está formado por las siguientes variables, tomadas del Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA) de 3 de enero de 2003 del Instituto de Estadística de Andalucía (IEA).

Variable	Ponderación en %
Número de núcleos-V2	22,2%
Porcentaje de población menor de 16 años-V3	8,9%
Porcentaje de población mayor de 65 años-V4	13,3%
Tasa de incremento relativo-V5	7,2%
Núm. de viviendas por habitante-V6	7,6%
Núm. de plazas de alojamiento por habitante-V7	4,5%
Tasa de paro registrado-V8	14,3%
Renta media declarada-V9 22,0%	22,0%
Total	**100%**

ISBN: 978-84-613-2571-9

3. 14% del importe total (4.888.538,38 €) se distribuye de manera inversamente proporcional a la capacidad fiscal de cada municipio, calculada según los datos fiscales de la Agencia Tributaria del Ministerio de Hacienda y del Catastro de Andalucía de 2001.

Criterios de distribución de la dotación del Fondo en el ejercicio 2005 (artículos 4 y 5 de la Orden de 4 de febrero de 2005)

- Se garantiza que ningún municipio percibirá en 2005 una transferencia inferior a la percibida en 2003 (fondo de nivelación más fondo de compensación).
- Se actualizan los datos de población y se mantienen los valores del resto de variables utilizados en el ejercicio precedente.
- Municipios con población igual o superior a 75.000 habitantes.
  - A este grupo se le asigna un montante global de 5.629.628,20 €.
  - Cada municipio percibe el importe resultante de incrementar en un 6% lo que le correspondiese en la distribución de los créditos iniciales del ejercicio 2004.
- Municipios con población inferior a 75.000 habitantes.
  - A este grupo se le asigna un montante global de 74.599.472,80 €.
  - Para determinar la transferencia correspondiente a cada municipio se aplican los siguientes indicadores:
    1. 47,3% del importe total (35.285.550,63 €) se reparte por partes iguales entre todos los municipios (46.674,01 € por municipio).
    2. 38,7% del importe total (28.869.995,97 €) se reparte en función de los datos sobre población equivalente de Andalucía. La población equivalente de cada municipio se obtiene a partir de datos de población de derecho referida a 1 de enero de 2004, resultante de la revisión del padrón municipal del Instituto Nacional de Estadística El indicador sintético de necesidades de financiación utilizado para ponderar la población se define a partir de variables tomadas del Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA), edición de 2004, del Instituto de Estadística de Andalucía (IEA).
       Vid. las fórmulas para el cálculo de la población equivalente y del indicador sintético de ponderación reproducidas en el ejercicio 2004.
    3. 14% del importe total (10.443.926,19 €) se distribuye de manera inversamente proporcional a la capacidad fiscal de cada municipio, calculada según los datos fiscales de la Agencia Tributaria del Ministerio de Hacienda y del Catastro de Andalucía de 2002.

Criterios de distribución de la dotación básica del Fondo en el ejercicio 2006 (artículos 4 y 5 de la Orden de 24 de febrero de 2006)

- Se garantizan a todos los municipios los importes percibidos con la distribución de la dotación presupuestaria inicial del ejercicio 2005.
- Se actualizan los datos de población y se mantienen los valores del resto de variables utilizados en el ejercicio precedente.
- Municipios con población igual o superior a 75.000 habitantes.
  - A este grupo se le asigna un montante global de 5.967.405,89 €.
  - Cada municipio percibe el importe resultante de incrementar en un 6% lo que le correspondiese en la distribución de los créditos iniciales del ejercicio 2005.

ISBN: 978-84-613-2571-9

- Municipios con población inferior a 75.000 habitantes que en el ejercicio 2005 fueron objeto de un tratamiento específico a la hora del reparto.
  - Se trata de los municipios que en 2005 tuvieron un incremento de dotación sobre el ejercicio precedente superior al 100%, ascendiendo la misma a más de 150.000 €.
  - Se les sujeta a limitación de percibir en 2006 los mismos importes que en 2005, sin incrementos adicionales algunos.
- Resto de municipios con población inferior a 75.000 habitantes.
  - A este grupo, junto con el anterior, se le asigna un montante global de 83.889.187,23 €.
  - Para determinar la transferencia correspondiente se aplican los siguientes criterios:
    1. Se consolidan para cada municipio las cantidades percibidas en el ejercicio 2005.
    2. El incremento de la dotación presupuestaria del ejercicio 2006 respecto del anterior se distribuye con los siguiente indicadores:
       a. 47,3% del importe total se reparte por partes iguales entre todos los municipios.
       b. 38,7% del importe total se reparte en función de los datos sobre población equivalente de Andalucía. La población equivalente de cada municipio se obtiene a partir de datos de población de derecho referida a 1 de enero de 2005, resultante de la revisión del padrón municipal del Instituto Nacional de Estadística El indicador sintético de necesidades de financiación utilizado para ponderar la población se define a partir de variables tomadas del Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA), edición de 2004, del Instituto de Estadística de Andalucía (IEA).
          Vid. las fórmulas para el cálculo de la población equivalente y del indicador sintético de ponderación reproducidas en el ejercicio 2004.
       c. 14% del importe total se distribuye de manera inversamente proporcional a la capacidad fiscal de cada municipio, calculada según los datos fiscales de la Agencia Tributaria del Ministerio de Hacienda y del Catastro de Andalucía de 2002.

Criterios de distribución de la dotación adicional del Fondo en el ejercicio 2006 (artículo 2 de la Orden de 10 de noviembre de 2006)

- La distribución de la dotación extraordinaria (30.143.406 euros) se realiza de forma proporcional a la cantidad asignada a cada municipio en el reparto de la dotación ordinaria del Fondo para el ejercicio 2006, conforme a la Orden de 24 de febrero de ese año.
- Cada municipio experimenta un incremento sobre lo percibido del 33,6%.

Criterios de distribución de la dotación básica del Fondo en el ejercicio 2007 (artículo 4 de la Orden de 19 de marzo de 2007)

- Se garantizan a todos los municipios los importes percibidos con la distribución de la dotación presupuestaria inicial del ejercicio 2006.
- Se actualizan los datos de población y se mantienen los valores del resto de variables utilizados en el ejercicio precedente.
- Municipios con población igual o superior a 75.000 habitantes.
  - A este grupo se le asigna un montante global de 6.564.146,47 €.
  - Cada municipio percibe el importe resultante de incrementar en un 10% lo que le correspondiese en la distribución de los créditos iniciales del ejercicio 2006.

ISBN: 978-84-613-2571-9

- Municipios con población inferior a 75.000 habitantes que en la distribución inicial del Fondo del ejercicio 2006 percibieron los mismos importes que en 2005 (ejercicio en el que fueron objeto de un tratamiento específico a la hora del reparto).
  - A este grupo se le asigna un montante global de 8.280.353,10 €.
  - Cada municipio percibe el importe resultante de incrementar en un 6% lo que le correspondiese en la distribución de los créditos iniciales del ejercicio 2006.
- Resto de municipios con población inferior a 75.000 habitantes.
  - A este grupo se le asigna un montante global de 105.155.500,43 €.
  - Para determinar la transferencia correspondiente a cada municipio se aplican los siguientes criterios:
    1. Se consolidan para cada municipio las cantidades percibidas en el ejercicio 2006.
    2. El incremento de la dotación presupuestaria del ejercicio 2007 respecto del anterior se distribuye con los mismos indicadores y metodología que en 2006, esto es:
       a. 47,3% del importe total se reparte por partes iguales entre todos los municipios.
       b. 38,7% del importe total se reparte en función de los datos sobre población equivalente de Andalucía. La población equivalente de cada municipio se obtiene a partir de datos de población de derecho referida a 1 de enero de 2006, resultante de la revisión del padrón municipal del Instituto Nacional de Estadística El indicador sintético de necesidades de financiación utilizado para ponderar la población se define a partir de variables tomadas del Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA), edición de 2004, del Instituto de Estadística de Andalucía (IEA).
          Vid. las fórmulas para el cálculo de la población equivalente y del indicador sintético de ponderación reproducidas en el ejercicio 2004.
       c. 14% del importe total se distribuye de manera inversamente proporcional a la capacidad fiscal de cada municipio, calculada según los datos fiscales de la Agencia Tributaria del Ministerio de Hacienda y del Catastro de Andalucía de 2002.

Criterios de distribución de la dotación adicional del Fondo en el ejercicio 2007 (artículo 2 de la Orden de 11 de diciembre de 2007)

- La distribución de la dotación extraordinaria (25.000.000 de euros) se realiza de forma proporcional a la cantidad asignada a cada municipio en el reparto de la dotación ordinaria del Fondo para el ejercicio 2007, conforme a la Orden de 19 de marzo de ese año.
- Cada municipio experimenta un incremento sobre lo percibido del 20,8%.

Criterios de distribución del Fondo en el ejercicio 2008 (artículo 4 de la Orden de 15 de febrero de 2008)

- Se garantizan los niveles de financiación del ejercicio anterior para los distintos grupos de municipios, de manera que cada uno de ellos recibirá los importes percibidos en el ejercicio presupuestario 2007.
- Pese a las variaciones poblacionales habidas en algunos municipios, al objeto de mantener un modelo estable se opta por mantenerlos en el grupo en el que estaban adscritos en el reparto del ejercicio 2005.
- Municipios con población igual o superior a 75.000 habitantes.
  - A este grupo se le asigna un montante global de 6.761.070,86 €.

ISBN: 978-84-613-2571-9

  - Cada municipio percibe el importe resultante de incrementar en un 3% lo que le correspondiese en la distribución de los créditos iniciales del ejercicio 2007.
- Municipios con población inferior a 75.000 habitantes que en la distribución inicial del Fondo del ejercicio 2006 percibieron los mismos importes que en 2005 (ejercicio en el que fueron objeto de un tratamiento específico a la hora del reparto).
  - A este grupo se le asigna un montante global de 8.280.353,10 €.
  - Cada municipio percibirá la cuantía inicial asignada en el ejercicio 2007.
- Resto de municipios con población inferior a 75.000 habitantes
  - A este grupo se le asigna un montante global de 112.158.576,04 €.
  - Cada municipio percibirá la cuantía inicial asignada en el ejercicio 2007, incrementada en un 6,66%.

Carácter de los ingresos

- Transferencias corrientes de carácter incondicionado, no finalistas, por lo que los documentos de pago correspondientes se efectuarán en firme.
- El abono de las transferencias se hace efectivo por la Delegación del Gobierno en cada Provincia en dos pagos para cada ayuntamiento, por importe del 50% cada uno de ellos.
- A efectos de que el órgano gestor tenga constancia de la recepción de los fondos se impone a los ayuntamientos el deber de remitir a la Delegación del Gobierno en la respectiva provincia, dentro de los tres meses siguientes al segundo pago, una certificación acreditativa del ingreso de las transferencias y los números de los asientos contables practicados.
- Con el fin de procurar una mejor aplicación de los recursos públicos, la Dirección General de Administración Local pondrá en marcha mecanismos para analizar la idoneidad de los criterios de distribución establecidos y su adecuación a los objetivos perseguidos por este Fondo.

3.3. El Fondo para la Nivelación de los Servicios Municipales vinculados a la acogida e integración de inmigrantes

Como antes advertimos al examinar los antecedentes, desde 2005 la comunidad autónoma ha desarrollado un Fondo complementario, que trata de atender la inevitable repercusión que la asimétrica presión de la inmigración tiene sobre la demanda de determinados servicios municipales, vinculados de modo directo a las tareas de acogida e integración de los inmigrantes. Supone, pues, un reconocimiento explícito de los inevitables efectos que este fenómeno creciente comporta para el gasto público de la Administración local, siempre la más cercana al ciudadano o usuario.

La financiación que lo nutre proviene de los presupuestos generales del Estado, donde se viene recogiendo anualmente un crédito como transferencias a las comunidades autónomas para hacer efectivo el llamado "Marco de Cooperación para la Gestión del Fondo de Apoyo a la

ISBN: 978-84-613-2571-9

Acogida y la Integración de Inmigrantes, así como su refuerzo educativo", establecido por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en la actualidad Ministerio de Trabajo e Inmigración. Tras la suscripción del oportuno convenio de colaboración entre el Ministerio y la Junta de Andalucía, ésta asumió en 2005 el compromiso de derivar a las corporaciones locales con una mayor presión migratoria el 50 por ciento de la aportación recibida del Estado, exigencia que se cumplió creando un Fondo adicional de nivelación. En 2006, 2007 y 2008 el compromiso ha quedado fijado en un 40 por ciento, como consecuencia de la prórroga de dicho convenio.

Al igual que sucede con el Fondo ordinario, nos encontramos ante transferencias no condicionadas a los ayuntamientos. Como indican las disposiciones reglamentarias aprobadas por la Administración autonómica para ordenar su reparto (órdenes anuales de la Consejería de Gobernación), suponen "una gratuita disposición de fondos que vendrán a financiar operaciones o actividades no singularizadas –ni siquiera previamente determinadas– destinadas a satisfacer el conjunto de las obligaciones", con la única condición de que tengan encaje en los ejes acordados en el marco estatal y el convenio bilateral anteriormente aludidos.

Comunidad Autónoma de Andalucía
Fondo para la Nivelación de los Servicios Municipales Vinculados a la Acogida e Integración de Inmigrantes. Ejercicios 2005 a 2008

Entidades locales beneficiarias

- Municipios afectados por una mayor presencia de personas inmigrantes.
- Se entiende por personas inmigrantes a los nacionales de terceros países empadronados en los municipios de Andalucía a 1 de enero del año anterior, excluyendo de este cómputo a los nacionales de los países de la Unión Europea y de los países cuyos Índices de Desarrollo Humano (IDH) en el año precedente sean superiores al de España y no estén encuadrados en el grupo anterior (Noruega, Islandia, Suiza, Japón, Canadá, Estados Unidos y Australia).

Finalidad

- Compensar los efectos que produce sobre los servicios municipales la presión asimétrica ejercida por el fenómeno migratorio.

Objeto

- Derivación de transferencias recibidas por la comunidad autónoma con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, en desarrollo del "Marco de Cooperación para la Gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes, así como su refuerzo educativo".

ISBN: 978-84-613-2571-9

Evolución del Fondo

- De acuerdo con la financiación recibida del Estado en cada ejercicio, la comunidad autónoma distribuye las transferencias entre las corporaciones locales siguiendo el criterio de mayor presión migratoria.

Criterios de distribución de la dotación del Fondo

- Se determinan las cantidades que corresponden a cada provincia sobre el total, las cuales se distribuyen después entre los municipios seleccionados, utilizando los criterios fijados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (en la actualidad Ministerio de Trabajo e Inmigración) para la distribución de las transferencias entre las comunidades autónomas.
- En concreto se utilizan los siguiente criterios y fuentes en orden al reparto provincial:
  C1 Asignación básica para cada provincia, en aplicación del criterio de solidaridad interterritorial.
  C2 Situaciones especiales de cada provincia, teniendo en cuenta determinadas circunstancias (frontera exterior, campañas de temporada agrícola, hostelera, servicios de proximidad, composición de la población inmigrante, pirámide de edad y otros factores de diferente importancia).
  C3 Número de extranjeros extracomunitarios empadronados en cada provincia.
  C4 Número de trabajadores extracomunitarios afiliados a la Seguridad Social, excluido el régimen especial agrario, en cada provincia.
  C5 Número de trabajadores extracomunitarios afiliados a la Seguridad Social en el régimen especial agrario en cada provincia.
  C6 Renta per cápita provincial.

Criterio	Ejercicio 2005 Peso relativo	Ejercicio 2006 Peso relativo	Ejercicio 2007 Peso relativo	Ejercicio 2008 Peso relativo
C1	22,50%	17,5%	10%	10%
C2	12,50%	25%	35%	35%
C3	25%	20%	17,50%	17,50%
C4	17,50%	15%	12,50%	12,50%
C5	15%	15%	15%	15%
C6	7,50%	7,50%	10%	10%

- En orden a verificar la situación de los municipios respecto del fenómeno migratorio se utiliza un modelo de baremación, definido en la Orden de 2005 y objeto de algunos retoques en las órdenes de 2006 y 2007. Reproducimos a continuación el modelo reflejado en el artículo 4.3 de la Orden de 23 de junio de 2008.

Función utilizada para la baremación de los municipios en la Orden de 23 de junio de 2008

$$P = k1\ V1 + k2\ V2 + k3\ V3 + k4\ V4 + k5\ V5 + k6\ V6$$

Variables utilizadas (V)

P = Puntos que obtiene cada municipio en relación con las variables, conforme a datos referidos a 1 de enero de 2007

V1 = Número total de personas empadronadas en el municipio

ISBN: 978-84-613-2571-9

V2 = Número de inmigrantes empadronados en el municipio
V3 = Desviación del porcentaje de personas inmigrantes sobre la población total del municipio respecto al porcentaje de personas inmigrantes sobre la población total de la provincia
V4 = Tasa de feminización de la población inmigrante en el municipio
V5 = Financiación recibida en los últimos años destinada a políticas de acogida e integración de inmigrantes en el marco de las convocatorias de la Consejería de Gobernación en esta materia
V6 =Valoración del Plan de Acción, presentado en el año 2007, en función del análisis de las acciones programadas, desarrolladas y evaluadas y sus aspectos técnicos

Pesos (k) asignados a las variables y que cumplen la siguiente condición Sk1 = 200

K= pesos asignados a las variables
Para municipios que no hayan recibido financiación en el año 2007 mediante la Orden de transferencias

k1 = 25, k2= 40, k3 = 45, k4 = 10, k5 = 80 y k6 = 0

Para municipios que hayan recibido financiación en el año 2007 mediante la Orden de transferencias

k1 = 25, k2 = 40, k3 = 45, k4 = 10, k5 = 0 y k6 = 80

Otras reglas para la baremación de los municipios

– Determinada la puntuación asignada a cada municipio, se seleccionan aquellos que alcanzan al menos 1.065 puntos.
– En el caso de empate en la puntuación dentro de la misma provincia se selecciona el municipio que cuente con mayor población inmigrante empadronada a 1 de enero de 2007.
– En el supuesto de que en algún municipio financiado anteriormente hubiera disminuido la población inmigrante respecto al pasado ejercicio recibirá la misma cantidad que en 2007.

Carácter de los ingresos

- Transferencias corrientes de carácter incondicionado, no finalistas, por lo que los documentos de pago correspondientes se efectuarán en firme.
- El abono de las transferencias se hace efectivo por la Delegación del Gobierno en cada provincia en un solo pago para cada ayuntamiento.
- A efectos de que el órgano gestor tenga constancia de la recepción de los fondos se impone a los municipios el deber de remitir a la Delegación del Gobierno en la respectiva provincia, dentro de los tres meses siguientes al pago, una certificación acreditativa del ingreso de las transferencias y los números de los asientos contables practicados.
- El empleo de las cantidades recibidas se operará por medio de actuaciones que, siendo autónomamente determinadas por cada municipio perceptor a través de un plan de acción, encajen dentro de los ejes, principios rectores y líneas de actuación prioritarias definidos en el "Marco de Cooperación para la Gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes", el Convenio suscrito al efecto entre el antiguo

ISBN: 978-84-613-2571-9

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (actual Ministerio de Trabajo e Inmigración) y la Consejería de Gobernación y el acuerdo operativo suscrito entre la Consejería de Gobernación y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP).

- Los municipios receptores están sujetos a la obligación de suministrar información para facilitar el seguimiento, mediante la presentación de su plan de acción, así como la evaluación de las actuaciones desarrolladas conforme a los ejes, principios rectores y líneas de actuación prioritarios.

4. El Fondo Local de Aragón

4.1. Antecedentes. El Fondo de Cooperación Local y otros fondos complementarios (1990-1999)

La participación de las corporaciones locales aragonesas en los ingresos de la Hacienda autonómica ha acumulado, durante cerca ya de cuatro lustros, una dilatada evolución legislativa. El actual Fondo Local de Aragón, cuyo régimen jurídico está contenido esencialmente en la Ley 7/1999, de 9 de abril, de administración local de Aragón, cuenta nada menos que con un triple antecedente.[342]

Su fuente de inspiración más directa es, sin duda, el Fondo de Cooperación Local, cuya andadura se inició en el año 1990 y llegó hasta el ejercicio 1999 inclusive. Fue constituido por la Ley 11/1989, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1990 (disposición adicional novena), con el fin de agrupar el conjunto de transferencias finalistas, tanto corrientes como de capital, dirigidas a colaborar en la financiación de las obras y servicios a cargo de las entidades locales.[343] Durante sus tres primeros años de existencia (1990-1992) se estableció una garantía expresa para sus destinatarios, por la cual la totalidad de los créditos consignados en el Fondo debía ser objeto de transferencia a dichas entidades, con arreglo a las normas que regulasen la gestión de los distintos programas, y no podía sufrir minoración en su cuantía global, sin perjuicio de posibles modificaciones presupuestarias entre los distintos epígrafes

342. Sobre la evolución de la participación local en los ingresos o tributos de la Hacienda autonómica en esta comunidad autónoma *vid.* PALACIOS MOSTACERO, M. L., "Los fondos autonómicos de participación…", *op. cit.*, p. 696-704, y RODRIGO SAUCO, F. y VALLÉS GIMÉNEZ, J., "Alcance y líneas de reforma del Fondo Aragonés de Participación Municipal", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 8, 1996, p. 400-407.

343. Se trataba, en palabras de FANLO LORAS, A. –"Relaciones de cooperación…", *op. cit.*, p. 160–, de "un fondo finalista de carácter meramente presupuestario (mero agregado presupuestario) que carece de regulación sustantiva, si bien constituye un paso importante en el tratamiento unitario de estas partidas y en el intento de objetivación de su distribución".

ISBN: 978-84-613-2571-9

con arreglo a las normas de ejecución del presupuesto.[344] Además, en esta primera etapa se concretaron mediante disposiciones reglamentarias aspectos importantes de su funcionamiento como, entre otros, los criterios a seguir para la selección de las actuaciones objeto de ayuda, las líneas acciones y proyectos prioritarios, la posible compatibilidad de subvenciones respecto de una misma obra o servicio, la concesión de ayudas a través de convenios con ayuntamientos, mancomunidades y diputaciones provinciales, a iniciativa de cualquiera de ellos, con asunción de compromisos por las partes interesadas en cuanto a la aportación respectiva a las obras y servicios programados y a su gestión y funcionamiento.[345]

La Ley 7/1993, de 4 de mayo, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1993 (artículo 29), alteró ligeramente la denominación del Fondo, que pasó a llamarse Fondo Autonómico de Cooperación Local. Sin embargo, este mínimo cambio nominal no impidió que se mantuviese intacta la idea originaria de hacer de él un cauce unificador del conjunto de transferencias destinadas a las administraciones locales como apoyo al desarrollo y gestión de las distintas actividades de su competencia. De ahí que siguiese englobando, según aclararon las sucesivas leyes de presupuestos, los programas específicos de transferencias a entidades locales, así como la parte destinada a éstas en programas sectoriales de la comunidad autónoma. También permaneció invariable la exigencia legal de que los créditos adscritos al Fondo fuesen objeto de transferencia, dejando abierta la puerta a que pudiesen experimentar modificaciones presupuestarias, siempre que no se disminuyese su cuantía global.[346]

En el período comprendido entre los años 1990 y 1999 la comunidad autónoma creó asimismo otros recursos complementarios al anterior. El primero de ellos fue el Fondo Interno o Intraterritorial de Solidaridad, que

344. Para los ejercicios 1991 y 1992 el Fondo se reguló en la disposición adicional novena de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1991, y en la disposición adicional cuarta de la Ley 6/1992, de 4 de mayo, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1992.

345. *Vid.* Decreto 1/1990, de 23 de enero, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el Fondo de Cooperación Local; Decreto 2/1991, de 22 de enero, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el Fondo de Cooperación Local de 1991, y Decreto 115/1992, de 10 de junio, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el Fondo de Cooperación Local de 1992.

346. Con respecto a la regulación del Fondo de Cooperación Local para los ejercicios 1994 a 1999 pueden consultarse los sucesivos presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón: Ley 1/1994, de 19 de mayo (artículo 29); Ley 9/1995, de 27 de diciembre (artículo 30); Ley 5/1996, de 31 de mayo (artículo 30); Ley 2/1997, de 24 de enero (artículo 30); Ley 3/1998, de 8 de abril (artículo 30), y Ley 11/1998, de 22 de diciembre (artículo 31).

ISBN: 978-84-613-2571-9

surgió al mismo tiempo que el Fondo de Cooperación Local con el objetivo de paliar los desequilibrios existentes en el territorio regional, mediante actuaciones inversoras ejecutadas directamente por la Administración autonómica y medidas de fomento –transferencias de capital– en áreas infradotadas (artículo 33 de la citada Ley 11/1989). A partir de 1993 se le asignó la misión específica de financiar proyectos que promoviesen directa o indirectamente la generación de renta y de riqueza en la provincia de Teruel.[347]

En 1993 apareció otro instrumento adicional de cooperación económica con las entidades locales, el Fondo Aragonés de Participación Municipal, nacido por obra de la disposición adicional vigesimotercera de la citada Ley 7/1993, con una dotación inicial para ese ejercicio de 1.000.000.000 de pesetas –equivalentes a 6.010.121,04 euros–.[348] Desde un primer momento se configuró como un recurso no finalista que habría de distribuirse de acuerdo con criterios objetivos fijados mediante ley de las Cortes de Aragón. Este encargo fue cumplido primero de forma provisional para el ejercicio 1993 por la Ley 8/1993, de 6 de julio, reguladora de la distribución del Fondo Aragonés de Participación Municipal.[349] Pero su regulación con vocación de continuidad como fuente de ingresos de naturaleza incondicionada vino de la mano de la Ley 2/1994, de 23 de junio, reguladora del Fondo Aragonés de Participación Municipal, que reiteró su carácter no finalista, permitiendo a los entes locales destinar la financiación percibida a la cobertura de cualquier tipo de gasto, incluso corriente. El preámbulo de esta norma se inicia con unas afirmaciones bien premonitorias acerca de cuáles eran las miras del legislador:

347. Las normas reguladoras del Fondo Intraterritorial de Solidaridad durante los ejercicios 1991 a 1999 aparecen recogidas en los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para esos ejercicios: Ley 3/1991, de 10 de enero (artículo 29); Ley 6/1992, de 4 de mayo (artículo 29); Ley 7/1993, de 4 de mayo (artículo 28); Ley 1/1994, de 19 de mayo (artículo 28); Ley 9/1995, de 27 de diciembre (artículo 29); Ley 5/1996, de 31 de mayo (artículo 29); Ley 2/1997, de 24 de enero (artículo 29); Ley 3/1998, de 8 de abril (artículo 29); y Ley 11/1998, de 22 de diciembre (artículo 30).

348. Este fondo fue estudiado por SALANOVA ALCALDE, R., "El Fondo Aragonés de Participación…", *op. cit.*, p. 414-417.

349. Para este primer año de funcionamiento la Ley 8/1993 diseñó un modelo de reparto cimentado en dos postulados básicos. Primero, la exclusión del municipio de Zaragoza, aduciendo que la importancia de su población y su condición de capital de Aragón aconsejaban que la cooperación de la comunidad autónoma se instrumentase a través de convenios específicos. Y segundo, la importancia de los pequeños municipios en la estructura municipal aragonesa, que determinó que se tuviesen en cuenta como criterios complementarios la garantía de una cuota mínima para todos los ayuntamientos, por razones de solidaridad territorial, y una distribución proporcional a la población de derecho.

ISBN: 978-84-613-2571-9

"El artículo 142 de la Constitución española consagra el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales al objeto de garantizar el desempeño adecuado de las funciones que la Ley atribuye a las corporaciones locales.

"Con independencia de la no existencia de tributos propios de la comunidad autónoma, la escasez de recursos que acucia a nuestros municipios junto a la cada vez mayor exigencia de prestación de servicios por parte de los ciudadanos, aconsejan establecer un mecanismo de financiación suplementaria mediante su participación en los ingresos de la comunidad autónoma.

"Por ello, mediante la presente ley se procede a la creación del Fondo Aragonés de Participación Municipal, que junto al expresado objetivo de garantizar la suficiencia financiera de nuestros municipios, pretende articular una cierta política territorial autonómica."

Se trataba de dar cumplimiento al mandato constitucional de procurar la suficiencia financiera local con aportaciones procedentes de la Hacienda autonómica. La configuración que la Ley 2/1994 otorgó a este fondo, que se mantuvo activo hasta el final del ejercicio 1996,[350] puede resumirse en las siguientes notas:

–Objetivo y finalidades (artículos 1 y 2). Como fondo de carácter incondicionado tenía por objeto contribuir al equilibrio económico de los municipios de la comunidad autónoma y a la realización interna del principio de solidaridad. En particular, se le atribuían las siguientes finalidades específicas: *a*) Dotar de recursos suplementarios a las haciendas locales; *b*) Reducir los desequilibrios económicos y sociales intermunicipales; *c*) Impulsar la creación y mejora de las infraestructuras municipales; *d*) Colaborar en la configuración de una estructura municipal racional y adecuada; *e*) Garantizar el mantenimiento de los servicios. Se dejó fuera del círculo de beneficiarios al municipio de Zaragoza, con el argumento de que su volumen poblacional y su condición de capital aconsejaban que la cooperación económica de la comunidad autónoma se formalizase a través de convenios específicos, que canalizasen las aportaciones económicas a los distintos proyectos municipales.

–Destino de la financiación recibida (artículo 3). Los municipios tenían plena libertad para adscribir su participación en el fondo, una vez incor-

350. Para los ejercicios 1994 a 1996 *vid.*, respectivamente, la Ley 1/1994, de 19 de mayo, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1994 (artículo 30); la Ley 9/1995, de 27 de diciembre, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1995 (artículo 31), y la Ley 5/1996, de 31 de mayo, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1996 (artículo 31 y disposición adicional decimoctava).

ISBN: 978-84-613-2571-9

porada a su presupuesto de ingresos, a la financiación de cualquier obra o servicio de su competencia.

–Cuantía del Fondo (artículo 4). La Ley de presupuestos establecía anualmente su dotación, en concepto de "participación municipal en los ingresos de la comunidad autónoma", con la importante restricción de que su cuantía no podía ser en ningún caso inferior a la establecida en el año anterior. Se trataba de un montante fijo, no de un porcentaje de una determinada cifra o clase de ingresos.

–Criterios de distribución (artículo 5). La Ley 2/1994 adoptó un modelo que conjugaba la necesidad de garantizar una cuota mínima a todos los municipios por razones de solidaridad territorial, en razón de la importancia de los pequeños municipios en la estructura municipal aragonesa, con la toma en consideración de dos variables básicas como la población y la existencia de núcleos de población diferenciados del principal, en cuanto problema añadido a la hora de la realización de obras y la prestación de servicios. En concreto, el 40 por ciento de la dotación del Fondo se repartía por partes iguales entre todos los municipios, lo que suponía una ventaja para los pequeños, y el 60 por ciento restante se dividía a su vez en dos bloques: un 80 por ciento a distribuir en proporción al número de habitantes de derecho de cada municipio y el otro 20 por ciento en función de la existencia de núcleos de población diferenciados (otorgando un 40 por ciento de este bloque en igual cuantía entre todos los núcleos y el 60 por ciento restante en función del número de habitantes de los mismos).

Como último momento relevante de este proceso evolutivo cabe reseñar la aprobación de la Ley 1/1997, de 14 de enero, del Fondo Autonómico de Inversiones Municipales de Aragón, que derogó la precitada Ley 2/1994 y suprimió, en consecuencia, el ya estudiado Fondo Aragonés de Participación Municipal. Movido por el convencimiento de que era necesario revisar la orientación y concepción de este último, el legislador autonómico terminó dando un giro sustancial en la materia, creando otro nuevo instrumento que presentaba notables diferencias con el anterior. El Fondo Aragonés de Participación Municipal respondía con más exactitud a la idea de una participación en ingresos como financiación incondicionada para los entes locales. Por el contrario, el Fondo Autonómico de Inversiones Municipales, vigente durante los ejercicios 1997 a 1999,[351] fue concebido como un mecanismo mixto. En parte funcionaba

351. *Vid.* Ley 2/1997, de 24 de enero, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1997 (artículo 31); Ley 3/1998, de 8 de abril, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1998 (artículo 31), y Ley 11/1998, de 22 de diciembre, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1999 (artículo 32).

ISBN: 978-84-613-2571-9

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 tanto gastos corrientes como gastos de capital de los municipios de menor tamaño. Podemos resumir los aspectos esenciales de su régimen jurídico en las siguientes notas:

–Objetivos (artículo 1). Estaba dirigido, por un lado, a cooperar a las obras y servicios de los municipios mediante un canal que permitiese la planificación, potenciación, coordinación y descentralización de la actividad inversora de la comunidad autónoma. Y por otro lado, a contribuir a la suficiencia financiera de los pequeños municipios, ayudando a hacer efectivo el principio de solidaridad en su vertiente intrarregional.

–Financiación (artículo 2 y disposición adicional primera). A diferencia del Fondo Aragonés de Participación Municipal, no se nutría sólo de las aportaciones consignadas anualmente en el presupuesto de la comunidad autónoma. Estaba previsto que se financiase también con otras aportaciones. Primero, con las recibidas por la comunidad autónoma con cargo a partidas de los Presupuestos Generales del Estado previstas con este destino; segundo, con las consignadas en los presupuestos de las tres diputaciones provinciales (Huesca, Teruel y Zaragoza) en concepto de cooperación económica para financiar obras y servicios de competencia municipal, como consecuencia de la integración voluntaria en el Fondo, libremente decidida por cada Diputación Provincial, de los planes provinciales de obras y servicios, y tercero, con aportaciones de organismos internacionales o supranacionales. Además, se autorizaba al Gobierno de Aragón para incorporar las transferencias de capital a las entidades locales que formasen parte del Fondo Autonómico de Cooperación Local en cada ley de presupuestos.

–Beneficiarios (artículo 4 y disposición adicional segunda). Se incluyeron la totalidad de los municipios con la sola excepción de Zaragoza, que quedó fuera de nuevo por sus especiales características, sin perjuicio de que la comunidad autónoma se comprometiese a ayudar a sus inversiones mediante la formalización de convenios específicos.

–Naturaleza de las aportaciones procedentes del Fondo (artículos 5 a 12). Se trataba de auténticas subvenciones, sometidas a unas reglas estrictas en extremos tales como su convocatoria anual; las bases de selección de las obras y servicios financiables –a partir de factores como la naturaleza de la obra o el servicio, las características del municipio beneficiario o el nivel de prestación del servicio y de la infraestructura necesaria–,[352] el límite fi-

352. A tal efecto, la disposición adicional tercera de la propia Ley 1/1997 ordenó que se determinasen reglamentariamente las condiciones que habían de concurrir para obtener la cali-

ISBN: 978-84-613-2571-9

nanciable con cargo al Fondo –un mínimo del 50 por ciento y un máximo del cien por cien del coste íntegro de la obra o servicio si ello estaba justificado por las características, la capacidad económico-financiera y la tipología del municipio beneficiario o el alcance supramunicipal de la obra–; la aprobación mediante decreto de las actuaciones financiadas; la posibilidad de reservar hasta un 15 por ciento de la dotación para atender actuaciones urgentes e incidencias imprevisibles; la compatibilidad con otras subvenciones públicas; la ejecución de las acciones subvencionadas y el pago y justificación de las ayudas.[353]

ficación especial de municipio de montaña, cuyo término, en todo o en parte, se halle situado en zona de influencia socioeconómica de un espacio natural protegido, turístico o histórico-artístico.

353. En cuanto a la convocatoria y concesión de subvenciones con cargo al Fondo Autonómico de Inversiones Municipales durante los años 1997-1999 han de consultarse las siguientes disposiciones reglamentarias: Decreto 3/1997, de 11 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se convocan subvenciones con cargo al Fondo Autonómico de Inversiones Municipales de Aragón para el período 1997-1998; Decreto 65/1997, de 19 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la concesión de subvenciones con cargo al Fondo Autonómico de Inversiones Municipales de Aragón para el período 1997-1998; Decreto 186/1998, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se convocan subvenciones con cargo al Fondo Autonómico de Inversiones Municipales de Aragón para 1999, y Decreto 5/1999, de 19 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la concesión de subvenciones con cargo al Fondo Autonómico de Inversiones Municipales de Aragón para 1999.

En particular, el Decreto 65/1997 fue impugnado ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón por múltiples ayuntamientos, que solicitaron su declaración de nulidad por entender carente de justificación la denegación de algunas de las subvenciones pedidas. La sala estimó parcialmente estos recursos, declarando la nulidad de la indicada disposición reglamentaria por falta de una adecuada y debida motivación a la hora de fijar los importes de las subvenciones concedidas. Pueden verse a este respecto las sentencias núm. 1044, 1045, 1046 y 1047/2000, de 27 de diciembre; 1079 y 1080/2000, de 29 de diciembre; 29/2001, de 15 de enero; 71 y 72/2001, de 23 de enero; 93, 94 y 95/2001, de 26 de enero; 121, 122, 123 y 124/2001, de 31 de enero; 171/2001, de 13 de febrero, y 189/2001, de 16 de febrero. Recurridos en casación esos pronunciamientos, el Tribunal Supremo confirmó la ausencia de justificación, dado que aun contando la Administración autonómica con un margen de discrecionalidad, su ejercicio estaba condicionado al cumplimiento de dos requisitos: ajuste a los términos de la convocatoria y exposición de los criterios concretos con base en los cuales se resolvió el problema de adecuar las peticiones a la cuantía global prevista, de forma que los afectados pudieran conocerlos y articular en base a ello, en su caso, los medios de defensa. En los casos enjuiciados no se expusieron las razones que se tuvieron en cuenta para justificar la diferencia entre el montante de la solicitud y el importe concedido; es más, la propia Administración convocante llegó a admitir que resultaba imposible explicitar de modo puntual los criterios de cada concesión y denegación. El alto tribunal optó, pues, por casar las sentencias recurridas y declarar la nulidad del Decreto 65/1997, en el particular que deniega la subvención solicitada por los ayuntamientos recurrentes. Sin embargo, descartó que procediera reconocerles el derecho a obtener la subvención o la indemnización solicitada, de una parte porque así lo habían declarado las sentencias recurridas –que en ese particular devinieron en firmes al no haber sido

ISBN: 978-84-613-2571-9

–Destino de la financiación recibida (artículos 3 y 13). El Fondo estaba destinado, en principio, a financiar inversiones anuales o plurianuales con el límite de cuatro años. No obstante, se previó desde un primer momento una garantía para los municipios que no rebasaran un determinado límite de población, en forma de subvención para cubrir gasto corriente o de capital en los términos fijados por disposiciones reglamentarias. En concreto, el Decreto 2/1997, de 11 de febrero, identificó como beneficiarios de esta financiación de carácter incondicionado a los municipios que tuvieran una población de derecho de hasta 500 habitantes, según los datos oficiales del padrón a 1 de enero de 1995. Como es lógico, en estos casos la obligación de justificación quedaba limitada a la remisión de una certificación que acreditase el ingreso de la asignación concedida en las arcas municipales.[354]

4.2. El Fondo Local de Aragón. Estructura y características básicas

La notable experiencia adquirida por la comunidad autónoma en el diseño de instrumentos financieros participativos se refleja con nitidez en el actual Fondo Local, creado por la Ley 7/1999, de 9 de abril, de administración local de Aragón –cuya disposición derogatoria declaró expresamente sin vigencia la citada Ley 1/1997–, y deudor en buena medida de sus antecesores.[355] Como señala dicho texto legal en su artículo 260 y vienen reiterando cada año las sucesivas leyes de presupuestos, este fondo aglutina

impugnadas–, y de otra, porque al no existir fondos suficientes para atender todas las subvenciones, era claro que todos los solicitantes habían de soportar la merma o disminución que procediera. Pueden verse las sentencias de 27 de abril de 2004 (recursos núm. 2719, 2725 y 2750/2001), 6 de octubre de 2004 (recurso núm. 2730/2001), 13 de octubre de 2004 (recursos núm. 2729, 2747 y 3512/2001), 15 de octubre de 2004 (recurso núm. 2727/2001), 19 de octubre de 2004 (recurso núm. 2752/2001), 20 de octubre de 2004 (recurso núm. 3513/2001), 21 de octubre de 2004 (recurso núm. 2724/2001), 26 de octubre de 2004 (recurso núm. 2746/2001), 27 de octubre de 2004 (recursos núm. 2726 y 3514/2001), 2 de noviembre de 2004 (recurso núm. 2748/2001), 3 de noviembre de 2004 (recurso núm. 2749/2001), 10 de noviembre de 2004 (recurso núm. 2728/2001) y 22 de noviembre de 2004 (recurso núm. 2736/2001).

354. Decreto 2/1997, de 11 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la subvención garantizada del Fondo Autonómico de Inversiones Municipales. De acuerdo con su artículo 4, la distribución de la dotación prevista en cada ejercicio para este fin se hacía en dos bloques: un 40 por ciento mediante cantidades fijas iguales para todos los municipios beneficiarios y el otro 60 por ciento en proporción a dos variables: la población de derecho (80 por ciento de este bloque) y la existencia de núcleos de población habitados diferenciados en cada municipio (20 por ciento), de tal forma que un 40 por ciento de este bloque se distribuya en igual cuantía entre todos los núcleos y el 60 por ciento restante en función del número de habitantes de cada uno.

355. El régimen jurídico de dicho Fondo es analizado con detenimiento por Jiménez Compaired, I., "Comunidad autónoma y haciendas…", *op. cit.*, p. 398-405.

ISBN: 978-84-613-2571-9

el conjunto de transferencias a las entidades locales programadas en el presupuesto de la comunidad autónoma, inspiradas en un objetivo básico de apoyar el desarrollo y gestión de las actividades realizadas por aquéllas en el ejercicio de sus competencias. Como tal magnitud presupuestaria, el Fondo ha adquirido un peso específico destacado dentro del conjunto del gasto público de la Hacienda autonómica, según se desprende de la revisión de los datos correspondientes a los últimos seis ejercicios.

El Fondo Local de Aragón (FLA) en el gasto de la Comunidad Autónoma de Aragón. Ejercicios 2003 a 2008

Ejercicio	Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón. Estado de gastos [1]	FLA Dotación total	FLA Peso relativo en el gasto autonómico
2003	3.669.623.567,79 €	113.702.393,69 €	3,10%
2004	3.823.205.156,67 €	185.810.483,58 €	4,86%
2005	4.124.517.243,34 €	188.306.391,09 €	4,57%
2006	4.611.987.741,13 €	264.953.937,06 €	5,74%
2007	5.006.234.695,82 €	266.998.071,26 €	5,33%
2008	5.390.170.784,51 €	262.262.466,39 €	4,87%
Variación período	**Δ 46,89%**	**Δ 130,66%**	**+1,77**

FUENTE: Estado de gastos y anexo I de las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para los ejercicios 2003 a 2008. Véase el anexo de este capítulo.

[1] No se incluyen los organismos autónomos, los entes públicos autonómicos ni las empresas de la comunidad autónoma.

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 en el momento presente copan más de la mitad de su dotación global anual, constituyen 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 un primer momento dos programas singularizados de transferencias a las haciendas locales, con marcadas diferencias tanto en su finalidad y

ISBN: 978-84-613-2571-9

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 a la financiación del traspaso de funciones y servicios y de los gastos de personal y a la dotación de un Fondo de Cohesión Comarcal.[356]

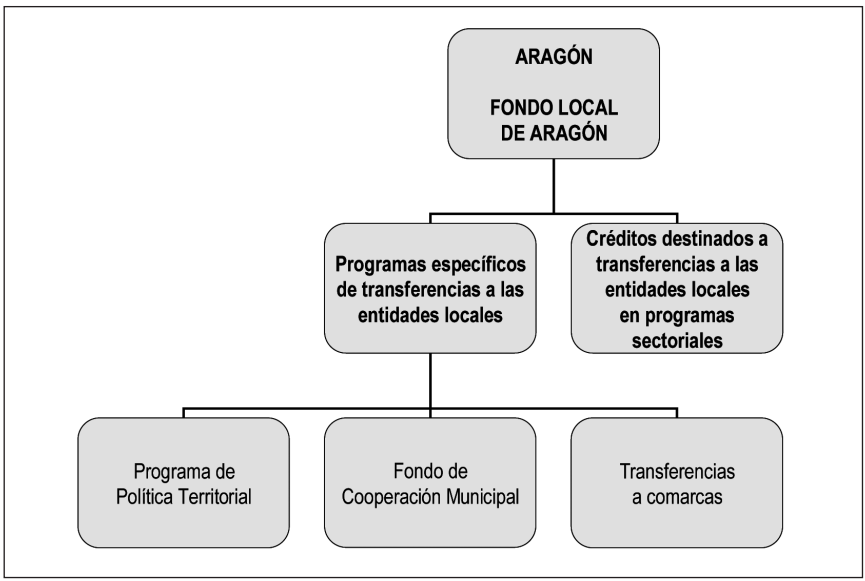
Con mayor precisión técnica, el Decreto 38/2006, de 7 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones y transferencias con cargo al Fondo Local de Aragón,[357] distingue dos grandes variantes de aportaciones de la comunidad autónoma a las entidades locales, 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 (artículos 26 a 29) alude, con remisión a su normativa propia, a las designadas como "Transferencias a las entidades locales con regulación especifica", entre las cuales se incluyen el Fondo de Cooperación Municipal, el Fondo de Cohesión Comarcal, el Programa

356. No obstante, la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias (FAMCP) ha expresado en fechas recientes la siguiente postura crítica: "El modelo de financiación comarcal debe ser revisado pues aunque el sistema actual haya servido para poner en marcha el proceso de comarcalización, en este momento se hace necesario articular nuevos cauces y fórmulas de financiación que ofrezcan a las comarcas garantía y seguridad de poder contar con los recursos necesarios para desarrollar nuevas competencias y prestar los servicios públicos que gestionan". Resolución de la 5.ª Asamblea General sobre "Desarrollo del Estatuto de autonomía de Aragón en el ámbito de la Administración local" (24 de noviembre de 2007).

357. Con anterioridad a esta norma estuvieron en vigor el Decreto 210/2000, de 5 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de subvenciones y ayudas con cargo al Fondo Local de Aragón, modificado parcialmente por el Decreto 90/2001, de 8 de mayo, y el Decreto 7/2002, de 22 de enero, del Gobierno de Aragón, de subvenciones y ayudas con cargo al Fondo Local de Aragón. En la aplicación de dicho Decreto 210/2000 surgieron algunos conflictos sobre la concesión y denegación de subvenciones a ciertos municipios, como lo acreditan las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón núm. 208/2004, de 16 de marzo, 286/2004, de 6 de abril, 349/2004, de 30 de abril, y 179/2006, de 16 de marzo. En las tres primeras sentencias citadas se anularon disposiciones reglamentarias de denegación de subvenciones en atención a la ausencia de explicitación por la Administración concedente de las causas concretas de rechazo de las solicitudes presentadas por las entidades locales actoras.

ISBN: 978-84-613-2571-9

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 artículo 261 de la Ley 7/1999, el Programa de Política Territorial, gestionado por el Departamento de Política Territorial, Justicia e Interior, 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 las modificaciones introducidas por la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de medidas de comarcalización,[358] y la Ley 26/2001, de 28 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas –cuyo artículo 21 añadió cuatro apartados al precepto arriba citado–, este programa 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.

358. Derogada por el Decreto legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de comarcalización de Aragón.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Como puede apreciarse en los cuadros siguientes, la cuota de participación de este Programa en el Fondo Local ha ido descendiendo paulatinamente, reduciéndose desde un 21,94 por ciento en el ejercicio 2003 a un 11,52 en 2008.

Fondo Local de Aragón (FLA)
Programa de Política Territorial (PPT). Ejercicios 2003 a 2008

Ejercicio	Programa 125.2 Dotación del PPT	Peso relativo del PPT en el FLA	Peso relativo del PPT en el gasto autonómico
2003	24.942.002,33 €	21,94%	0,68%
2004	28.987.201,00 €	15,60%	0,76%
2005	28.858.231,00 €	15,33%	0,70%
2006	30.220.332,21 €	11,41%	0,66%
2007	30.220.332,21 €	11,32%	0,60%
2008	30.220.332,21 €	11,52%	0,56%
Variación período	**Δ 21,16%**	**-10,42**	**-0,12**

Fuente: Estado de gastos y anexo I de las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para los ejercicios 2003 a 2008. Véase el anexo de este capítulo.

Fondo Local de Aragón (FLA)
Desglose del Programa de Política Territorial (PPT). Ejercicios 2003 a 2008

Ejercicio	Fondo de Cooperación Local y Comarcal Transferencias corrientes	Fondo de Cooperación Local y Comarcal Transferencias de capital	Otras líneas de subvenciones de capital dentro del programa
2003	3.305.566,57 €	21.636.435,76 €	–
2004	2.304.042,00 €	26.683.159,00 €	–
2005	2.275.072,00 €	26.583.159,00 €	–
2006	2.395.072,00 € [1]	21.835.972,21 € [1]	5.989.288,00 €
2007	2.395.072,00 €	21.835.972,21 €	5.989.288,00 € [2]
2008	2.395.072,00 €	21.835.972,21 €	5.989.288,00 € [2]
Variación período	**∇ 27,54%**	**Δ 0,92%**	**–**

Fuente: Anexo I de las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para los ejercicios 2003 a 2008. Véase el anexo de este capítulo.

[1] En 2006 estas partidas se consignaron como financiación de las comarcas.

[2] En 2007 y 2008 estas partidas financian convenios con las ciudades de Huesca y Teruel (3.005.061,00 €) y cooperación específica para la vertebración territorial y social (2.984.227,00 €).

ISBN: 978-84-613-2571-9

Por el contrario, el Fondo de Cooperación Municipal, regulado en el artículo 262 de la Ley 7/1999 y gestionado también por el Departamento de Política Territorial, Justicia e Interior, persigue contribuir al logro de la suficiencia financiera de los municipios y a la realización interna del principio de solidaridad, mediante transferencias de carácter incondicionado y que en la actualidad se destinan en su integridad a gastos corrientes. Los criterios para realizar el reparto de la dotación establecida anualmente en la Ley de presupuestos de la comunidad autónoma vienen detallados *ex lege*. En la línea de fondos previos se distinguen dos bloques, uno de los cuales (40 por ciento) corresponde por partes iguales a todos los municipios, mientras que el otro (60 por ciento restante) es distribuido con arreglo a la población de derecho y la dispersión geográfica. Al igual que ha sucedido con el Programa de Política Territorial, de nuevo hay que lamentar que su papel dentro del Fondo Local se haya visto también menguado de manera drástica durante el último sexenio, pasando de representar un 22,15 por ciento de las transferencias a los entes locales en 2003 a sólo un 9,17 por ciento en 2008, menos de la mitad.[359]

Fondo Local de Aragón (FLA)
Fondo de Cooperación Municipal (FCM). Ejercicios 2003 a 2008

Ejercicio	Programa 125.1 Apoyo a la Administración local Dotación del FCM	Peso relativo del FCM en el FLA	Peso relativo del FCM en el gasto autonómico
2003	25.182.407,18 € (1)	22,15%	0,69%
2004	24.691.629,00 € (2)	13,29%	0,65%
2005	24.472.485,00 € (3)	13,00%	0,59%
2006	24.040.485,00 € (4)	9,07%	0,52%
2007	24.040.485,00 € (4)	9,00%	0,48%
2008	24.040.485,00 € (4)	9,17%	0,45%
Variación período	**4,53%**	**-12,98**	**-0,24**

FUENTE: Estado de gastos y anexo I de las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para los ejercicios 2003 a 2008. Véase el anexo de este capítulo.

(1) En 2003 se consignaron 24.040.484,18 € en concepto de transferencias corrientes y 1.141.923,00 € como transferencias de capital.

(2) En 2004 se consignaron 24.040.485,00 € en concepto de transferencias corrientes y 651.144,00 € como transferencias de capital.

(3) En 2005 se consignaron 24.040.485,00 € en concepto de transferencias corrientes y 432.000,00 € como transferencias de capital.

(4) A partir de 2006 esta partida se presupuesta en su totalidad como transferencias corrientes.

359. En su primer año de funcionamiento el Fondo de Cooperación Municipal contó con una dotación de 2.000.000.000 de pesetas –equivalentes a 12.020.242,09 €– para transferencias corrientes y de 225.000.000 de pesetas –equivalentes a 1.352.277,23 €– para transferencias de cápita (anexo II de la Ley 14/1999, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el año 2000).

ISBN: 978-84-613-2571-9

Como ya vimos en el capítulo tercero, 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 artículo 60 del vigente Texto refundido de la Ley de comarcalización de Aragón, aprobado por el Decreto legislativo 1/2006, de 27 diciembre.[360] De acuerdo con su artículo 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. Ahora bien, dentro de la importante masa de financiación a las comarcas de procedencia autonómica que agrupa esa sección presupuestaria, los artículos 62 y siguientes del Texto refundido distinguen varios conceptos.

Un primer bloque lo integran las transferencias incondicionadas a cada consejo comarcal para compensar el coste de las funciones y servicios traspasados por la comunidad autónoma, conforme al método de valoración de dicho coste y a la fórmula de reparto entre las delimitaciones comarcales establecidos en los artículos 65 y 66.

Como segundo instrumento el artículo 63 prevé la existencia de un fondo para gastos de personal, destinado a sufragar los gastos provocados por la estructura de personal necesaria para el ejercicio por las comarcas de las competencias transferidas.

Por último, como herramienta de cierre se añade un Fondo de Cohesión Comarcal, instituido de modo transitorio hasta que culminen los procesos de traspaso de funciones y servicios, con la misión de corregir los desequilibrios y desajustes que se pudieran producir. Las transferencias operadas con cargo al mismo tienen, por ello, naturaleza finalista, a diferencia de las anteriores.

360. El contenido de los artículos 60 a 68 de dicho Texto refundido, relativos a la financiación de las comarcas a cargo de los presupuestos de la comunidad autónoma, es en buena parte una traslación de los artículos 39 a 46 de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de medidas de comarcalización, actualmente derogada, con las modificaciones introducidas en su momento por la Ley 12/2004, de 29 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas (artículo 50) y la Ley 3/2006, de 8 de junio [artículo único, apartado 8.b)].

ISBN: 978-84-613-2571-9

Fondo Local de Aragón (FLA)
Transferencias a comarcas y Fondo de Cohesión Comarcal
Ejercicios 2003 a 2008

Ejercicio	Programa 911.1. Transferencias corrientes y de capital (traspaso de funciones y servicios y Fondo para gastos de personal)	Programa 911.2. Transferencias corrientes y de capital Fondo de Cohesión Comarcal	Total transferencias a comarcas	Peso relativo	
				Total FLA	Gasto autonómico
2003	14.326.229,48 €	3.058.074,28 €	17.384.303,76 €	15,29%	0,47%
2004	50.181.388,20 €	11.554.902,58 €	61.736.290,78 €	33,23%	1,61%
2005	50.490.445,43 €	11.676.387,46 €	62.166.832,89 €	33,01%	1,51%
2006	51.165.115,00 €	10.522.737,00 €	61.687.852,00 €	23,28%	1,34%
2007	51.261.812,00 €	10.503.020,50 €	61.764.832,50 €	23,13%	1,23%
2008	51.284.054,00 €	10.308.051,00 €	61.592.105,00 €	23,49%	1,14%
Variación período	**257,97%**	**237,08%**	**254,30%**	**+8,20**	**+0,67**

FUENTE: Estado de gastos y anexo I de las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para los ejercicios 2003 a 2008. Véase el anexo de este capítulo.

Aunque no estamos ante una fórmula de participación directa y expresa en la recaudación de los tributos de la comunidad autónoma, incluimos a título informativo un cálculo de cuánto suponen los tres bloques de transferencias analizados respecto de la suma total de los capítulos 1, 2 y 3 del presupuesto de ingresos de aquélla.

Fondo Local de Aragón (FLA)
Peso relativo de algunos componentes en los ingresos de la comunidad autónoma (capítulos 1, 2 y 3). Ejercicios 2003 a 2008

Ejercicio	Ingresos de la comunidad autónoma Total capítulos 1, 2 y 3	Fondo de Cooperación Municipal Peso relativo	Programa de Política Territorial Peso relativo	Transferencias a Comarcas Peso relativo
2003	1.773.464.480,00 €	1,42%	1,41%	0,98%
2004	1.888.914.140,00 €	1,31%	1,53%	3,27%

ISBN: 978-84-613-2571-9

Ejercicio	Ingresos de la comunidad autónoma Total capítulos 1, 2 y 3	Fondo de Cooperación Municipal Peso relativo	Programa de Política Territorial Peso relativo	Transferencias a comarcas Peso relativo
2005	2.069.275.865,97 €	1,18%	1,39%	3,00%
2006	2.406.282.945,18 €	1,00%	1,26%	2,56%
2007	2.745.243.503,00 €	0,88%	1,10%	2,25%
2008	2.919.888.723,59 €	0,82%	1,03%	2,11%
Variación período	**64,64%**	**-0,60**	**-0,38**	**+1,13**

Fuente: Estado de ingresos y anexo I de las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para los ejercicios 2003 a 2008. Véase el anexo de este capítulo.

Sin duda, un elemento común a los tres grupos de transferencias analizados que debe valorarse de manera favorable radica en el que hecho de que cuentan con una regulación legal estable, contenida en la Ley 7/1999 y en el Texto refundido de la Ley de comarcalización. Tal circunstancia permite mantenerlos ajenos a los vaivenes de las sucesivas leyes de presupuestos. No en vano, éstas vienen casi limitándose a incluir algunas normas complementarias sobre aspectos muy concretos de su gestión presupuestaria.[361]

Comunidad Autónoma de Aragón
Fondo Local de Aragón
Ejercicios 2003 a 2008

Estructura

- Comprende el conjunto de transferencias destinadas a las entidades locales que se incluyen en los presupuestos de la comunidad autónoma como apoyo al desarrollo y gestión de las actividades de su competencia.
- Compuesto por dos tipos de programas:
  – Programas específicos de transferencias a las entidades locales, gestionados en la actualidad por el Departamento de Política Territorial, Justicia e Interior.
    1. Programa de Política Territorial.

361. A título de ejemplo puede verse el artículo 31 de la Ley 7/2007, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2008, relativo a los programas de apoyo a la Administración local y de política territorial. En él se prevé que el consejero de Economía, Hacienda y Empleo pueda autorizar, dentro de cada uno de esos programas, las transferencias necesarias entre los créditos de operaciones de capital, con el fin de adecuarlos a la forma en que vaya a instrumentarse su gestión.

ISBN: 978-84-613-2571-9

2. Fondo de Cooperación Municipal.
3. Sección presupuestaria "A las administraciones comarcales", comprensiva de diversos programas de transferencias (ejercicio de las competencias transferidas por la comunidad autónoma, Fondo para Gastos de Personal y Fondo de Cohesión Comarcal).

– Programas sectoriales de subvenciones y ayudas de los diversos departamentos de la Administración autonómica, reguladas por el Decreto 38/2006, de 7 de 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.

Entidades locales beneficiarias

- Programa de Política Territorial: todas las entidades locales, aunque con preferencia de algunas de ellas a la hora de seleccionar las actuaciones que vayan a financiarse y con un tratamiento específico a través de los oportunos convenios para Huesca, Teruel y Zaragoza.
- Fondo de Cooperación Municipal: todos los municipios, excluidas las tres capitales de provincia (Huesca, Teruel y Zaragoza).
- Sección presupuestaria "A las administraciones comarcales": las comarcas constituidas.

Finalidad

- Programa de Política Territorial.
  – Fomento e incentivo de las actuaciones de las entidades locales relacionadas con la mejora de la estructura local, de acuerdo con los criterios de la propia Ley 7/1999, de la legislación autonómica sobre comarcalización y las directrices de ordenación del territorio, mediante transferencias corrientes para colaborar a los gastos de funcionamiento de entidades supramunicipales y transferencias de capital para apoyar la realización de inversiones.
  – Instrumento multisectorial de ordenación del territorio que comprende dotaciones cuyo objetivo prioritario es la vertebración territorial y social de la comunidad autónoma.
- Fondo de Cooperación Municipal: suficiencia financiera de los municipios de la comunidad autónoma, contribuyendo a su equilibrio económico, y realización interna del principio de solidaridad.
- Sección presupuestaria "A las administraciones comarcales": puesta en marcha y funcionamiento de la organización y actividades de las comarcas.
  – Transferencias para el ejercicio de las competencias transferidas por la comunidad autónoma: cobertura del coste de las funciones y servicios asociados a las competencias traspasadas.
  – Fondo para gastos de personal: financiación de la estructura de personal necesaria para el ejercicio de las competencias transferidas.
  – Fondo de Cohesión Comarcal: corrección de los desequilibrios y desajustes que se pudieran producir hasta que se culminen los procesos de traspaso de funciones y servicios, mediante la financiación de inversiones y actuaciones destinadas a la creación de infraestructuras y servicios.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Objeto

- Participación global en los ingresos de la comunidad autónoma, sin base tributaria propiamente dicha, al no estar vinculada la cuantía ni la evolución del Fondo al rendimiento de ningún tributo de la Hacienda autonómica.
- El Fondo para gastos de personal de las comarcas se nutrirá con las dotaciones de personal amortizadas en los departamentos y organismos autónomos del Gobierno de Aragón y deberá actualizarse con referencia a los porcentajes de aumento salarial que sucesivamente figuren en la Ley de presupuestos generales de la comunidad autónoma.
- El Fondo de Cohesión Comarcal se financia con una parte de las cantidades detraídas de los programas de gastos de los departamentos y organismos del Gobierno de Aragón para financiar el coste de las funciones y servicios transferidos.

Evolución del Fondo

- Dotación fijada anualmente por la Ley de presupuestos de la comunidad autónoma.
- El desglose de los créditos presupuestarios que integran cada año el Fondo Local de Aragón se detalla en un anexo específico de la Ley de presupuestos.
- El Fondo de Cooperación Municipal ha de tener una cuantía mínima igual al 25% del total destinado a los programas específicos de transferencias a las entidades locales; o lo que es lo mismo, la cuantía del Programa de Política Territorial será, como máximo, el triple que dicho fondo.
- La dotación de la sección presupuestaria "A las administraciones comarcales" se producirá en función de la asunción de las correspondientes funciones y servicios por las comarcas, financiándose con créditos provenientes de los programas que atendieran los gastos para el ejercicio de las competencias transferidas.
- Aportaciones para el ejercicio de las competencias transferidas por la comunidad autónoma: una vez hecha efectiva la asunción de funciones y servicios por cada comarca, la sucesiva actualización del coste del traspaso en los ejercicios siguientes se realizará de conformidad con lo que dispongan las leyes de presupuestos.

Criterios de distribución

- Programa de Política Territorial-Transferencias de capital. Las obras y servicios se seleccionarán con arreglo a diversos criterios:
  - Naturaleza de la obra o servicio, con preferencia para los proyectos de interés supramunicipal y los que complementen actuaciones de la Administración autonómica o se ajusten a sus planes directores y programas, generen empleo o promuevan el asentamiento de población activa.
  - Características de la entidad local beneficiaria, con preferencia para las actuaciones propuestas por las siguientes entidades:
    - Mancomunidades y comarcas.
    - Municipios cabecera de una zona o que desempeñen el papel de centro de un área de influencia.
    - Municipios con varios núcleos de población cuando alguno de ellos supere los 250 habitantes.
    - Municipios monumentales o histórico-artísticos.

ISBN: 978-84-613-2571-9

  - Entidades locales que presenten especiales circunstancias como consecuencia de problemas medioambientales, su inclusión en el área de influencia socioeconómica de un espacio natural protegido o la afección por grandes infraestructuras públicas que motiven actuaciones de compensación o restitución territorial.
- Programa de Política Territorial-Transferencias corrientes. La financiación para la puesta en marcha y funcionamiento de la organización y las actividades de las comarcas varía según su nivel de población, conforme a la siguiente escala:

Población	Cantidad asignada
Hasta 10.000 habitantes	114.129, 30 €
De 10.001 a 25.000 habitantes	150.253,03 €
De 25.001 a 50.000 habitantes	210.354,24 €
Más de 50.000 habitantes	234.394,72 €

  - En el caso de comarcas cuyo consejo comarcal se constituya con posterioridad a 1 de enero del ejercicio de que se trate, la cuantía que le corresponda por aplicación de la escala precedente será disminuida en la cantidad proporcional al tiempo transcurrido desde aquella fecha.
- Fondo de Cooperación Municipal.
  - 40% se asigna mediante cantidades fijas por partes iguales entre todos los municipios.
  - 45% en proporción al número de habitantes de derecho de cada municipio.
  - 15% restante en función de la existencia de núcleos de población diferenciados con la siguiente distribución:
    - 6% por partes iguales entre todos los núcleos de población.
    - 9% con arreglo al número de habitantes de los núcleos de población diferenciados existentes en cada municipio.
- Sección presupuestaria "A las administraciones comarcales".
  - Transferencias para el ejercicio de las competencias traspasadas por la comunidad autónoma:
    - 40% se asigna mediante cantidades fijas por partes iguales entre todas las comarcas.
    - 45% en proporción al número de habitantes de derecho de cada comarca.
    - 15% restante en función del número de municipios y núcleos de población diferenciados existentes en cada comarca.
  - Fondo para gastos de personal: cantidades asignadas anualmente para cada comarca en la Ley de presupuestos en función de las competencias transferidas.
  - Fondo de Cohesión Comarcal: las transferencias a las comarcas se ordenan conforme al plan propuesto por la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial; previamente se informará al Consejo de Cooperación Comarcal de los criterios generales de distribución de dicho Plan.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Carácter de los ingresos

- Programa de Política Territorial. Transferencias destinadas a la financiación de las actuaciones previstas por el Programa, de acuerdo con la normativa sobre comarcalización y las directrices de ordenación del territorio.
  - Las dotaciones presupuestarias destinadas a los fines de este programa podrán ejecutarse bien mediante actuaciones de la Administración autonómica, directas o en colaboración con otros entes, o bien mediante medidas de fomento a través de entidades públicas o privadas.
  - En el caso de las comarcas, una vez constituido el consejo comarcal la financiación recibida con cargo al Programa para atender inversiones de carácter supramunicipal en su territorio se recibirá de forma anticipada e incondicionada.
  - Las comarcas recibirán, asimismo, las cuantías destinadas al mantenimiento y funcionamiento de las inversiones supramunicipales realizadas en ejercicios anteriores.
- Fondo de Cooperación Municipal. Transferencia de carácter incondicionado para la financiación de cualquier obra o servicio de competencia municipal.
- Sección presupuestaria "A las administraciones comarcales".
  - Los gastos con cargo a los créditos de esta sección se realizarán mediante transferencias incondicionadas y de abono anticipado cada trimestre a las comarcas.
  - Como excepción, las transferencias con cargo a los créditos del Fondo de Cohesión Comarcal tendrán naturaleza finalista. La ejecución y justificación de las actuaciones realizadas con cargo a este Fondo se regula en el artículo 27 del Decreto 38/2006, de 7 de febrero.
  - Cuando la comarca reciba transferencias incondicionadas, financiadas total o parcialmente con cuantías provenientes de programas europeos o que tengan financiación adicional finalista de la Administración General del Estado, deberá justificar las inversiones, programas o servicios realizados, ante el departamento competente del Gobierno de Aragón, mediante el procedimiento establecido al efecto.

5. El Fondo Canario de Financiación Municipal

5.1. Antecedentes

A igual que sucede en Aragón, Canarias es otra 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, con un modelo que se ha ido perfilando a lo largo de los últimos tres lustros después de varios ensayos.[362]

362. Una síntesis pormenorizada de la evolución de los instrumentos de saneamiento y mejora de las haciendas locales implantados por esta comunidad autónoma desde el año 1993 hasta la actualidad puede consultarse en el documento *Fondo Canario de Financiación Municipal*, elaborado por el Departamento de Estudios Económicos de la Federación Canaria de Municipios (FECAM), marzo de 2007 (www.fecam.es).

ISBN: 978-84-613-2571-9

5.1.1. El Fondo de Saneamiento y Mejora de las Haciendas Municipales Canarias (1993-1996)

La primera fórmula participativa relevante que se ensayó en el archipiélago fue el Fondo de Saneamiento y Mejora de las Haciendas Municipales Canarias, regulado para el cuatrienio 1993-1996 por la Ley 3/1994, de 3 de febrero, de cooperación al saneamiento y mejora de las haciendas municipales canarias.[363]

Esta ley tenía por objeto, según proclamaba su artículo 1, la cooperación coyuntural de la comunidad autónoma al saneamiento y mejora de las finanzas de los ayuntamientos del archipiélago, mediante la aprobación de un plan cuatrienal y la creación de un fondo a él vinculado. Tales aspiraciones pretendían lograrse con pleno respeto a la autonomía financiera local, por cuanto las corporaciones municipales se acogían a las medidas contempladas en el plan de forma voluntaria, en virtud de acuerdo plenario y mediante la formalización del oportuno convenio con el Gobierno de Canarias. Se quería así coadyuvar al restablecimiento o conservación de las condiciones que permitieran a los municipios canarios su autofinanciación, conforme a su legislación reguladora, además de dar efectividad a lo previsto en el artículo 20.2 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas de Canarias. En dicho precepto se contempla el plan cuatrienal, aprobado por ley del Parlamento regional, en calidad de vehículo formal para el ejercicio de las funciones de coordinación de la comunidad autónoma respecto de las políticas fiscales, financieras, presupuestarias y de endeudamiento de las corporaciones locales (cabildos insulares y ayuntamientos).

La puesta en práctica del plan para cada municipio a él acogido se llevaba a cabo mediante la elaboración de planes de actuación individualizados, donde podían recogerse, tanto para los municipios que precisasen ser saneados como para aquellos otros que no se hallasen en tal necesidad –en este segundo caso con miras a mantener su adecuada situación financiera–, la adopción de medidas atinentes a diversos ámbitos de su actividad y hacienda. Con ellas se buscaba que los ayuntamientos alcanza-

363. Hay que puntualizar que con anterioridad a la Ley 3/1994, la Ley 10/1992, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1993, ya consignó en su artículo 20.a) un crédito de 5.100.000.000 de pesetas (equivalentes a 30.651.617,32 euros), destinado a la refinanciación y mejora de las haciendas locales mediante un Fondo de Cooperación Local. En desarrollo de estas previsiones, el Gobierno canario aprobó mediante el Decreto 199/1993, de 24 de junio, el Plan de saneamiento financiero para la distribución del Fondo, acometiendo así una primera aproximación al proceso de saneamiento y mejora de las haciendas municipales.

ISBN: 978-84-613-2571-9

sen o mantuvieran unos valores de referencia, establecidos para los diferentes indicadores de saneamiento económico-financiero previstos en la Ley 3/1994.[364] En particular las medidas podían referirse, según el artículo 7 de la Ley, a los ingresos corrientes y de capital, los gastos corrientes y de capital, el endeudamiento y la carga financiera, la mejora de los procesos de recaudación, la adecuación de los recursos humanos y materiales para garantizar la eficacia de la gestión presupuestaria y de tesorería y su control, la orientación de los presupuestos en coherencia con los objetivos legales y las determinaciones marcadas en los planes individualizados, la integración en entidades supramunicipales para la eficacia de los servicios o la implantación o mejora de los sistemas integrados de información.

Cada año y con referencia al 31 de diciembre se verificaba para cada entidad local una revisión de su diagnóstico financiero y de su plan de actuación individualizado, en orden a evaluar la ejecución de las medidas convenidas y si se habían alcanzado o mantenido los indicadores. Como fruto de esta auditoría había de formularse un plan de actuación individualizado complementario.[365] En coherencia con la secuencia anterior, la Ley otorgaba a la consejería competente en materia de régimen local las facultades necesarias para el seguimiento, comprobación y control de la adopción de las medidas concretas que en el convenio se hubieran formalizado (artículo 12). Y detallaba también las actuaciones y el procedimiento a seguir en caso de incumplimiento (artículos 13-15), que podía llevar aparejada la imposibilidad de continuar percibiendo cantidades con cargo al plan cuatrienal en ejercicios futuros e, incluso, el reintegro de los ya percibidos.[366]

364. Los indicadores contemplados en el artículo 6 de la Ley 3/1994 para definir la situación económico-financiera de los municipios eran los siguientes: *a*) Carga financiera superior al 20 por ciento de los ingresos corrientes liquidados correspondientes a la liquidación del presupuesto del ejercicio de 1991; *b*) Operaciones de tesorería superiores al 10 por ciento de los ingresos corrientes; *c*) Endeudamiento superior al 70 por ciento de los ingresos corrientes en la liquidación del presupuesto correspondiente al ejercicio de 1991; *d*) Deuda contraída con proveedores superior al 15 por ciento de la suma de los derechos liquidados por ingresos corrientes correspondientes a la liquidación del presupuesto del ejercicio de 1991; *e*) Ahorro bruto inferior al 10 o al 15 por ciento de los ingresos corrientes liquidados, según que el presupuesto de la corporación fuese superior o inferior a 500 millones de pesetas, y *f*) Ahorro neto inferior al 5 por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio 1991.

365. *Vid.* Decreto 8/1995, de 27 de enero, sobre documentación necesaria para la revisión y adaptación de los diagnósticos financieros y planes de actuación individualizados relativos al Plan cuatrienal de saneamiento y mejora de las haciendas municipales canarias.

366. No obstante, el artículo 16 de la Ley 3/1994 preveía que cuando concurriesen circunstancias excepcionales, debidamente acreditadas, que hicieran imposible o notoriamente difícil el cumplimiento de las medidas convenidas, el ayuntamiento pudiese solicitar del Gobierno autonómico una dispensa o su adaptación a la situación real planteada para el municipio. A la vista

ISBN: 978-84-613-2571-9

Como instrumento de soporte para el desarrollo del plan cuatrienal, el Fondo de Saneamiento y Mejora se nutría de los créditos que se consignasen en las correspondientes leyes de presupuestos generales de la comunidad autónoma, así como de un recargo sobre el impuesto autonómico sobre combustibles derivados del petróleo.[367] De los recursos que proporcionaba a las haciendas municipales se predicaba expresamente la naturaleza jurídica de transferencias, es decir, de entregas dinerarias, sin contrapartida por parte de los entes beneficiarios, encaminadas a financiar operaciones o actividades no singularizadas. Estaba orientado a que los municipios adheridos al plan se ajustasen a los valores de los indicadores de saneamiento, mediante el cumplimiento de las medidas fijadas en los planes de actuación individualizados. Su distribución anual se efectuaba de acuerdo con tres criterios: un 60 por ciento repartido de forma directamente proporcional a la población de derecho de cada localidad; un 30 por ciento distribuido por cantidades iguales para todos las entidades participantes, en atención al principio de solidaridad intermunicipal; y, por último, el 10 por ciento restante a repartir entre aquellos municipios cuya recaudación alcanzase un porcentaje mínimo de sus derechos liquidados (60 por ciento en 1993, 64 por ciento en 1994, 67 por ciento en 1995 y 70 por ciento en 1996).

En cuanto a la naturaleza de la financiación aportada por el Fondo, el artículo 10 de la Ley le otorgaba carácter condicionado o incondicionado dependiendo de cuál fuera el nivel de endeudamiento del municipio. En concreto, los municipios más endeudados, por no cumplir los indicadores económico-financieros legalmente estipulados, quedaban obligados a destinar los ingresos percibidos a la extinción de las deudas acumuladas generadas en ejercicios anteriores, de acuerdo con los calendarios de pago establecidos en los correspondientes planes de actuación individua-

de esta petición, que podía formularse en cualquier momento de la vigencia del plan cuatrienal, con ocasión de las revisiones anuales o fuera de ellas, el Gobierno resolvería motivadamente lo procedente, previo expediente contradictorio en el que quedase acreditada la existencia de las circunstancias alegadas y su entidad, contando con el informe favorable de la consejería competente en materia de régimen local. La dispensa del cumplimiento de las medidas convenidas no supondría necesariamente un impedimento para que la corporación afectada percibiese los fondos que pudieran corresponderle, cuando las circunstancias sobrevenidas fueran de tal índole que exigieran del ayuntamiento acometer inversiones inaplazables.

367. El recargo sobre el impuesto propio de la comunidad autónoma sobre combustibles derivados del petróleo fue establecido con carácter transitorio para los ejercicios 1992 a 1996 por el artículo 4 de la Ley 8/1992, de 4 de diciembre. Se trataba de un tributo afectado, cuya recaudación quedó vinculada desde un primer momento al saneamiento y mejora de las haciendas municipales canarias.

ISBN: 978-84-613-2571-9

lizados, así como en sus revisiones anuales. En cambio, para los municipios que cumplieran dichos indicadores los importes recibidos tenían carácter incondicionado y eran, por tanto, de libre disposición, siempre que el ayuntamiento hubiese hecho frente a los compromisos anuales de pago de deudas de ejercicios anteriores previstos en los planes de actuación individualizados y en sus revisiones anuales.

5.1.2. El Fondo de Coordinación y Cooperación Municipal (1997-1998)

Expirado el período de vigencia del plan cuatrienal y del fondo que acabamos de describir, gran parte de los ayuntamientos seguían sufriendo graves problemas de equilibrio presupuestario. En esta tesitura y a demanda de la Federación Canaria de Municipios (FECAM), firme en su reivindicación de materializar lo establecido en el artículo 142 de la Constitución, se inició entonces un proceso de negociación con la comunidad autónoma, que culminaría dos años más tarde con la aparición del Fondo Canario de Financiación Municipal.

Mientras tanto, durante los ejercicios 1997 y 1998 se articuló ya un régimen provisional para dicho fondo. Las leyes de presupuestos fijaron a tal efecto una doble dotación con el fin de financiar la realización de transferencias corrientes (7.500.000.000 de pesetas en 1997, equivalentes a 45.075.907,83 euros, y 8.375.000.000 de pesetas en 1998, equivalentes a 50.334.763,74 euros) y transferencias de capital (de nuevo 45.075.907,83 euros en 1997 y 50.334.763,74 euros en 1998), a través de un Fondo de Coordinación y Cooperación Municipal.[368] Dichas aplicaciones presupuestarias fueron distribuidas en cada año mediante un decreto del Gobierno canario –previa detracción de un 1 por ciento para cubrir los gastos de funcionamiento y las actividades de la FECAM–, con base en criterios y ponderaciones que, como comprobaremos enseguida, ejercieron notable influencia sobre las normas posteriores:[369]

368. Ley 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1997 (artículo 15), y Ley 13/1997, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1998 (artículo 15).

369. *Vid.* Decreto 102/1997, de 26 junio, por el que se establecen las condiciones de distribución en el ejercicio de 1997 de las dotaciones del Fondo Canario de Financiación Municipal en desarrollo del artículo 15 de la Ley 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1997, consignadas en la Sección 08, Servicio 15, Programa 912 C, PI/LA 08.4086.02. y 97.7089.06; y Decreto 49/1998, de 17 abril, por el que se establecen las condiciones de distribución en el ejercicio de 1998 de las dotaciones del Fondo Canario de Financiación Municipal, en desarrollo del artículo 15 de la Ley 13/1997, de 23 de diciembre de 1997, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1998, consignadas en la Sección 08, Servicio 15, Programa 912 C.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Criterio	Ponderación
Población	68%
Solidaridad	16% 11% municipios menores de 10.000 habitantes 5% para restantes municipios
Insularidad periférica (pertenencia a islas no capitalinas)	1%
Extensión territorial	2%
Espacios naturales protegidos	2%
Plazas turísticas	2%
Dispersión territorial	5%
Unidades escolares	4%

En cuanto al destino de los recursos, se exigía a los ayuntamientos que empleasen un 20 por ciento de la asignación recibida para conseguir una situación de saneamiento económico-financiero, cifrada de nuevo en la observancia de una serie de indicadores marcados *ex ante*,[370] o a gastos de inversión en caso de haber alcanzado dicha situación. Por ello, se les imponía el deber de justificar que se habían aplicado efectivamente los

370. Para 1997 el artículo 5 del Decreto 102/1997 estableció los siguientes indicadores de saneamiento económico-financiero: *a*) Carga financiera superior al 20 por ciento de los ingresos corrientes liquidados correspondientes a la liquidación del presupuesto del ejercicio 1996; *b*) Operaciones de tesorería superiores al 10 por ciento de los ingresos corrientes; *c*) Endeudamiento superior al 70 por ciento de los ingresos corrientes en la liquidación del presupuesto correspondiente al ejercicio 1996; *d*) Deuda contraída con proveedores superior al 15 por ciento de la suma de los derechos liquidados por ingresos corrientes correspondientes a la liquidación del presupuesto del ejercicio 1996; *e*) Ahorro bruto inferior al 10 o al 15 por ciento de los ingresos corrientes liquidados, según que el presupuesto de la Corporación fuese superior o inferior a quinientos millones de pesetas, y *f*) Ahorro neto inferior al 5 por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio 1996. En cambio, para el ejercicio 1998 el artículo 5 del Decreto 49/1998 adoptó los siguientes: *a*) Remanente de Tesorería para gastos generales superior al 1 por ciento de los derechos reconocidos netos por capítulos I al V de ingresos en la liquidación del presupuesto de 1998, deducidos los derechos liquidados por contribuciones especiales y por el Fondo Canario de Financiación Municipal por operaciones corrientes; *b*) Ahorro neto superior al 10 por ciento de los derechos reconocidos netos por capítulos I al V de ingresos en la liquidación del presupuesto de 1998, deducidos los derechos liquidados por contribuciones especiales y por el Fondo Canario de Financiación Municipal por operaciones corrientes; *c*) Endeudamiento a largo plazo inferior al 70 por ciento de los derechos reconocidos netos por capítulos I al V de ingresos en la liquidación del presupuesto de 1998, deducidos los citados conceptos, y *d*) Gestión recaudatoria superior al 72 por ciento de los derechos reconocidos netos por capítulos I a III de ingresos de la liquidación del presupuesto de 1998.

ISBN: 978-84-613-2571-9

importes librados de forma condicionada a los fines específicos para los que estaban programados, sin perjuicio del posible control por parte de la Administración autonómica.

5.1.3. El Fondo Canario de Financiación Municipal (desde 1999 en adelante)

La razón de haber hecho hincapié en los antecedentes reside en que algunos de los rasgos más significativos de los fondos recién analizados han sido heredados por la normativa vigente. El afianzamiento del Fondo Canario de Financiación Municipal como cauce preferente de colaboración económica con las haciendas locales vino propiciado por la Ley 3/1999, de 4 de febrero. Desde 1999, ejercicio para el cual la disposición adicional tercera de dicha ley le atribuyó un importe de 18.300.000.000 de pesetas –equivalentes a 109.985.215,10 euros– hasta el momento presente ha venido funcionando de manera continuada y con un régimen jurídico que goza de aceptable estabilidad en sus líneas fundamentales.[371] Como puede apreciarse en el siguiente cuadro, su dotación presupuestaria ha ido creciendo poco a poco hasta alcanzar un tope de 191.633.470 euros para el año 2008.

Fondo Canario de Financiación Municipal
Ejercicios 2003 a 2008

Ejercicio	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total dotación presupuestaria para transferencias
2003	64.029.679 €	64.029.679 €	128.059.358 €
2004	71.359.324 €	71.359.324 €	142.718.648 €
2005	77.113.817 €	77.113.817 €	154.227.634 €
2006	85.414.861 €	85.414.861 €	170.829.722 €
2007	87.553.479 €	87.553.479 €	175.106.958 €
2008	95.816.735 €	95.816.735 €	191.633.470 €
Variación período	**Δ 49,64%**	**Δ 49,64%**	**Δ 49,64%**

Fuente: Estado de gastos de las leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para los años 2003 a 2008. Véase el anexo de este capítulo.

371. No obstante, diversos preceptos de la Ley 3/1999 experimentaron modificaciones por obra de la Ley 2/2000, de 17 de julio, de medidas económicas en materia de organización administrativa y gestión relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de establecimiento de normas tributarias (artículo 1), y la Ley 2/2002, de 27 de marzo, de establecimiento de normas tributarias y de medidas en materia de organización administrativa y de gestión, relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de carácter sancionador (artículo 6).

ISBN: 978-84-613-2571-9

El Fondo constituye, además, una línea de actuación importante dentro del conjunto de políticas de la comunidad autónoma, puesto que asume una cuota superior al 2,50 por ciento del total de su estado de gastos y absorbe recursos equivalentes a más del 6,50 por ciento de la suma de la recaudación prevista para los capítulos I, II y III de su presupuesto de ingresos.

El Fondo Canario de Financiación Municipal (FCFM) en el gasto de la Comunidad Autónoma de Canarias. Período 2003-2008

Ejercicio	Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Canarias. Estado de gastos [1]	FCFM Dotación total	FCFM Peso relativo
2003	4.361.320.000 €	128.059.358 €	2,94%
2004	4.837.592.129 €	142.718.648 €	2,95%
2005	5.185.958.782 €	154.227.634 €	2,97%
2006	5.906.620.730 €	170.829.722 €	2,89%
2007	6.594.838.269 €	175.106.958 €	2,66%
2008	7.163.141.188 €	191.633.470 €	2,68%
Variación período	**Δ 64,24%**	**Δ 49,64%**	**-0,26**

FUENTE: Estado de gastos de las leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para los años 2003 a 2008. Véase el anexo de este capítulo.

[1] Se incluyen la Administración de la comunidad autónoma, así como sus organismos autónomos y entidades de Derecho público.

Peso relativo del Fondo Canario de Financiación Municipal (FCFM) en los ingresos de la Comunidad Autónoma de Canarias (capítulos 1, 2 y 3) Ejercicios 2003 a 2008

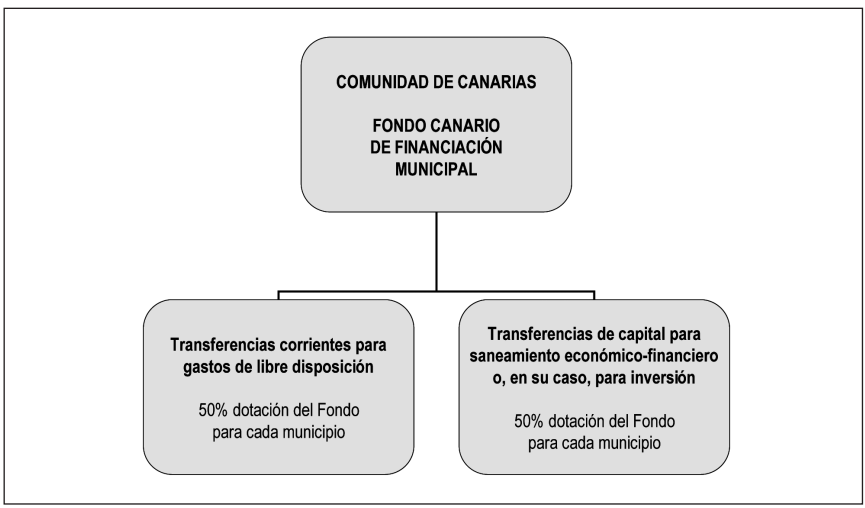
Ejercicio	Capítulo 1 Impuestos directos	Capítulo 2 Impuestos indirectos	Capítulo 3 Tasas y otros ingresos	Total Capítulos 1, 2 y 3	FCFM Peso relativo
2003	533.145.425 €	968.660.056 €	205.834.890 €	1.707.640.371 €	7,50%
2004	583.563.454 €	1.085.985.990 €	205.969.465 €	1.875.518.909 €	7,61%
2005	631.510.811 €	1.137.036.589 €	210.225.097 €	1.978.772.497 €	7,79%
2006	783.736.447 €	1.448.343.279 €	97.415.997 €	2.329.495.723 €	7,33%
2007	841.851.756 €	1.709.125.754 €	101.972.883 €	2.652.950.393 €	6,60%
2008	968.554.942 €	1.830.372.946 €	119.185.916 €	2.918.113.804 €	6,57%
Variación período	**Δ 81,67%**	**Δ 88,96%**	**∇ 42,10%**	**Δ 70,89%**	**-0,93**

FUENTE: Estado de ingresos de las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias para los años 2003 a 2008. Véase el anexo de este capítulo.

ISBN: 978-84-613-2571-9

5.2. Estructura y características básicas

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 ciento 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 de 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 fondo para la ejecución de inversiones. La otra mitad del Fondo proporciona a los municipios 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.[372]

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

372. Este rasgo contrasta con la opinión de autores como Quintana Ferrer, E. –"La participación de los entes locales en los tributos…", op. cit., p. 28–, quien defiende que cualquier modalidad de participación de los entes locales en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas "nunca puede tener carácter voluntario, ni en su cuantía ni en su existencia".

ISBN: 978-84-613-2571-9

variables utilizadas para el reparto del Fondo, circunstancia que lo diferencia de otros modelos de financiación examinados en este capítulo. Junto a criterios tradicionales como la población (68 por ciento), la solidaridad (16 por ciento, que se distribuye de forma igualitaria) o la extensión territorial (2 por ciento), hay otros más novedosos como los espacios naturales protegidos (2 por ciento), las plazas de alojamiento turístico (2 por ciento) o las unidades escolares (4 por ciento).

No puede tampoco pasar desapercibido que el Fondo Canario de Financiación Municipal 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.[373]

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.[374] Los

373. Por ello, las leyes de presupuestos de la comunidad autónoma vienen incluyendo un precepto relativo a esta actualización. Sirva de exponente la disposición adicional decimotercera de la Ley 14/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2008:

"De conformidad con el artículo 1.2 de la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal, se aplicará al importe del Fondo el índice que experimente mayor crecimiento de los expresados en el citado precepto, una vez que éstos, de conformidad con su normativa específica, sean definitivos. Los pagos que hasta dicho momento se materialicen tendrán la consideración de entregas a cuenta, debiendo procederse a su regularización, una vez sea definitivo el índice que se trate.

"La cuantía resultante de la regularización prevista en el párrafo anterior se realizará conforme a los criterios del ejercicio de procedencia, y su destino estará en función de los del ejercicio en que se regularice."

374. Artículo 12 de la Ley 3/1999, en la redacción dada por la Ley 2/2002, de 27 de marzo. Con anterioridad a esta modificación, el precepto utilizaba la expresión "presupuesto municipal", en lugar de "presupuesto de la propia entidad municipal". Ello provocó una duda interpretativa acerca de si los presupuestos de los organismos autónomos y empresas municipales debían o no ser tenidos en cuenta a la hora de valorar el cumplimiento de los condicionantes de libre disposición. Algunas disposiciones reglamentarias dictadas por la comunidad autónoma entendieron que no. Por el contrario, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias núm. 46/2007, de 15 de marzo, ha dado la razón a los ayuntamientos que, como el de Santa Cruz de Tenerife, defendieron la tesis contraria. Para la sala la redacción derogada era más amplia que la vigente, puesto que obligaba a tomar como referencia el concepto de "presupuesto general" definido en la Ley reguladora de las haciendas locales (artículo 164 de su vigente Texto refundido), que incluye no sólo el presupuesto de las propias entidades locales, sino también el de sus organismos autónomos y empresas públicas.

ISBN: 978-84-613-2571-9

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 a los cinco impuestos municipales regulados en el Texto refundido de la Ley de haciendas locales.

Comunidad Autónoma de Canarias
Fondo Canario de Financiación Municipal
Ejercicios 2003 a 2008

Estructura

- Fondo único, de adhesión potestativa, dividido en dos bloques para cada municipio:
  - 50% destinado al saneamiento económico o, si se cumplen los indicadores legalmente previstos, a gastos de inversión.
  - 50% destinado a gastos de libre disposición.

Entidades locales beneficiarias

- Municipios que decidan de forma voluntaria participar en el Fondo.
- La adhesión debe manifestarse mediante acuerdo del Pleno de la corporación y surtirá efecto en tanto no se produzca su revocación expresa, mediante un nuevo acuerdo plenario que tendrá eficacia en el mismo ejercicio en que se adopte.
- Si realizada la revocación se produjera una nueva adhesión al Fondo, operará en el ejercicio siguiente a aquel en se haya adoptado el acuerdo.

Finalidad

- En general, mejora de las haciendas municipales sin menoscabo de su autonomía.
- Saneamiento económico-financiero o, en caso de que se cumplan los indicadores previstos a tal efecto, realización de inversiones.
- Suficiencia financiera de las haciendas municipales, proporcionando recursos económicos para gastos de libre disposición.

Objeto

- Participación global en los ingresos de la comunidad autónoma, sin base propiamente tributaria, pues no hay vinculación directa a la recaudación de esta naturaleza obtenida por la Hacienda autonómica.

Evolución del Fondo

- Su dotación se realiza mediante los créditos consignados anualmente en las leyes de presupuestos de la comunidad autónoma, que tienen la consideración de transferencias.
- Para cada ejercicio se lleva a cabo una actualización, en la cuantía que resulte de aplicar entre dos índices aquel que haya experimentado un mayor crecimiento a nivel

ISBN: 978-84-613-2571-9

regional, según los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística, durante el último ejercicio en comparación con el ejercicio precedente:
– Evolución del Producto Interior Bruto, en términos nominales.
– Evolución del Índice de Precios al Consumo.

Criterios de distribución
- Detracción del 1% con destino a la Federación Canaria de Municipios.
- Distribución del resto (99%) entre los ayuntamientos adheridos al Fondo, de conformidad con los criterios y ponderaciones siguientes:

Criterio	Porcentaje	Precisiones
Población	68%	Según datos del Instituto Nacional de Estadística correspondientes a 1 de enero del ejercicio anterior al de la distribución
Solidaridad	16%	11% para municipios con población inferior a 10.000 habitantes 5% para resto de municipios
Insularidad periférica	1%	Ubicación del municipio en una isla donde no radiquen las capitales de la comunidad autónoma
Extensión territorial	2%	Según datos del Instituto Canario de Estadística
Espacios naturales protegidos	2%	Se considera la superficie en relación con la extensión total del término declarada espacio natural protegido en cada municipio, según datos de la consejería competente en materia de medio ambiente La distribución se efectuará en proporción directa a la superficie relativa, en base cien, declarada espacio natural protegido en cada municipio, conforme a la siguiente fórmula: Y=[(ENPMx100 / ETM) / TENPC] [Y x 100 / SY]=X Donde: Y = Superficie relativa declarada espacio natural protegido de cada municipio ENPM = Superficie declarada espacio natural protegido en el municipio ETM = Extensión territorial del municipio TENPC = Total superficie declarada espacio natural protegido en Canarias GSY= Suma de las superficies relativas declaradas espacios naturales protegidos en cada municipio X = Porcentaje de espacio natural protegido que corresponde a cada municipio (aproximación 4 decimales)

ISBN: 978-84-613-2571-9

Criterio	Porcentaje	Precisiones
Plazas de alojamiento turístico	2%	Censo de carácter bianual
Dispersión territorial	5%	Se aplica la siguiente fórmula, utilizando datos del Instituto Nacional de Estadística correspondientes al 1 de enero del ejercicio anterior: Índice de dispersión = (P-PC)/P x (Número E - 1) Donde: P = Población del municipio PC = Población de la capital del municipio Núm. E = Número de entidades de población del municipio
Unidades escolares	4%	En función del número de grupos de alumnos de los centros públicos de educación infantil, preescolar, primaria y primer ciclo de secundaria, según datos relativos al curso académico que finalice durante el ejercicio presupuestario en que se realice el reparto, facilitados por la consejería competente en materia de educación

- Los criterios de distribución son de carácter proporcional, excepto la solidaridad y la insularidad periférica que se aplicarán por partes iguales entre los municipios beneficiarios.

Carácter de los ingresos

- Cuantía condicionada. Un 50% de lo percibido por cada ayuntamiento tiene el carácter de transferencia condicionada, afectada bien a su saneamiento económico-financiero, bien a la realización de inversiones.
  - El saneamiento económico-financiero se mide a través de tres indicadores, referidos a la liquidación del presupuesto de la propia entidad municipal correspondiente al ejercicio inmediato anterior al que se refiera la distribución del Fondo.

Indicador	Valor de referencia
Remanente de tesorería	Superior al 1% de la suma de los derechos reconocidos netos por los capítulos I a V de ingresos en la liquidación del presupuesto, deducidos los derechos liquidados por contribuciones especiales y por la parte del Fondo destinada a libre disposición
Ahorro neto	Superior al 10% de los derechos reconocidos netos por los capítulos I a V de ingresos de la liquidación del presupuesto anual, deducidos los derechos liquidados por contribuciones especiales y por el Fondo por operaciones corrientes
Endeudamiento a largo plazo	Inferior al 70% de los derechos reconocidos netos por capítulos I al V de ingresos en la liquidación del presupuesto, deducidos los derechos por contribuciones especiales y por el Fondo por operaciones corrientes

ISBN: 978-84-613-2571-9

  - Si el municipio cumple esos indicadores, podrá destinar esta parte del Fondo a la realización de inversiones en el ámbito de su competencia.
- Cuantía de libre disposición. Si no hay ninguna penalización, el otro 50% de la cantidad recibida por cada municipio se considera una transferencia incondicionada para gastos de libre disposición.
  - No obstante, la determinación concreta de esta cuantía de libre disposición se halla sujeta a dos condicionantes, referidos a la liquidación del presupuesto de la propia entidad municipal correspondiente al ejercicio inmediato anterior al que se refiera la distribución del Fondo:
  - Gestión recaudatoria superior a un tanto por ciento de los derechos reconocidos netos por los capítulos I a III de ingresos de la liquidación del presupuesto municipal. Para calcular este condicionante se tendrá en cuenta el porcentaje resultante de dividir la suma de la recaudación líquida del ejercicio por los indicados capítulos entre la suma de los derechos reconocidos netos, deduciendo en ambos casos la parte correspondiente a contribuciones especiales.

Ejercicio	Porcentaje que debe superar la valoración del condicionante de gestión recaudatoria
2003	78%
2004	78%
2005	79%
2006	80%
2007	80%
2008	80%

  - Esfuerzo fiscal superior al 80% de la media de los ayuntamientos adheridos al Fondo que hayan remitido en plazo la documentación necesaria para la determinación de este condicionante. La consejería competente en materia de régimen local concretará la documentación necesaria y el plazo de remisión por los ayuntamientos.

Fórmula de cálculo del condicionante esfuerzo fiscal
Efm= (Rm/Dpm)/(R/DP)

Donde:

Efm = Esfuerzo fiscal del municipio

Rm = Derechos reconocidos netos del municipio por los impuestos sobre bienes inmuebles, actividades económicas, construcciones, instalaciones y obras, vehículos de tracción mecánica e incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana

Dpm = Derechos potencialmente liquidables en el municipio por los impuestos mencionados

R = Derechos reconocidos netos en el conjunto de los municipios participantes en la distribución por los impuestos antes referidos

Dp = Derechos potencialmente liquidables en el conjunto de los municipios participantes en la distribución por dichos impuestos

ISBN: 978-84-613-2571-9

Régimen de gestión, seguimiento y comprobación del Fondo y de los incumplimientos por parte de los municipios

- Procedimiento para la distribución del Fondo.
  - Comprobación por la consejería competente en materia de régimen local del grado de cumplimiento de los indicadores de saneamiento económico-financiero y de los criterios condicionantes de la cuantía de libre disposición, sobre la liquidación del presupuesto municipal del ejercicio inmediato anterior al de distribución del Fondo, mediante auditorías de gestión, que deberán ser aprobadas por el consejero, previa acreditación de haber sido tomadas en consideración por los plenos respectivos.
  - Determinación anual por la consejería citada de la documentación necesaria para proceder a esa comprobación y del plazo de remisión de la misma por los ayuntamientos.
  - Elevación de propuesta de distribución al Gobierno autonómico, con audiencia por un período de un mes a la Federación Canaria de Municipios.
  - Adopción del acuerdo por el Gobierno y tramitación de los expedientes de gastos y propuestas de pago correspondientes a la parte condicionada del Fondo, conforme consten las auditorías de gestión correspondientes, anticipándose a las mismas el libramiento del 70% del importe de la parte de libre disposición correspondiente a cada ayuntamiento (es decir, el 35% de la cantidad total asignada en el Fondo) en el primer cuatrimestre del ejercicio; librándose el 30% restante, deducidas las penalizaciones que correspondan, con anterioridad a la finalización del ejercicio.
- Seguimiento y comprobación.
  - Sin perjuicio de las competencias de control de la Intervención General de la Administración de la comunidad autónoma, la consejería con competencia sobre régimen local exigirá certificación del secretario acreditativa de que efectivamente se hayan aplicado los importes librados a los fines para los que están destinados.
- Incumplimientos por parte de los municipios.
  - Su–puestos de incumplimiento:
    - No obtener los valores de referencia de los indicadores de saneamiento económico-financiero.
    - No obtener los valores de referencia de los condicionantes de importe de libre disposición.
    - No remisión en plazo de la documentación necesaria para la determinación del esfuerzo fiscal.
  - Consecuencias del incumplimiento:
    - En caso de incumplimiento de los indicadores de saneamiento económico-financiero, esta parte del Fondo mantendrá dicho destino.
    - En caso de incumplimiento de los condicionantes de la cuantía de libre disposición, esta parte del Fondo se reducirá en un 10% por cada condicionante incumplido.
    - En caso de falta de remisión en plazo de la documentación necesaria para la determinación del esfuerzo fiscal, la parte del Fondo de libre disposición se reducirá en un 20%. Esta reducción no se aplicará conjuntamente con la prevista por incumplimiento del indicador de esfuerzo fiscal.
  - Procedimiento en caso de incumplimiento:
    - En caso de que la auditoría de gestión detecte uno de los incumplimientos anteriores, se dará audiencia a la corporación afectada.

ISBN: 978-84-613-2571-9

· El consejero competente dictará resolución que haga constar el incumplimiento detectado y la consecuencia del mismo, informando al Parlamento.

6. El Fondo de Cooperación Municipal de Cantabria

6.1. Antecedentes. El Programa de Cooperación Económica Local

Hasta bien entrado el año 2006 esta comunidad autónoma no contaba con ninguna disposición general, de rango legal o reglamentario, que regulase la financiación local dentro de su ámbito territorial. Lógicamente, la ausencia de Derecho positivo en la materia no significaba que esta comunidad uniprovincial hubiese rehusado por completo el encargo constitucional de colaborar al sostenimiento económico de las entidades locales.

Durante los ejercicios anteriores a 2006 las sucesivas leyes de presupuestos generales recogían en sus anexos el llamado programa de cooperación económica local, gestionado por la Dirección General de Administración Local. En él estaba contemplada la realización de diversas transferencias corrientes (capítulo 4) y de capital (capítulo 7) a las corporaciones locales. En el cuadro que sigue se detallan sus importes durante los ejercicios 2003 a 2005.

Programa de Cooperación Económica Local 2003-2005
Dotaciones presupuestarias para transferencias a las entidades locales

Ejercicio	Transferencias corrientes		Transferencias de capital	
	Finalidad	Importe en euros	Finalidad	Importe en euros
2003	Programa de Cooperación Municipal Asistencia financiera a los ayuntamientos para prestación de servicios municipales a través de mancomunidades	600.000 €	Transferencias a los ayuntamientos para financiación de inversiones	10.000.000 €
2004	Programa de Cooperación Municipal Asistencia financiera a los ayuntamientos para prestación de servicios municipales a través de mancomunidades	800.000 €	Transferencias a los ayuntamientos para financiación de inversiones	10.800.000 €

ISBN: 978-84-613-2571-9

Ejercicio	Transferencias corrientes		Transferencias de capital	
	Finalidad	Importe en euros	Finalidad	Importe en euros
2005	Programa de Cooperación Municipal Asistencia financiera a los ayuntamientos para prestación de servicios municipales a través de mancomunidades Asistencia financiera a los ayuntamientos	800.000 € 2.157.450 €	Transferencias a los ayuntamientos para financiación de inversiones	10.842.550 €

Fuente: Leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para los años 2003 a 2005. Véase el anexo de este capítulo.

Como puede observarse, había un manifiesto predominio de las transferencias de capital, materializadas en la práctica en subvenciones afectas al cumplimiento de objetivos inversores concretos. En 2003 y 2004 sólo estaba prevista inicialmente la realización de transferencias corrientes con la finalidad de facilitar la prestación de servicios municipales a través de mancomunidades, pues el resto tenía como objeto la financiación de inversiones municipales.[375] Hasta el año 2005 no aparece una primera y modesta partida de transferencias corrientes, destinadas a financiar de modo global los gastos de tal naturaleza generados por la actividad de cada ayuntamiento en el ejercicio de sus competencias.[376] La aportación de la comunidad autónoma

375. No obstante, en el año 2004 se produjo ya una primera modificación sobrevenida a ese esquema, tal y como se explica en la *Memoria de la Dirección General de Administración Local 2005*, p. 37-38, con el fin atender las reclamaciones, especialmente de los pequeños municipios, sobre la necesidad de que la Administración regional proporcionase asistencia a los gastos corrientes que genera el funcionamiento de cualquier entidad local. Con tal finalidad la Dirección General de Administración Local propuso que del crédito total presupuestado en concepto de transferencias a los ayuntamientos para la financiación de inversiones (10.800.000 euros) se destinase un 20 por ciento (2.160.000 euros) a la atención de gastos corrientes. Se creó para ello una nueva aplicación presupuestaria en el capítulo 4 de los presupuestos de la citada Dirección General, a la que se realizó la correspondiente transferencia de crédito.

376. Según informa la *Memoria de la Dirección General de Administración Local 2005*, p. 43-44, se destinó un 20 por ciento de la financiación a la asistencia de gastos corrientes de los municipios, mientras que el 80 por ciento restante quedó reservado a financiar sus inversiones. Y ello trajo consigo un segundo efecto que se verificaría en plenitud a partir de 2006, según veremos después: "Este cambio en la configuración del Fondo de Cooperación Local tuvo también una repercusión importante en cuanto al régimen jurídico aplicable al mismo. Así, si con anterioridad venía configurado como una subvención, al ser una entrega dineraria sujeta al

ISBN: 978-84-613-2571-9

a la autonomía de las haciendas locales cántabras en la vertiente del gasto era, por consiguiente, muy modesta durante ese período.

En 2004 se produce un primer movimiento que revelaba la pretensión del gobierno regional de dar un giro sustancial a esa situación. Mediante el Decreto 100/2004, de 14 de octubre, se crea la Comisión de Administración Local de Cantabria, que como órgano de carácter consultivo adscrito a la consejería competente en materia de régimen local "tiene por objeto articular la consulta y participación de las entidades locales en la regulación y distribución del Fondo de Cooperación Local de Cantabria" (artículo 1). Esta disposición reglamentaria ofrece en su preámbulo una clarificadora explicación de la pretensión que acompaña a la aparición de esta comisión:

"Las diversas leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Cantabria han venido consignando un crédito destinado a hacer efectiva la competencia de la Diputación Provincial de prestar asistencia, colaboración jurídica, económica y técnica a los municipios, tal y como señala el artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local, y que asume la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria conforme a lo dispuesto en el artículo 32 del Estatuto de autonomía de Cantabria y al artículo 40 de la citada Ley de bases.

"En su día y previas conversaciones mantenidas con la Federación de Municipios de Cantabria, se procedió a distribuir esos créditos presupuestarios en función de criterios como la población y el territorio con las excepciones singulares de Camargo, Santander y Torrelavega, siendo las sucesivas leyes de presupuestos a través de sus anexos las que han ido actualizando esas cantidades aplicándoles un porcentaje de subida.

"La necesidad manifestada por los propios municipios de que dicha cooperación no se circunscriba sólo al ámbito de las inversiones sino también a los gastos de funcionamiento de las corporaciones, así como el establecimiento de criterios complementarios que determinen un reparto más equitativo de este crédito, hace necesaria la existencia de un cauce adecuado que posibilite el encuentro entre esta Administración autonómica y la local.

"A esta circunstancia se une la necesidad de contar con un foro adecuado donde se pueda desarrollar el Pacto Local de Cantabria, concebido éste como un gran compromiso político encaminado a redefinir el significado y las funciones de los entes locales en el marco de la Comunidad Autónoma de Cantabria."

cumplimiento de un determinado objetivo, la finalidad actual sería la de financiar globalmente la actividad de cada corporación en el ámbito propio de sus competencias."

ISBN: 978-84-613-2571-9

A estas alturas resultaba evidente que las corporaciones locales reclamaban una mayor implicación de la comunidad autónoma en la cobertura de sus gastos ordinarios de funcionamiento. Y para dar una primera respuesta a esta petición el Consejo de Gobierno optó por constituir un órgano de composición mixta, con el fin de permitir que aquéllas tomasen parte en el proceso de diseño del instrumento financiero llamado a canalizar en adelante la colaboración económica autonómica: el Fondo de Cooperación Local de Cantabria. De ahí que cuando el artículo 2 del Decreto enumera las diversas funciones de la Comisión recoja en primer término las dos siguientes:

"1. La Comisión de Administración Local será consultada en relación con los siguientes asuntos:

"a) Disposiciones normativas que tengan por objeto la creación y regulación del Fondo de Cooperación con las entidades locales.

"b) Determinación de los criterios de distribución del Fondo de Cooperación con las entidades locales o, en su defecto, de los criterios que figuren consignados en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria."

Pese a todo, los años 2004 y 2005 transcurrieron sin que tuviese lugar la aparición efectiva del Fondo de Cooperación Local con una regulación propia, tal y como avisaba el Decreto 100/2004.

Un segundo paso, en esta ocasión acompañado ya de un importante sustento financiero, vino de la mano de la Ley 5/2005, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2006. En el estado de gastos se incluyó, dentro del programa de actuaciones en el ámbito local, un Fondo de Cooperación Municipal, destinado a cubrir transferencias corrientes (capítulo 4) y con una dotación presupuestaria para ese ejercicio de 13.780.000 euros. Pero la falta de regulación legal o reglamentaria de los aspectos esenciales de este fondo seguía siendo un obstáculo para su aplicación.

Por fin, los anuncios anteriores se hicieron realidad merced al Decreto 109/2006, de 26 de octubre, por el que se crea y regula el Fondo de Cooperación Municipal.[377] No debe pasarse por alto que, como ya aconteció en la Ley 5/2005, se sustituyó el adjetivo *local* por *municipal*. Lejos de suponer un matiz gramatical sin relevancia práctica, este cambio trae consigo una

377. Este Decreto "incorpora, por primera vez, al derecho positivo de Cantabria, una norma sobre financiación municipal, que da por resuelto el largo período de provisionalidad de la financiación municipal en Cantabria". Cfr. *Memoria de la Dirección General de Administración Local 2006*, p. 44.

ISBN: 978-84-613-2571-9

consecuencia jurídica directa, ya que las únicas entidades locales que pueden acceder a esa vía de financiación son los municipios.

La vocación renovadora con que nace este Fondo de Cooperación queda resumida a la perfección en los siguientes párrafos de su preámbulo, que por su claridad preferimos reproducir literalmente:

"La colaboración financiera de la Administración autonómica de Cantabria con sus municipios ha estado caracterizada en los últimos años por la ausencia de una regulación positiva, por la presencia de unos criterios cambiantes, así como por las limitaciones que se imponían al destino de los fondos que se cedían a los municipios, determinando que éstos no pudieran realizar sus previsiones financieras de la forma más eficaz.

"En su día y previas conversaciones mantenidas con la Federación de Municipios de Cantabria, se procedió a distribuir los créditos presupuestarios en función de criterios como la población y el territorio con las excepciones singulares de Camargo, Santander y Torrelavega, siendo las sucesivas leyes de presupuestos a través de sus anexos las que han ido actualizando esas cantidades aplicándoles un porcentaje de subida.

"En este contexto, el Gobierno de Cantabria fiel al compromiso de mejorar la financiación municipal, ha considerado necesario crear el Fondo de Cooperación Municipal y regular de forma estable los criterios que deben utilizarse para su distribución entre todos los municipios de Cantabria.

"Este modelo de Fondo de Cooperación Municipal se fundamenta en la participación de todos los municipios y en el principio de solidaridad con los municipios de menor capacidad económica, de forma que la distribución anual del mismo responda a criterios previamente establecidos."

El Decreto de 2006 vuelve a realzar en su disposición adicional primera el papel de órgano consultivo que se atribuye a la Comisión de Administración Local, la cual deberá pronunciarse con carácter previo a cualquier modificación de los criterios de distribución del Fondo o de otros aspectos atinentes a su regulación.

6.2. Estructura y características básicas del Fondo de Cooperación Municipal

Con la aparición de este Fondo se ha invertido significativamente la política de cooperación económica adoptada por la comunidad autónoma respecto de las entidades locales. Como reflejan los datos consignados a continuación, se ha pasado de un manifiesto predominio de las transferencias de capital (de carácter finalista) en el año 2005 en detrimento de las transferencias corrientes, a la situación inversa a partir de 2006.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Programa de actuaciones en el ámbito local 2006-2008
Dotaciones presupuestarias para transferencias a las entidades locales

Ejercicio	Transferencias corrientes		Transferencias de capital	
	Finalidad	Importe en euros	Finalidad	Importe en euros
2006	Cooperación económica a mancomunidades. Asistencia económica a mancomunidades en la prestación de servicios municipales Cooperación económica a municipios.	900.000 €	Transferencias de capital a corporaciones locales	8.415.000 €
	Fondo de Cooperación Municipal	13.780.000 €		
2007	Asistencia económica a mancomunidades en la prestación de servicios municipales Cooperación económica a municipios.	1.000.000 €	Transferencias de capital a corporaciones locales	8.644.560 €
	Fondo de Cooperación Municipal	14.427.660 €		
2008	Cooperación económica a mancomunidades	1.100.000 €	Transferencias a ayuntamientos para financiación de inversiones	8.576.415 €
	Fondo de Cooperación Municipal	15.149.043 €		

Fuente: Estado de gastos de las leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para los años 2006 a 2008. Véase el anexo de este capítulo.

En 2005, último ejercicio antes de la puesta en funcionamiento del Fondo, el importe de la dotación presupuestaria para la realización las transferencias corrientes a los ayuntamientos cántabros (sin computar las vinculadas a la prestación de servicios a través de mancomunidades) ascendió a 2.157.450 euros. En 2008, tres años después, la cifra se ha elevado a 15.149.043 euros, lo que implica que su cuantía se ha multiplicado por seis. En cambio, su peso relativo dentro del estado de gastos del presupuesto autonómico se ha mantenido prácticamente intacto, tal y como se aprecia en la siguiente comparación.

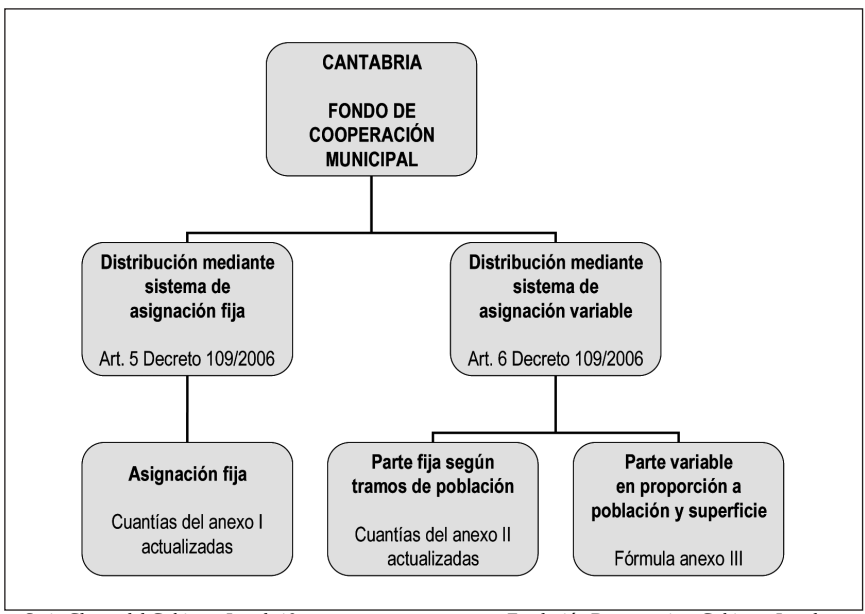
ISBN: 978-84-613-2571-9

El Fondo de Cooperación Municipal en el gasto de la Comunidad Autónoma de Cantabria

Ejercicio	Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Cantabria Estado de gastos	Fondo de Cooperación Municipal Dotación	Fondo de Cooperación Municipal Peso relativo
2006	2.076.570.055 €	13.780.000 €	0,66%
2007	2.194.522.592 €	14.427.660 €	0,66%
2008	2.408.163.913 €	15.149.043 €	0,63%
Variación período	**Δ 15,97%**	**Δ 9,94%**	**-0,03**

FUENTE: Estado de gastos de las leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para los años 2006 a 2008. Véase el anexo de este capítulo.

El régimen que para este fondo establece el Decreto 109/2006 está sintetizado a continuación en sus rasgos esenciales. Aparte del hecho de que aporte a las arcas municipales ingresos de carácter incondicionado, excluyéndose de modo expreso su calificación jurídica como subvenciones, merece destacarse que en orden a su distribución entre las haciendas municipales el Fondo se divide en dos bloques, cada uno de los cuales cuenta con sus propias reglas de reparto:



ISBN: 978-84-613-2571-9

–Sistema de asignación fija (artículo 5 y anexo I). Por él se rigen los cuatro municipios con población superior a 20.000 vecinos (Camargo, Castro Urdiales, Santander, Torrelavega), así como Valle de Villaverde por las peculiaridades derivadas de su condición de enclave. Les corresponde un montante fijo que se actualizará anualmente "de forma proporcional a la variación que hubiera experimentado la dotación del Fondo en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria".

–Sistema de asignación variable (artículo 6 y anexos II y III). Se aplica a los restantes municipios, de población igual o inferior 20.000 habitantes. La financiación que perciben con cargo al Fondo se desglosa a su vez en dos partes. En primer lugar, una cantidad fija determinada en función de tramos de población, que cumple funciones de nivelación y de solidaridad, por cuanto a menor población se recibe mayor financiación. Y en segundo término, una parte variable que pretende atender la singularidad de cada municipio, para lo cual se procede a su cuantificación con arreglo a dos criterios (población y extensión relativa del término municipal).

Comunidad Autónoma de Cantabria
Fondo de Cooperación Municipal

Entidades locales beneficiarias
- Municipios.

Finalidad
- Contribuir al equilibrio económico de los municipios y a la realización interna del principio de solidaridad.
- Fortalecimiento de la autonomía financiera de las entidades locales en la vertiente del gasto.

Estructura del Fondo
- Parte fija con fines de nivelación y solidaridad, resultante de la suma de las asignaciones fijas establecidas en los anexos I y II del Decreto 109/2006, actualizadas según varíe cada año la dotación del Fondo.
- Parte variable para atender la singularidad de cada municipio, cuyo importe será igual al resultado de restar de la dotación del Fondo para un determinado ejercicio la cantidad correspondiente a la parte fija.

Objeto
- Transferencia de ingresos de la comunidad autónoma en general, sin conexión específica con el rendimiento de sus recursos tributarios propios o cedidos.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Evolución del Fondo

- Dotación mediante el crédito presupuestario que se consigne anualmente en la Ley de Presupuestos Generales de la comunidad autónoma.

Criterios de reparto para determinar la participación de cada entidad local en el Fondo

- Sistema de asignación fija para los municipios con población[1] superior a 20.000 vecinos (Camargo, Castro Urdiales, Santander, Torrelavega) y el municipio de Valle de Villaverde por las peculiaridades derivadas de su condición de enclave.
  - La asignación a percibir por cada uno de estos municipios se estableció para el año 2006 en el anexo I del Decreto 109/2006:
    - · Camargo, 425.700 €
    - · Castro Urdiales, 425.700 €
    - · Santander, 1.044.900 €
    - · Torrelavega, 626.940 €
    - · Valle de Villaverde, 113.260 €
  - Para los ejercicios posteriores esa asignación se actualiza anualmente de forma proporcional a la variación que haya experimentado la dotación del Fondo en la Ley de presupuestos de la comunidad autónoma.
- Sistema de asignación variable para los municipios con población igual o inferior a 20.000 vecinos[1] Los recursos que cada uno de ellos ha de percibir se cuantifican mediante la suma de las dos partidas siguientes:
  - Cantidad fija que corresponda al municipio según el tramo de población en que deba incluirse,[1] dentro de los distintos tipos que distingue el anexo II del Decreto 109/2006.
  - En dicho anexo se concretan unas cantidades para el ejercicio 2006. Para los ejercicios posteriores esa asignación se actualiza anualmente de forma proporcional a la variación que haya experimentado la dotación del Fondo en la Ley de presupuestos de la comunidad autónoma.

Población	Asignación para ejercicio 2006
De 0 a 100 habitantes	51.750 €
De 101 a 500 habitantes	50.715 €
De 501 a 900 habitantes	49.680 €
De 901 a 1.500 habitantes	46.575 €
De 1.501 a 2.000 habitantes	40.365 €
De 2.001 a 2.500 habitantes	39.330 €
De 2.501 a 4.000 habitantes	36.225 €
De 4.001 a 5.000 habitantes	31.050 €
De 5.001 a 10.000 habitantes	25.875 €
De 10.001 a 12.000 habitantes	20.700 €
De 12.001 a 20.000 habitantes	10.350 €

  - Cantidad variable que corresponda al municipio en proporción a su población[1] y extensión relativa,[2] en comparación con el resto de los municipios sujetos al sistema de asignación variable. Este bloque se repartirá en un 85 por ciento en función de la población y en el 15 por ciento restante en atención a la extensión de los municipios.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Para calcular la cuantía asignada a cada municipio se aplicará la fórmula prevista en el anexo III del Decreto 109/2006:

APV = PV * [(0,85 * PM / PT) + (0,15 * EM / ET)]

Donde
APV: asignación que con cargo a la parte variable corresponde a cada municipio
PV: parte variable del Fondo
PM: población del municipio correspondiente
PT: población total de los municipios incluidos en el sistema de asignación variable
EM: extensión del municipio correspondiente
ET: extensión total de los municipios incluidos en el sistema de asignación variable

Carácter de los ingresos

- Transferencias de la comunidad autónoma a los municipios, al objeto de financiar globalmente las actividades y servicios que les correspondan en virtud de las competencias que hayan asumido según la legislación vigente.
- No son subvenciones, por lo que cada municipio podrá destinar los recursos que reciba al desarrollo general de sus competencias, sin vinculación predeterminada a un concreto objeto o finalidad.
- Abono dentro del primer trimestre de cada año, con el fin de que los ayuntamientos dispongan de una mayor capacidad y margen de decisión sobre la financiación de sus políticas.

(1) La población se determinará conforme al real decreto que declare oficiales las cifras de población de los municipios españoles vigente en el momento de la distribución del Fondo (disposición adicional segunda, apartado 1, del Decreto 109/2006).

(2) La superficie de los municipios se determinará de acuerdo a la extensión superficial que figure en el Registro de Entidades Locales del Ministerio de Administraciones Públicas (disposición adicional segunda, apartado 2, del Decreto 109/2006).

7. El Fondo Regional de Cooperación Local de Castilla-La Mancha

7.1. Antecedentes: el Fondo Regional de Ayuda a los Municipios

La comunidad castellano-manchega viene cumpliendo desde hace más de tres quinquenios el mandato constitucional de trasvasar a las corporaciones locales una parte de los ingresos consignados en sus presupuestos. En concreto, los artículos 78 a 81 de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de entidades locales de Castilla-La Mancha,[378] impulsaron la creación a partir de 1992 de

378. A título de curiosidad dejamos apuntado que el Auto del Tribunal Constitucional 570/1989, de 27 de noviembre, acordó la inadmisión del recurso de amparo interpuesto por el Ayuntamiento de Toledo contra el acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha de 28 de noviembre de 1988, por el que se inadmitió a trámite la proposición de ley presentada por dicha entidad local, relativa a la creación de un fondo regional de cooperación municipal. Como era previsible, el argumento básico esgrimido por el Tribunal fue que los preceptos respecto de los que se dedujo

ISBN: 978-84-613-2571-9

un Fondo Regional de Ayuda a los Municipios (FRAM) con el objetivo de cooperar en la prestación de servicios públicos a los ciudadanos.[379]

Durante una primera etapa, que comprendió los años 1992 a 1995, el Fondo se dividió en dos grandes bloques.

Un 50 por ciento de la cuantía global fijada en la correspondiente Ley de Presupuestos no quedaba afectado a ningún fin preconcebido,[380] siendo objeto de entregas a cuenta trimestrales y de una liquidación definitiva. Para la distribución de esta primera parte, que no tenía carácter específico y estaba abierta a la totalidad de los municipios, habían de aplicarse los criterios señalados por disposiciones reglamentarias, una vez oído el Consejo Regional de Municipios. En particular, el artículo 81 de la Ley ordenaba que se tuvieran en cuenta, además del principio de solidaridad, variables como la existencia de núcleos de población diferenciados, el esfuerzo fiscal, los servicios mínimos obligatorios de competencia municipal, la población, el volumen de los ingresos patrimoniales o el asociacionismo municipal.[381]

---

la demanda –entre otros, los artículos 140 y 142 del texto constitucional– no ofrecen base para acudir a esta vía de protección de los derechos fundamentales y libertades públicas.

379. Conforme a la disposición transitoria de la Ley 3/1991, el Fondo tendría una dotación mínima de 4.000 millones de pesetas, equivalentes a 24.040.484,18 euros.

380. Esta afirmación debe relativizarse, dado que la disposición adicional duodécima de la Ley 4/1991, de 13 diciembre, de Presupuestos Generales de Castilla-La Mancha para 1992, introdujo en su apartado 2 una cautela adicional, no recogida expresamente en la Ley 3/1991. En concreto, los municipios debían destinar el importe de su participación en esta parte del Fondo "al pago de los gastos generados por la mejora o ampliación de los servicios públicos que presten a los ciudadanos y que no sean susceptibles de ser financiados con tasas o precios públicos." Se apuntaba así claramente a los servicios indivisibles, en la terminología hacendística clásica.

381. El desarrollo reglamentario de la parte no específica del Fondo se efectuó a través de los artículos 3 a 9 del Decreto 5/1992, de 28 de enero, por el que se determinan los criterios de distribución del Fondo Regional de Ayuda a los Municipios. De acuerdo con dichos preceptos, todos los municipios habían de percibir una cantidad equivalente al resultado de aplicar a una serie de variables previamente definidas los coeficientes que para ejercicio estableciese el Consejo de Gobierno, previo audiencia al Consejo Regional de Municipios. Las variables adoptadas fueron, según el artículo 4 del citado Decreto, la población de derecho, el esfuerzo fiscal municipal –que, sin embargo, fue reemplazado por la presión fiscal–, los ingresos patrimoniales, la existencia de núcleos diferenciados de población dentro del término municipal y el asociacionismo municipal, si bien se dejó abierta la posibilidad de asignar una parte del Fondo a través de una cuota fija, igual para todos los municipios. De esta forma, la participación de cada ayuntamiento se concretó en la suma de una cuota fija (100.000 pesetas, equivalentes a 601,01 euros) y una cuota variable, calculada multiplicando el coeficiente municipal –resultante de la suma de los coeficientes parciales obtenidos al valorar las características de la localidad conforme a las variables anteriores– por la población municipal y por un índice corrector, idéntico para todos los municipios y dirigido a asegurar que la suma de sus participaciones en el Fondo no excediese de su dotación presupuestaria. *Vid.*, al respecto, las siguientes disposiciones: Decreto 6/1992, de 28 de enero, por el que se determinan los coeficientes para la participación

ISBN: 978-84-613-2571-9

El otro 50 por ciento del Fondo debía sufragar gastos ocasionados por la ejecución de obras de interés municipal. Para este parte finalista, vinculada preceptivamente a la financiación de equipamientos y obras de infraestructura, se previó que el Consejo de Gobierno, oído también el citado órgano de relación con los entes locales, determinase anualmente los programas, criterios y requisitos aplicables.[382]

Tras sus primeros cuatro años de funcionamiento, el Fondo fue rediseñado para el año 1996 y siguientes a través de la Ley 7/1995, de 21 de diciembre, de modificación del título VIII de la Ley 3/1991. Como principal innovación se desagregó su dotación en cinco bloques, agrupando a los municipios en función de su población:

Estructura del Fondo Regional de Ayuda a los Municipios (FRAM)
Años 1996-1999

Tipo de municipio	Parte del Fondo reservada	Carácter de los ingresos
Municipios con población ≤ 2.000 habitantes	30%	100% carácter no específico
Municipios con población 2.001-10.000 habitantes	35%	60% carácter no específico 40% carácter específico
Municipios con población 10.001-25.000 habitantes	10%	60% carácter no específico 40% carácter específico
Municipios con población 25.001-50.000 habitantes	7%	60% carácter no específico 40% carácter específico
Municipios con población > 50.000 habitantes	18%	60% carácter no específico 40% carácter específico

Los criterios de reparto de la parte del Fondo generadora de ingresos de carácter no específico, no vinculados en su destino a acciones predeterminadas, continuaron siendo una materia reenviada a la normativa regla-

en el Fondo Regional de Ayuda a los Municipios en su parte no específica para el año 1992; Decreto 2/1993, de 19 de enero, por el que se determinan los coeficientes, programas, criterios y requisitos para la participación en el Fondo Regional de Ayuda a los Municipios para el año 1993, y se establece la programación plurianual de su parte específica; y Decreto 42/1994, de 17 de mayo, por el que se determinan los coeficientes para la participación en el Fondo Regional de Ayuda a los municipios en su parte no específica para el año 1994.

382. La regulación de la parte no específica del Fondo fue completada por los artículos 10 a 16 del Decreto 5/1992, de 28 de enero, citado en la nota precedente.

ISBN: 978-84-613-2571-9

mentaria, sobre la base de las variables indicadas en la nueva redacción del artículo 79 de la Ley. En este precepto se incluyeron el nivel de prestación de servicios mínimos obligatorios, el número de habitantes, la existencia de núcleos diferenciados de población, el esfuerzo fiscal, el ahorro neto, el volumen de ingresos patrimoniales, el asociacionismo municipal y cualquiera otra magnitud que, previa audiencia del Consejo Regional de Municipios, se estimase adecuada para procurar una mejor definición de las circunstancias peculiares de cada municipio. También se conservó el sistema de entregas a cuenta trimestrales seguidas de una liquidación anual.[383]

En cambio, las transferencias procedentes de la parte específica del Fondo para los municipios con población superior a 2.000 habitantes quedaron en adelante adscritas al Plan regional de cooperación municipal que con carácter cuatrienal debía aprobar el Gobierno autonómico,[384] una vez más previo informe del referido Consejo Regional.[385] En este caso los ayuntamientos receptores estaban sujetos a la obligación de aplicar los recursos asignados exclusivamente a los fines indicados en dicho plan.

383. Estos aspectos fueron regulados por los artículos 2 a 5 del Decreto 24/1996, de 27 de febrero, por el que se determinan los criterios de reparto del Fondo Regional de Ayuda a los Municipios y del Plan regional de cooperación municipal. Básicamente se mantuvo el método de definir la participación de cada municipio mediante la suma de una cuota fija (250.000 pesetas, equivalentes a 1.502,53 euros) y una cuota variable, calculada multiplicando el coeficiente municipal –resultante de la suma de los coeficientes parciales obtenidos al valorar en la localidad las variables volumen de ingresos patrimoniales, existencia de núcleos de población diferenciados, asociacionismo municipal, presión fiscal, ahorro neto y tasa de variación respecto del ahorro neto– por la población municipal y por un índice corrector, cuya finalidad era adecuar la suma de las participaciones de todos los municipios de cada uno de los grupos a la dotación presupuestaria correspondiente.

384. De los aspectos generales del Plan regional de cooperación municipal se ocuparon los artículos 8 a 12 del Decreto 24/1996, de 27 de febrero (el primero de esos preceptos fue modificado por el Decreto 90/1997, de 15 de julio). Se trataba de un instrumento destinado en exclusiva a la atención de necesidades, la ejecución de obras o la prestación de servicios considerados prioritarios. En particular, recibieron tal calificación la cofinanciación de obras destinadas a paliar el desempleo en la localidad, la minoración de los remanentes líquidos de tesorería negativos y amortización de créditos solicitados y la ejecución de obras de infraestructuras básicas, relacionadas con el ciclo hidráulico y el medio ambiente. A efectos de su inclusión en el Plan los ayuntamientos debían remitir a la Administración autonómica una memoria descriptiva de las necesidades que se pretendían paliar o las obras o servicios que se precisaba acometer dentro de las consideradas prioritarias, así como la propuesta de la anualidad o anualidades para su ejecución. Una vez aprobado el Plan por el Consejo de Gobierno se admitía, no obstante, una modificación puntual de la finalidad de las obras incluidas en el mismo para uno o varios municipios, previa solicitud de los Ayuntamientos dentro del primer trimestre del ejercicio.

385. El Plan regional de cooperación municipal para el período 1996-1999 fue aprobado por el Decreto 106/1996, de 16 de julio.

ISBN: 978-84-613-2571-9

En sus nueve años de existencia la cuantía anual del Fondo Regional de Ayuda a los Municipios no dejó nunca de crecer sin interrupción, acumulando una variación total al alza durante ese período de un 119,56 por ciento.

Evolución del Fondo Regional de Ayuda a los Municipios (FRAM)
Años 1992-2000

Ejercicio	Dotación (pesetas)	Dotación euros	Regulación en los presupuestos
1992	4.000.000.000 ptas.	24.040.484,18 €	Disposición adicional 12.ª Ley 4/1991, de 13 de diciembre
1993	4.250.800.000 ptas.	25.547.822,53 €	Artículo 22 de la Ley 3/1992, de 18 de diciembre
1994	4.621.800.000 ptas.	27.777.577,44 €	Artículo 24 de la Ley 4/1993, de 17 de diciembre
1995	5.130.300.000 ptas.	30.833.723,99 €	Artículo 25 de la Ley 5/1994, de 16 de diciembre
1996	5.848.546.000 ptas.	35.150.469,39 €	Artículo 25 de la Ley 6/1995, de 14 de diciembre
1997	6.400.000.000 ptas.	38.464.774,68 €	Artículo 31 de la Ley 3/1996, de 19 de diciembre
1998	7.300.000.000 ptas.	43.873.883,62 €	Artículo 26 de la Ley 10/1997, de 17 de diciembre
1999	8.300.000.000 ptas.	49.884.004,66 €	Artículo 38 de la Ley 9/1998, de 16 de diciembre
2000	8.782.458.000 ptas.	52.783.635,64 €	Artículo 40 de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre

Sin embargo, a partir del ejercicio de 2001 quedó reemplazado por el Fondo Regional de Cooperación Local. La disposición adicional décima de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2000, que derogó la precitada Ley 7/1995, modificó los artículos 78 a 81 de la Ley 3/1991 y le añadió dos nuevos artículos 82 y 83. Este fondo, proyectado como un canal para cooperar en la financiación de programas de obras y servicios, ensanchó su círculo de beneficiarios, al incluir no sólo los municipios sino también las mancomunidades.

Posteriormente, la disposición adicional decimosexta de la Ley 9/2000, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2001, dio otra vez nueva redacción a los artículos 78, 79 y 80 de la Ley 3/1991. Esta redacción, que introduce mínimos retoques en la aprobada apenas un año antes, ha prolongado su vigencia hasta el momento presente, de manera que la tomaremos como referencia en nuestro análisis.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Evolución del Fondo Regional de Cooperación Local (FORCOL) de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Período 2001-2008

Ejercicio	Dotación euros	Regulación
2001	53.733.739,61 €	Artículo 46 de la Ley 9/2000, de 21 de diciembre
2002	54.808.420 €	Artículo 47 de la Ley 14/2001, de 14 de diciembre
2003	55.905.000 €	Artículo 48 de la Ley 25/2002, de 19 de diciembre
2004	56.997.000 €	Ley 14/2003, de 18 de diciembre
2005	58.140.000 €	Ley 12/2004, de 23 de diciembre
2006	59.640.000 €	Ley 13/2005, de 29 de diciembre
2007	60.832.800 €	Ley 6/2006, de 20 de diciembre
2008	64.482.780 €	Ley 15/2007, de 20 de diciembre

La dotación del Fondo ha crecido entre 2001 y 2008 un 15,34 por ciento, si bien conviene matizar que durante ese intervalo temporal su participación en el gasto de la comunidad autónoma ha descendido desde el 0,96 por ciento al 0,72 por ciento. La misma tendencia a la baja se observa si se compara su importe con las previsiones de ingresos de los capítulos 1 a 3 del presupuesto, pues se ha pasado de un 3,26 por ciento en 2003 a un 1,84 por ciento en 2008.

El Fondo Regional de Cooperación Local (FORCOL) en el gasto de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Período 2003-2008

Ejercicio	Presupuesto de la comunidad autónoma. Estado de gastos [1]	FORCOL Dotación total	FORCOL Peso relativo
2003	5.793.333.960 €	55.905.000 €	0,96%
2004	6.262.944.210 €	56.997.000 €	0,91%
2005	6.769.477.500 €	58.140.000 €	0,86%
2006	7.469.633.220 €	59.640.000 €	0,80%
2007	8.162.171.120 €	60.832.800 €	0,75%
2008	8.900.619.220 €	64.482.780 €	0,72%
Variación período	**Δ 53,64%**	**Δ 15,34%**	**-0,24%**

FUENTE: Estado de gastos de las leyes de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para los años 2003 a 2008. Véase el anexo de este capítulo.

[1] Se incluyen los presupuestos de la Junta, sus organismos autónomos y las entidades públicas.

ISBN: 978-84-613-2571-9

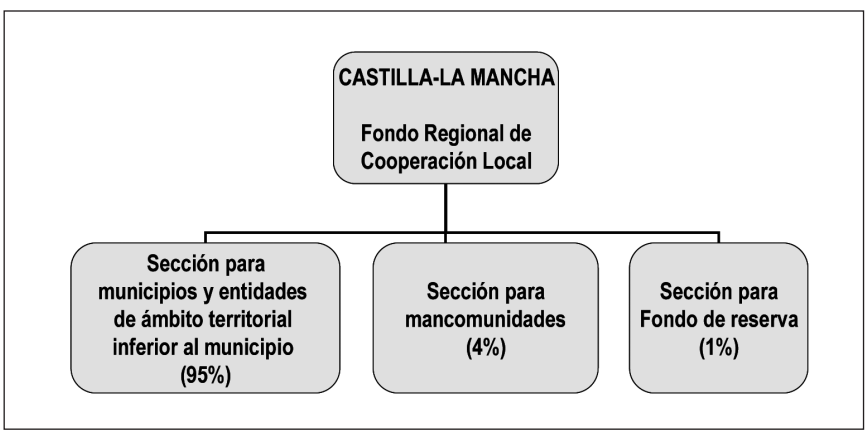
Peso relativo del Fondo Regional de Cooperación Local (FORCOL) en los ingresos de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (capítulos 1, 2 y 3) Ejercicios 2003 a 2008

Ejercicio	Capítulo 1 Impuestos directos	Capítulo 2 Impuestos indirectos	Capítulo 3 Tasas y otros ingresos	Total Capítulos 1, 2 y 3	FORCOL Peso relativo
2003	405.939.870 €	1.176.879.550 €	129.915.280 €	1.712.734.700 €	3,26%
2004	450.119.360 €	1.326.067.920 €	143.265.930 €	1.919.453.210 €	2,97%
2005	514.440.000 €	1.557.684.550 €	160.980.500 €	2.233.105.050 €	2,60%
2006	607.790.490 €	1.839.066.890 €	161.221.550 €	2.608.078.930 €	2,29%
2007	776.040.350 €	2.255.011.990 €	151.535.780 €	3.182.588.120 €	1,91%
2008	847.742.810 €	2.494.943.690 €	161.783.310 €	3.504.469.810 €	1,84%
Variación período	**Δ 108,83%**	**Δ 112%**	**Δ 24,53%**	**Δ 104,61%**	**-1,42%**

Fuente: Estado de gastos de las leyes de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para los años 2003 a 2008. Véase el anexo de este capítulo.

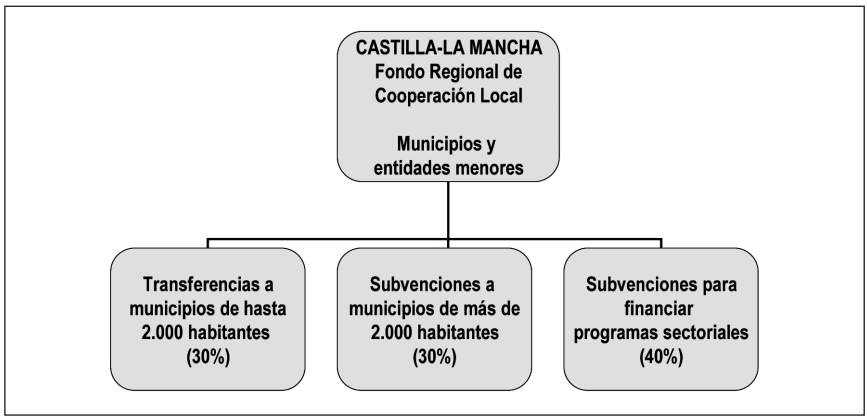
7.2. Estructura y características básicas del Fondo Regional de Cooperación Local

El actual Fondo de Regional de Cooperación Local se diferencia de su predecesor en que su ámbito subjetivo de aplicación comprende, además de los municipios, a las entidades de ámbito territorial inframunicipal y las mancomunidades, aunque sin contemplar en ningún momento a las provincias. En cambio, coincide con él en tener encargado el cometido genérico de financiar programas de obras y servicios de competencia local.



ISBN: 978-84-613-2571-9

La porción mayoritaria de los recursos adscritos anualmente al Fondo está destinada a los municipios y entidades de ámbito inferior (95 por ciento). Dicha porción se divide, a su vez, en tres partes conforme al detalle que recogemos a continuación.



A través de este instrumento se aportan a las arcas locales ingresos que únicamente tienen el carácter de transferencias incondicionadas, no ligadas a un destino específico, en el bloque reservado a los municipios con población inferior o igual a 2.000 habitantes.

Por el contrario, las restantes líneas de financiación incluidas en el Fondo presentan naturaleza jurídica de auténticas subvenciones. Para la obtención de las correspondientes ayudas las entidades locales han de observar el trámite de presentar una solicitud, en respuesta a las convocatorias públicas promovidas anualmente por la comunidad autónoma; y tras la concesión quedan sujetas a las obligaciones propias de la legislación sobre subvenciones. Así sucede, por ejemplo, con los municipios con población superior a 2.000 habitantes, que deben emplear las cantidades recibidas para financiar determinadas actuaciones, que supongan la ejecución de obras o servicios obligatorios conforme al artículo 26 de la Ley reguladora de las bases del régimen local y se ajusten, además, a las especificaciones y los requisitos establecidos en las convocatorias anuales efectuadas por la Consejería de Administraciones Públicas.

Otro aspecto llamativo de la regulación de este instrumento financiero es la amplia renuncia del legislador autonómico a delimitar con exactitud sus criterios de reparto. En el caso de los municipios y las entidades de ámbito inferior hay partidas en las que el texto legal se limita a indicar algunas variables –número de habitantes, núcleos de población, esfuerzo fiscal, unidades escolares y cualquiera otra que se estime oportuna después de

ISBN: 978-84-613-2571-9

oír al Consejo Regional de Municipios–, remitiendo su ponderación concreta a la normativa reglamentaria. Otras partidas se distribuyen, en cambio, según las solicitudes presentadas en respuesta a las convocatorias públicas anuales que realiza la Consejería de Administraciones Públicas. De nuevo asoma la verdadera naturaleza subvencional de unas transferencias que distan mucho de representar una participación general en los tributos o los ingresos de la comunidad autónoma, con la salvedad antedicha de los municipios de hasta 2.000 habitantes.

Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha
Fondo Regional de Cooperación Local
Ejercicios 2003 a 2008

Estructura

- Fondo único dividido en tres secciones, asignadas respectivamente a:
  - Municipios y entidades de ámbito territorial inferior (95%).
  - Mancomunidades (4%).
  - Sección o Fondo de reserva para atender actuaciones urgentes e incidencias imprevisibles (1%)
    - Se entienden por actuaciones urgentes aquellas que, recayendo sobre las infraestructuras, edificios o enseres adscritos a la prestación de los servicios públicos de la competencia de la entidad local beneficiaria, deban ser acometidas de forma inaplazable por causas que resultaban igualmente imprevisibles para aquélla.
    - Se consideran incidencias imprevisibles los fenómenos meteorológicos adversos, seísmos, desprendimientos, incendios o robos con fuerza en las cosas, de los que se deriven daños que afecten a las infraestructuras, edificios o enseres de las entidades locales.
- La sección del Fondo correspondiente a los municipios se divide en tres bloques:
  - 30% a repartir entre los municipios con población de hasta 2.000 habitantes.
  - 30% a repartir entre los municipios con población superior a 2.000 habitantes.
  - 40% restante destinado a la financiación de programas sectoriales en diversas materias.

Entidades locales beneficiarias

- Municipios.
- Entidades de ámbito territorial inferior al municipio.
- Mancomunidades que tengan legalmente aprobados sus estatutos.

Finalidad

- Financiación de programas de obras y servicios.
- Suficiencia financiera de las haciendas locales.

Objeto

- Participación global en los ingresos de la comunidad autónoma, sin base propiamente tributaria al carecer de conexión con la recaudación de sus tributos en su dotación y evolución.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Evolución del Fondo

- Fijación anual por la Ley de presupuestos de la comunidad autónoma.

Criterios de distribución

- Primer bloque (municipios de hasta 2.000 habitantes) y segundo bloque (municipios de más de 2.000 habitantes) de la sección destinada a los municipios.
  - Se aplican los criterios fijados por la normativa reglamentaria (Decreto 12/2000, de 25 de enero), que por mandato legal debe tener en cuenta variables como el número de habitantes, la existencia de núcleos de población, el esfuerzo fiscal, el número de unidades escolares y cualquiera otra que se considere adecuada, oído el Consejo Regional de Municipios.
  - La participación de cada municipio en esta parte del Fondo viene definida de la siguiente forma (artículos 2 a 5 del Decreto 12/2000):
    1. Una cantidad fija por municipio (1.502,53 euros).
    2. Una cuota variable resultado de multiplicar la población municipal de derecho (a uno de enero de los dos años inmediatamente anteriores al ejercicio de que se trate) por un coeficiente municipal (mínimo 0,6 y máximo 1,8) que valora las características de cada localidad y se determina sumando a la unidad los coeficientes parciales obtenidos por la aplicación de las siguientes variables y baremaciones.

Variable	Baremación/coeficientes parciales
Existencia de núcleos diferenciados de población (conjuntos de, al menos, diez edificaciones, que se encuentren formando calles, plazas y otras vías urbanas, con una población mínima de diez habitantes)	a. Un núcleo de población: 0,25 b. Cada núcleo más: 0,05 c. Máximo coeficiente por este concepto: 0,50 d. Municipios que no aporten la documentación requerida en plazo: 0 e. Municipios de más de 10.000 habitantes: el coeficiente resultante se multiplicará sólo por el número de habitantes de los núcleos
Esfuerzo fiscal (suma de los ingresos liquidados en los capítulos I y II y los artículos 31 y 32 de la Orden de 20 de septiembre de 1989, modificada por Orden de 8 de septiembre de 1999 en la liquidación del presupuesto correspondiente al ejercicio anterior al de la aplicación aprobado por el ayuntamiento, dividida por el número de habitantes de derecho)	a. Ingresos de hasta 30,05 €/hab./año:-0,2 b. Ingresos de entre 30,06 y 60,10 €/hab./año: -0,1 c. Impresos de entre 60,11 y 120,20 €/hab./año: 0,0 d. Ingresos de entre 120,21 y 180,30 €/hab./año: 0,1 e. Ingresos de más de 180,30 €/hab./año: 0,2 f. Municipios que no aporten la documentación requerida: -0,2

ISBN: 978-84-613-2571-9

Variable	Baremación/coeficientes parciales
Número de unidades escolares	a. Hasta 6 unidades escolares: 0,10 b. Más de 6 y hasta 12 unidades escolares: 0,15 c. Más de 12 y menos de 18 unidades escolares: 0,20 d. 18 o más unidades escolares: 0,25 e. Municipios que no aporten la documentación requerida: 0
Volumen de ingresos patrimoniales	a. Ingresos patrimoniales inferiores a 3,01 €/hab./año: 0,2 b. Superiores a 3,01 e inferiores a 6,01 €/hab./año: 0,1 c. Superiores a 6,02 e inferiores a 12,02 €/hab./año: 0 d. Superiores a 12,03 e inferiores a 30,05 €/hab./año: -0,1 e. Superiores a 30,05 €/hab./año: -0,2 f. Municipios que no aporten la documentación requerida: -0,2

3. Para posibilitar la baremación de las variables anteriores, los ayuntamientos deben remitir a las delegaciones provinciales de la Junta de Castilla-La Mancha, antes del 31 de marzo, la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y, antes del 30 de abril, la documentación complementaria que sea requerida por la Consejería de Administraciones Públicas para determinar los respectivos coeficientes municipales.
4. Con el fin de corregir las diferencias entre municipios por el número de habitantes, el coeficiente municipal ha de multiplicarse por uno de los siguientes índices correctores:
   - Municipios de hasta 2.000 habitantes: 1,3
   - Municipios de 2.001 hasta 10.000 habitantes: 1,2
   - Municipios de 10.001 hasta 25.000 habitantes: 1,1
   - Municipios de más de 25.000 habitantes: 1

- Tercer bloque de la sección destinada a los municipios.
  - La Consejería de Administraciones Públicas efectúa anualmente una convocatoria pública para asignar esta partida entre los municipios y entidades locales de ámbito territorial inferior.
  - Las ayudas no pueden superar el 80% del coste de la inversión o gasto realizado.
- Sección destinada a las mancomunidades.
  - Los criterios de selección y requisitos para el otorgamiento de las ayudas son fijados anualmente por la Consejería de Administraciones Públicas, mediante una orden o resolución de convocatoria pública para su obtención. La distribución de esta parte del Fondo se efectúa también por orden de la consejería, oído el Consejo Regional de Municipios.

ISBN: 978-84-613-2571-9

  - Las ayudas no pueden superar el 80% del coste de la inversión o gasto realizado.
  - Se aplican los siguientes criterios para priorizar las solicitudes presentadas:
    - Necesidad de la inversión o equipamiento a realizar.
    - Capacidad económica de la mancomunidad para la realización de la inversión o equipamiento que se pretende.
    - Relación de las inversiones y equipamientos solicitados respecto de las calificadas como preferentes (programas de desarrollo local, inversiones en caminos rurales y obras de abastecimiento y saneamiento).
    - Contribución económica de la mancomunidad para la financiación de la inversión o equipamiento.
    - Mejora que suponga, en su caso, la realización de la inversión o la implantación o mantenimiento de un servicio.
- Sección o Fondo de reserva.
  - Distribución discrecional por la Consejería de Administraciones Públicas, con el fin de atender aquellos eventos acaecidos en el transcurso del ejercicio presupuestario.
  - Las subvenciones se otorgan en atención a la mera concurrencia del evento dañoso o de la situación de urgencia inaplazable planteada, no siendo necesario establecer comparaciones entre las distintas solicitudes recibidas ni fijar una prelación entre ellas.
  - El importe máximo de la subvención será del 100% de la cuantía de la inversión o gasto a realizar, teniéndose en cuenta para la determinación de su importe concreto la alteración producida o prevista para la prestación de los servicios públicos, la capacidad económica del solicitante y la necesidad de mantener a lo largo de todo el año una reserva suficiente para atender otras incidencias.
  - La concesión de ayudas está limitada por las disponibilidades presupuestarias. No obstante, las solicitudes desestimadas por este único motivo podrán ser atendidas posteriormente, por orden cronológico de entrada, en los supuestos de renuncia de otros beneficiarios, incumplimiento de la obligación de justificación, reintegro de ayudas indebidamente percibidas, incremento de la dotación presupuestaria o inicio de un nuevo ejercicio en el que exista crédito adecuado.

Carácter de los ingresos

- Sección del Fondo correspondiente a los municipios.
  - Bloque destinado a los municipios con población de hasta 2.000 habitantes (30%):
    - Transferencias de carácter no específico o incondicionado.
    - Los ayuntamientos percibirán su participación en el Fondo en cuatro pagos trimestrales (febrero, mayo, agosto y noviembre), junto con la liquidación correspondiente.
    - Las entregas a cuenta de cada uno de los tres primeros trimestres serán del 25% de lo percibido por el mismo concepto durante el ejercicio precedente.
  - Bloque destinado a los municipios con población superior a 2.000 habitantes (30%):
    - Subvenciones de carácter específico para la financiación de gastos corrientes y de inversión generados por obras y servicios de competencia municipal, con preferencia de los que supongan la prestación de servicios mínimos obligatorios.
    - La Consejería de Administraciones Públicas efectúa anualmente una convocatoria pública, en la que se especifican los programas o servicios susceptibles de

ISBN: 978-84-613-2571-9

financiación y los requisitos para su adjudicación. En función de las solicitudes presentadas y una vez oído el Consejo Regional de Municipios, resolverá las obras y servicios que se vayan a ejecutar para el ejercicio presupuestario, sin que sobrepasen para cada municipio la participación definitiva asignada.
    - Las entidades locales beneficiarias pueden solicitar autorización a la consejería para cambiar el destino de las ayudas concedidas, siempre que el nuevo destino esté igualmente comprendido en el objeto de las ayudas y que la petición se formalice dentro del primer semestre del ejercicio.
  - Bloque destinado a la financiación de programas sectoriales en materia de educación, empleo, cultura, deportes, bienestar social, sanidad, medio ambiente, caminos rurales, ciclo hidráulico, residuos sólidos urbanos e instalaciones municipales (40%): subvenciones de carácter condicionado para la realización de inversiones (obras y adquisición de equipamiento).
    - La Consejería de Administraciones Públicas efectúa anualmente una convocatoria pública en la que se especifican los programas susceptibles de financiación.
    - Las inversiones se pueden programar con carácter plurianual, siempre que no se comprometa más del 50% del Fondo para el ejercicio presupuestario siguiente.
- Sección del Fondo correspondiente a las mancomunidades.
  - Subvenciones de carácter condicionado, destinadas a financiar proyectos de inversión o equipamiento para el cumplimiento de sus fines estatutarios, con prioridad para los programas de desarrollo local e inversiones en caminos rurales y obras de abastecimiento y saneamiento.
  - Las mancomunidades beneficiarias pueden solicitar autorización a la consejería para cambiar el destino de las ayudas concedidas, siempre que el nuevo destino esté igualmente comprendido en el objeto de las ayudas y que la petición se formalice dentro del primer semestre del ejercicio.
- Sección o Fondo de reserva.
  - Ayudas de libre disposición de la Consejería de Administraciones Públicas, destinadas a atender actuaciones locales urgentes e incidencias imprevisibles.
  - El plazo de petición está abierto de forma permanente durante el ejercicio y las subvenciones concedidas no requieren más justificación que la acreditación de encontrarse en la situación tenida en cuenta para la concesión de la ayuda.

8. El Plan de cooperación local de Castilla y León

8.1. Antecedentes

8.1.1. El Fondo de Cooperación Local como germen de la cooperación económica de la comunidad autónoma con las entidades locales

La contribución de la comunidad autónoma al sostenimiento económico de las haciendas locales echó a andar bien pronto, dándose el primer paso con la Ley 6/1986, de 6 de junio, reguladora de las relaciones entre la Comunidad de Castilla y León y las entidades locales. Su artículo 24 otorgó

ISBN: 978-84-613-2571-9

carta de naturaleza al Fondo de Cooperación Local, en calidad de punto de integración de las ayudas otorgadas por aquélla para gastos de inversión en programas de interés común, confiando su cuantía y su distribución, territorial y por programas, a lo que ordenase anualmente la correspondiente Ley de presupuestos de la comunidad en un anexo propio. Con estas bases el Fondo de Cooperación Local comenzó a funcionar en 1987 y se consolidó durante la segunda mitad de esa década como una vía de financiación finalista destinada a las diputaciones provinciales, por un lado, y a los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, por otro.[386] A las primeras se les reservó una parte de su montante en forma de subvenciones nominativas o ayudas territorializadas, con el fin de colaborar en proyectos de inversión en favor de las entidades locales de población inferior a 20.000 habitantes, y otra para financiar sus respectivos planes provinciales de carreteras. En general, el Fondo tenía como destino infraestructuras y equipamientos municipales, sufragando determinados proyectos de obra, y se gestionaba a través de un procedimiento fijado por disposiciones reglamentarias con el que se pretendió, además, garantizar la participación de los entes locales afectados.[387]

8.1.2. Aparición y consolidación del Plan de cooperación local

El segundo momento importante sobrevino a raíz de la Ley 22/1994, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 1995. Sus artículos 37 a 39 incluyeron por primera vez

386. Pueden verse las leyes de presupuestos generales de la Comunidad de Castilla y León para los ejercicios 1989 a 1994, ambos inclusive: Ley 1/1989, de 10 de febrero (artículo 24 y 27); Ley 10/1989, de 29 de diciembre (artículos 26 y 27); Ley 17/1990, de 29 de diciembre (artículos 32 y 33); Ley 11/1991, de 23 de diciembre (artículo 32); Ley 9/1992, de 29 de diciembre (artículo 31), y Ley 8/1993, de 29 de diciembre (artículo 38).

387. La gestión del Fondo de Cooperación Local durante esta primera etapa y hasta el año 2002 fue regulada sucesivamente por las siguientes disposiciones reglamentarias: Decreto 7/1987, de 15 de enero de 1987, por el que se regula la gestión del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad de Castilla y León para 1987; Decreto 36/1988, de 25 de febrero, por el que se regula la gestión del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad de Castilla y León; Decreto 108/1989, de 31 de mayo, regulador de la gestión del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad de Castilla y León; Decreto 57/1990, de 5 de abril, regulador de la gestión del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad de Castilla y León, modificado parcialmente por los decretos 104/1996, de 22 de abril, 230/1998, de 5 de noviembre, y 59/2000, de 23 de marzo, y Decreto 38/1992, de 12 de marzo, regulador de la Gestión del Fondo de Cooperación Local en materia de carreteras provinciales, parcialmente modificado por los decretos 32/1993, de 18 de febrero, 305/1999, de 9 de diciembre, y 60/2000, de 23 de marzo. Tanto el Decreto 57/1990 como el Decreto 38/1992 se mantuvieron en vigor hasta la aprobación del Decreto 53/2002, de 4 de abril, al que más tarde aludiremos.

ISBN: 978-84-613-2571-9

el denominado a partir de entonces Plan de cooperación local, concebido con una estructura en tres bloques que, con alguna adición, ha pervivido hasta el momento presente. Dentro de dicho Plan quedaron integrados el preexistente Fondo de Cooperación Local, el Fondo de Apoyo Municipal y el conjunto de transferencias corrientes y de capital destinadas a las entidades locales que figurasen con tal carácter o denominación en el presupuesto autonómico.[388]

Como aspecto más novedoso cabe identificar la aparición del Fondo de Apoyo Municipal. Se trata de un instrumento de carácter incondicionado, destinado a los municipios con población de derecho igual o superior a 20.000 habitantes y adscrito al pago de los gastos generados por la implantación, mejora, ampliación o mantenimiento de servicios públicos no susceptibles de ser financiados con tasas o precios públicos.

El Fondo de Cooperación Local conservó su configuración primigenia hasta el ejercicio 2001. Sin embargo, el artículo 32 de la Ley 15/2001, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2002, trajo consigo un desglose en seis líneas de actuación que, como veremos enseguida, se han mantenido hasta la actualidad. Son las siguientes: 1) Fondo para inversiones de municipios mayores de veinte mil habitantes; 2) Fondo territorializado, destinado a las diputaciones provinciales, para inversiones en municipios menores de veinte mil habitantes; 3) Fondo para inversiones de mancomunidades municipales y demás entidades locales que agrupen varios municipios; 4) Fondo para inversiones de entidades locales incluidas en zonas de acción especial; 5) Fondo para inversiones complementarias de las entidades locales, y 6) Fondo para entidades locales con tratamiento preferencial por el alcance supramunicipal de sus servicios.

Por otra parte, entre 1998 y 1999 se produjeron dos novedades legislativas, ya examinadas en capítulos anteriores, que afianzaron la política de ayuda de la comunidad autónoma al sostenimiento económico local. Por una parte, el artículo 109 de la Ley 1/1998, de régimen Local de Castilla y León –que derogó la antes citada Ley 6/1986–, institucionalizó de manera estable el Plan de cooperación local como cauce de cooperación económica. Y por otra parte, el Estatuto de autonomía de 1983 (hoy en día derogado), tras la

388. Para los ejercicios comprendidos entre 1996 y 2004, ambos inclusive, nos remitimos a las siguientes disposiciones: Ley 4/1995, de 28 de diciembre (artículos 38 a 40); Ley 9/1996, de 27 de diciembre (artículos 32 a 34); Ley 12/1997, de 26 de diciembre (artículos 32 a 34); Ley 14/1998, de 23 de diciembre (artículos 32 a 34); Ley 7/1999, de 27 de diciembre (artículos 32 a 34); Ley 12/2000, de 28 de diciembre (artículos 30 a 32); Ley 15/2001, de 28 de diciembre (artículos 30 a 32); Ley 22/2002, de 27 de diciembre (artículos 30 a 32), y Ley 14/2003, de 23 de diciembre (artículos 30 a 32).

ISBN: 978-84-613-2571-9

reforma operada por la Ley orgánica 4/1999, de 8 de enero, incluyó en su artículo 26.4 una mención específica al Fondo de Cooperación Local como solución para atender la obligación asumida por los poderes autonómicos de facilitar apoyo financiero a las entidades locales.

8.1.3. El Pacto Local del año 2005

El 3 de noviembre de 2005 se hizo público el denominado *Acuerdo de Pacto Local de Castilla León*, concebido como un proceso dinámico para la creación de un nuevo marco de relaciones entre la comunidad autónoma y las corporaciones locales, logrando una segunda descentralización competencial hacia éstas y potenciando su autonomía.[389] Se formalizó, por ello, un acuerdo de naturaleza política al que cada entidad local puede adherirse voluntariamente, mediante decisión del órgano plenario de los municipios mayores de 1.000 habitantes y de las diputaciones provinciales –en este segundo supuesto se entienden indirectamente adheridos los municipios con población igual o inferior a 1.000 habitantes ubicados en su respectivo territorio–. Para dar cumplimiento a este Pacto se han comprometido cuatro grupos de medidas y actuaciones, detalladas en una *addenda*:[390]

–Medidas de refuerzo competencial, con el fin de incrementar y potenciar las facultades de gestión de las entidades locales y clarificar la distribución de competencias entre la comunidad autónoma y éstas.

–Medidas de cooperación institucional, con miras a analizar el grado de participación local en los órganos colegiados de la Administración regional.

Medidas de vertebración administrativa, encaminadas al diseño de los distintos tipos de entidades locales y su funcionalidad.

–Medidas de cooperación económica para fijar un marco económico estable que garantice el desarrollo de la autonomía local en el ejercicio de las competencias.

Con respecto a este último bloque de medidas, el apartado 4 de la indicada *addenda* destaca que se persigue reforzar la capacidad de las entidades locales para el gobierno de sus respectivas haciendas, procurando una adecuada prestación de los servicios públicos a los ciudadanos. Entre

389. Como paso previo el Decreto 48/2002, de 27 de marzo, creó y reguló la organización y funcionamiento de la Comisión de Coordinación y Desarrollo del Pacto Local de Castilla y León, en calidad de órgano coordinador, deliberante y consultivo. Dicha norma reglamentaria fue derogada por el Decreto 1/2004, de 8 de enero.

390. *Acuerdo de Pacto Local de Castilla y León*, Junta de Castilla y León, Consejería de Presidencia y Administración Territorial, Dirección General de Administración Territorial, 3 de noviembre de 2005, p. 26 y siguientes.

ISBN: 978-84-613-2571-9

las diversas actuaciones previstas en este ámbito sobresale la previsión de que se apruebe un proyecto de ley que regule específicamente la cooperación económica local buscando, conforme a los principios de autonomía, suficiencia, coordinación y solidaridad, una mayor eficacia en la redistribución de los recursos aportados por la comunidad autónoma. Dicho proyecto habrá de regular los principios informadores básicos del sistema de cooperación económica local, el Plan de Cooperación, la estructura de la cooperación (general y sectorial) y los instrumentos para desarrollarla (Fondo de Cooperación Local, Fondo de Apoyo Municipal y Provincial y restantes fondos que pudieran ponerse en marcha). Este marco legal deberá ser después objeto de desarrollo reglamentario para regular el registro de ayudas e inversiones a las entidades locales y el procedimiento a seguir para la ejecución de estas transferencias.

Al margen de esa deseable labor de sistematización normativa, el otro bloque de medidas de orden financiero contenidas en el Pacto Local que nos interesa subrayar afecta de lleno al Plan de cooperación local. Se trata del acuerdo de incrementar de manera progresiva durante el período 2005-2011 la cooperación económica general, mediante un aumento de la dotación del Fondo de Apoyo Municipal y del Fondo de Cooperación Local. La elevación de este último se debe materializar subiendo las cuantías destinadas a algunas de las líneas que ya estaban en funcionamiento antes del acuerdo de 2005, o bien mediante la creación de otras nuevas.

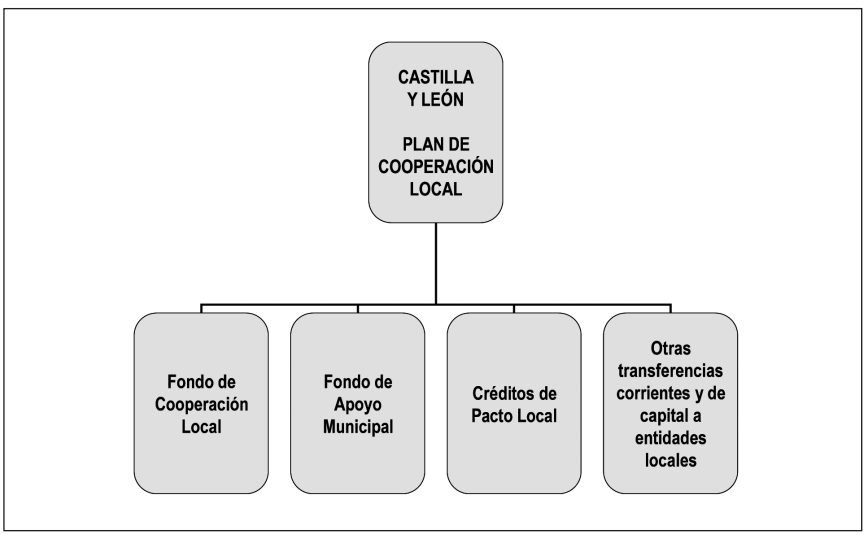
8.2. Estructura y características básicas

Al contar ya con un bagaje de aplicación bastante apreciable, el Plan de cooperación local está sujeto a un régimen jurídico que ha gozado de un alto grado de continuidad durante los últimos años.[391] No en vano, el único retoque sustancial habido desde 2002 ha venido de la mano del Pacto Local de 2005, como acabamos de comentar.

391. Como cabe suponer, desde la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León se viene reclamando con insistencia que la financiación canalizada a las haciendas locales a través de este Plan sea estable, de cuantía creciente y esencialmente incondicionada. En este sentido pueden verse en la página web de dicha Federación (www.frmpcl.es/) las ponencias presentadas en la X Asamblea General (Valladolid, 2 de diciembre de 2003), bajo los títulos "Hacia el principio de suficiencia financiera" y "El largo camino de la (in)suficiencia financiera de las corporaciones locales", así como las ponencias debatidas en la XII Asamblea (Valladolid, 17 de diciembre de 2007) sobre "Financiación de los gobiernos locales. Equilibrio de poder y financiación" y "Financiación de los gobiernos locales. Los principios de la financiación local".

ISBN: 978-84-613-2571-9

Ante la parca regulación de la Ley 1/1998 y a falta todavía de aprobación del anunciado texto legal sobre cooperación económica local, las sucesivas leyes de presupuestos generales de la comunidad autónoma han venido perfilando las reglas básicas de organización y funcionamiento de este cauce de relaciones económicas intergubernamentales.[392] A partir de la Ley 10/2004, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2005 (artículo 30.2), el Plan de cooperación local ha pasado a estar desdoblado en cuatro bloques: el Fondo de Cooperación Local; el Fondo de Apoyo Municipal; los créditos encaminados a hacer efectivo el llamado Pacto Local, cuya andadura se inició en el ejercicio 2005, y, por último, el conjunto de transferencias corrientes y de capital de carácter sectorial que, con destino a las entidades locales, figuren con tal carácter o denominación en el presupuesto. Estas últimas conforman la llamada cooperación económica sectorial desarrollada por las diversas consejerías de la Administración regional,[393] que por su especialidad no abordamos en este trabajo pese a ser el elemento más relevante del Plan en términos cuantitativos (363.376.403 euros en 2008).



392. Una completa exposición puede consultarse en TOBES PORTILLO, P. y ANGOITIA GRIJALBA, M., "El Plan de cooperación local", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. extraordinario, 2006, p. 261 y siguientes.

393. Durante los últimos ejercicios las leyes de presupuestos generales de la comunidad autónoma contemplan un programa, ubicado en la sección correspondiente a la Consejería de Hacienda, dirigido específicamente a financiar la transferencia y delegación de competencias a las entidades locales. En 2008 su dotación asciende a 8.204.527 euros.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Aunque la cuantía de los dos primeros conceptos ha aumentado a un ritmo muy moderado entre 2003 y 2008, el auge de los créditos asociados al Pacto Local ha motivado que la cooperación económica general promovida a través del Plan haya experimentado un crecimiento de más del 63 por ciento.

Plan de cooperación local de Castilla y León. Principales componentes Ejercicios 2003 a 2008

Ejercicio	Fondo de Apoyo Municipal	Fondo de Cooperación Local	Transferencias por Pacto Local	Total Plan de cooperación local [1]
2003	5.714.165 €	53.382.033 €	–	59.096.198 €
2004	5.714.165 €	54.872.442 €	–	60.586.607 €
2005	6.088.643 €	55.633.704 €	12.000.000 €	73.722.347 €
2006	6.436.636 €	55.633.704 €	19.000.000 €	81.070.340 €
2007	6.618.500 €	55.633.704 €	26.000.000 €	88.252.204 €
2008	6.271.302 €	57.454.186 €	33.000.000 €	96.725.488 €
Variación período	**Δ 9,75%**	**Δ 7,63%**	**Δ 175%**	**Δ 63,67%**

Fuente: Estado de gastos de las leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para los años 2003 a 2008 y órdenes reguladoras de la distribución de los diferentes componentes del Plan. Véase el anexo de este capítulo.

[1] No se computan las transferencias corrientes y de capital de carácter sectorial, destinadas a la cooperación local, presupuestadas por las distintas consejerías de la Administración autonómica.

Por otra parte, durante ese período el Plan de cooperación ha conservado una cuota de participación dentro del gasto público de la Administración autonómica que se sitúa en torno al 1 por ciento, así como una proporción respecto de la recaudación global de los capítulos 1, 2 y 3 de su presupuesto de ingresos superior al 2 por ciento.

El Plan de cooperación local (PCL) en el gasto de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Período 2003-2008

Ejercicio	Presupuesto de la comunidad autónoma. Estado de gastos [1]	PCL [2] Dotación total	PCL Peso relativo
2003	5.095.963.368 €	59.096.198 €	1,16 %
2004	7.476.423.285 €	60.586.607 €	0,81%

ISBN: 978-84-613-2571-9

Ejercicio	Presupuesto de la comunidad autónoma. Estado de gastos [1]	PCL [2] Dotación total	PCL Peso relativo
2005	8.089.574.803 €	73.722.347 €	0,91%
2006	8.460.971.389 €	81.070.340 €	0,96%
2007	9.038.729.295 €	88.252.204 €	0,98%
2008	9.706.912.653 €	96.725.488 €	1,00%
Variación período	**Δ 90,48%**	**Δ 63,67%**	**-0,16**

FUENTE: Estado de gastos de las leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para los años 2003 a 2008 y órdenes reguladoras de la distribución de los diferentes componentes del Plan. Véase el anexo de este capítulo.

[1] Se incluye sólo el presupuesto de la Administración general de la comunidad autónoma.

[2] Se computan el Fondo de Apoyo Municipal, el Fondo de Cooperación Local y los créditos por Pacto Local. No se computan las transferencias corrientes y de capital de carácter sectorial, destinadas a la cooperación local, presupuestadas por las distintas consejerías de la Administración autonómica.

Peso relativo del Plan de cooperación local (PCL) en los ingresos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (capítulos 1, 2 y 3)
Ejercicios 2003 a 2008

Ejercicio	Capítulo 1 Impuestos directos	Capítulo 2 Impuestos indirectos	Capítulo 3 Tasas y otros ingresos	Total Capítulos 1, 2 y 3	PCL Peso relativo
2003	832.700.000 €	1.745.079.000 €	266.188.045 €	2.843.967.045 €	2,08%
2004	903.318.360 €	1.962.891.930 €	247.965.727 €	3.114.176.017 €	1,95%
2005	952.495.000 €	2.136.126.000 €	239.521.234 €	3.328.142.234 €	2,42%
2006	1.084.880.410 €	2.436.433.530 €	258.916.685 €	3.780.230.625 €	2,14%
2007	1.175.757.350 €	2.739.336.070 €	259.982.165 €	4.175.075.585 €	2,11%
2008	1.357.788.020 €	2.862.364.790 €	228.575.490 €	4.448.728.300 €	2,17%
Variación período	**Δ 63,06%**	**Δ 64,02%**	**∇ 14,13%**	**Δ 56,43%**	**+0,09**

FUENTE: Estado de ingresos consolidado de las leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para los años 2003 a 2008 y órdenes reguladoras de la distribución de los diferentes componentes del Plan. Véase el anexo de este capítulo.

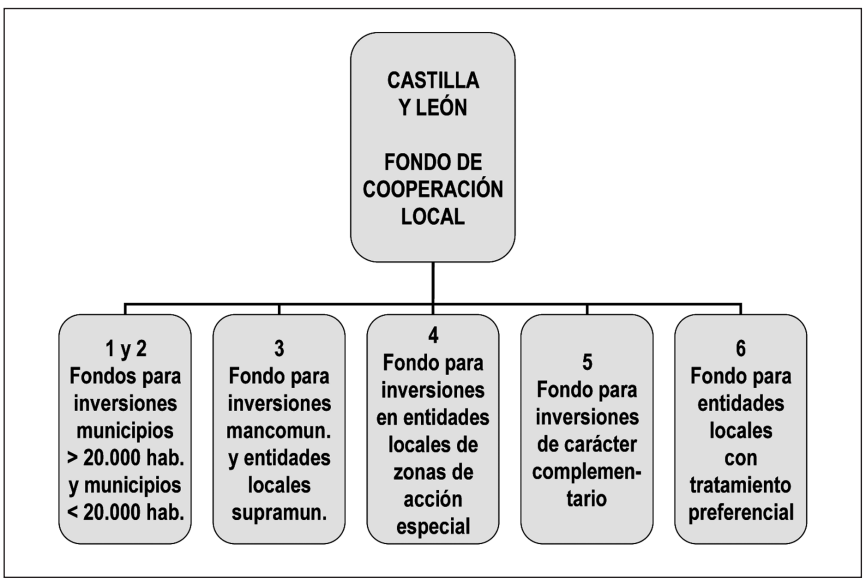
ISBN: 978-84-613-2571-9

8.2.1. El Fondo de Cooperación Local

De las características del Fondo de Cooperación Local, desarrollado por el Decreto 53/2002, de 4 de abril, llama la atención su estructura analítica, desagregada en nada menos que seis subfondos o líneas de actuación que cubren una amplia tipología de entidades locales (diputaciones provinciales, municipios mayores y menores, mancomunidades y otras entidades supramunicipales, zonas necesitadas de una intervención más intensa, etc.). Cada una de esas líneas se rige por sus propias reglas de distribución entre los entes beneficiarios, si bien todas ellas coinciden en aportar a las haciendas locales subvenciones de carácter condicionado, que han de aplicarse forzosamente, por orden de prioridad y en régimen de cofinanciación, a las siguientes inversiones y acciones, según aclara el artículo 2 del citado Decreto:

–Infraestructura y equipamiento de servicios municipales mínimos y obligatorios.

–Infraestructura y equipamiento de otros servicios de interés comunitario prestados por las entidades locales, como servicios sociales y asistenciales, servicios culturales y deportivos, protección civil y extinción de incendios o carreteras provinciales, entre otros.



La cuantía global del Fondo y su desagregación entre las diferentes líneas de actuación son aspectos resueltos para cada ejercicio por la Ley de presupuestos, lo que implica una ausencia de automatismo en su

ISBN: 978-84-613-2571-9

evolución.[394] Los dos primeros bloques captan la mayor parte de los recursos del Fondo. Se sustancian en financiación directa para inversiones a los municipios con población superior a 20.000 y en financiación territorializada, canalizada a través de las diputaciones provinciales, para inversiones en municipios con un número de habitantes por debajo de ese límite. También cuentan con una dotación importante las ayudas para inversiones de las mancomunidades y demás entidades que agrupen varios municipios.

Fondo de Cooperación Local
Ejercicios 2003 a 2008

Ejercicio	Fondo inversiones municipios > 20.000 hab.	Fondo territorializado inversiones municipios < 20.000 hab.	Fondo inversiones mancomunidades y entidades supramunicipales
2003	6.817.905 €	23.573.853 €	8.893.958 €
2004	6.817.905 €	25.894.199 €	8.893.958 €
2005	7.264.620 €	26.208.746 €	8.893.958 €
2006	7.264.620 €	26.208.746 €	8.893.958 €
2007	7.264.620 €	26.208.746 €	8.893.958 €
2008	7.482.559 €	26.995.007 €	9.160.777 €
Variación período	**Δ 9,75%**	**Δ 14,51%**	**Δ 3,00%**
Ejercicio	**Fondo inversiones en zonas de acción especial**	**Fondo inversiones complementarias**	**Fondo actuaciones supramunicipales**
2003	601.012 €	7.459.352 €	6.035.953 €
2004	601.012 €	6.665.368 €	6.000.000 €
2005	601.012 €	6.665.368 €	6.000.000 €
2006	601.012 €	6.665.368 €	6.000.000 €
2007	601.012 €	6.665.368 €	6.000.000 €
2008	619.042 €	7.016.801 €	6.180.000 €
Variación período	**Δ 3,00%**	**∇ 5,93%**	**Δ 2,39%**

FUENTE: Estado de gastos de las leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para los años 2003 a 2008. Véase el anexo de este capítulo.

394. Tienen razón TOBES PORTILLO, P. y ANGOITIA GRIJALBA, M. –"El Plan de cooperación…", *op. cit.*, p. 265–, cuando echan en falta que no se haya establecido hasta el momento "ningún sistema automático para su determinación, ni ninguna regla explícita de evolución, por lo que se configura como un sistema de carácter discrecional".

ISBN: 978-84-613-2571-9

La aplicación de estos créditos presupuestarios da lugar cada año a la publicación de múltiples órdenes de convocatoria y concesión. Al tratarse de aportaciones económicas revestidas de la naturaleza jurídica de subvenciones, las corporaciones receptoras quedan sujetas a la obligación de justificar la ejecución de los proyectos de inversión cofinanciados. En consecuencia, este Fondo resulta ajeno por completo al designio constitucional de articular una participación incondicionada en ingresos de la Hacienda autonómica.

8.2.2. El Fondo de Apoyo Municipal

El Fondo de Apoyo Municipal tiene como únicos destinatarios a los municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes, a los que transfiere ingresos de carácter incondicionado. Por tal motivo se aproxima a la idea de participación en ingresos de la comunidad autónoma, aunque sea de modesta cuantía, deje fuera a los municipios menores y no goce de automatismo porque su dotación es determinada anualmente por la Ley de presupuestos.[395] Su destino es la financiación de los gastos por operaciones de capital provocados por la implantación, mejora, ampliación o mantenimiento de servicios públicos de competencia municipal que no sean susceptibles de provocar la exacción de tasas o precios públicos. Sería el caso, por ejemplo, de los servicios enumerados por el artículo 21 del Texto refundido de la Ley de la LRHL (abastecimiento de aguas en fuentes públicas, alumbrado de vías públicas, vigilancia pública en general, protección civil, limpieza de la vía pública y enseñanza en los niveles de educación obligatoria).

Al igual que sucede con los fondos de Andalucía y Castilla-La Mancha, no hay ninguna directriz legal que guíe la distribución del volumen anual que realiza la consejería competente –hasta el ejercicio 2007 la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y desde 2008 la Consejería de Interior y Justicia– a través de normas reglamentarias, previo informe de la

395. Según Tobes Portillo, P. y Angoitia Grijalba, M. –"El Plan de cooperación…", *op. cit.*, p. 285-286–, para que el Plan de cooperación local en general pudiera identificarse sin reservas con una participación en los tributos de la comunidad autónoma deberían modificarse algunos aspectos: "En este sentido, se debería conseguir que los elementos financieros que componen este Plan se vinculen a los tributos autonómicos, ya que, actualmente, estos instrumentos no presentan esta relación, al suponer bien participaciones en los ingresos generales de la comunidad autónoma, bien un conjunto de transferencias desvinculadas de los ingresos tributarios de Castilla y León. De igual forma, en la línea de la Carta Europea de la Autonomía Local, sería preferible que los recursos financieros integrados en el Plan tuvieran, con carácter general, naturaleza incondicionada."

ISBN: 978-84-613-2571-9

Federación Regional de Municipios y Provincias.[396] En la medida en que estamos ante una financiación incondicionada, la obligación de justificación anual de los municipios queda restringida a una mera información sobre el empleo efectivo de las cantidades recibidas por el respectivo ayuntamiento.

8.2.3. Transferencias vinculadas al Pacto Local

Como ya hemos visto, el Pacto Local de 2005 ha supuesto una notable puesta en valor del Plan de cooperación local como canal de cooperación económica general de la comunidad autónoma, al haber contraído una serie de compromisos en un horizonte temporal que comprende los años 2005 a 2011:

–Incremento progresivo del Fondo de Apoyo Municipal.

–Incremento progresivo de determinadas líneas del Fondo de Cooperación Local, como el fondo territorializado destinado a las diputaciones provinciales, el fondo para inversiones de municipios de más de 20.000 habitantes y el fondo para inversiones de entidades locales incluidas en zonas de acción especial.

–Creación de tres nuevas líneas dentro del Fondo de Cooperación Local, una para el fomento de consorcios y mancomunidades de interés comunitario, otra para los municipios prestadores de servicios generales y los municipios singulares y una tercera, gestionada por las diputaciones provinciales, para financiar proyectos de inversión en los municipios de menos de 1.000 habitantes.

El Pacto Local ha impulsado, asimismo, la llamada cooperación sectorial, realizada por la Junta de Castilla y León a través de sus diversos departa-

396. La distribución de este fondo carece de criterios explícitos o predeterminados de reparto, pero como aclaran TOBES PORTILLO, P. y ANGOITIA GRIJALBA, M. –"El Plan de cooperación…", *op. cit.*, p. 273–, en la práctica se atiende a los criterios seguidos en la distribución del Fondo de Cooperación Local para municipios de más de 20.000 habitantes, dada la coincidencia de beneficiarios. Desde la aparición de este Fondo en el ejercicio 1995 hasta el ejercicio 2001 la distribución de su dotación presupuestaria se efectuaba mediante acuerdo de la Junta de Castilla y León, a propuesta de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y previo informe de la Federación Regional de Municipios y Provincias. Véanse los acuerdos de 3 de agosto de 1995, 15 de febrero de 1996, 20 de febrero de 1997, 26 de febrero de 1998, 25 de febrero de 1999, 17 de febrero de 2000 y 10 de mayo de 2001. A partir de la Ley 15/2001, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2002 (artículo 31), y con la Orden de 19 de febrero de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se aprueba la distribución del Fondo de Apoyo Municipal para el año 2002, se inicia la pauta de que la consejería competente en la materia proceda a efectuar el reparto. Pueden verse, en este sentido, las órdenes mencionadas en el anexo a este capítulo.

ISBN: 978-84-613-2571-9

mentos, para colaborar en el ejercicio de las competencias propias de las entidades locales. En concreto, ha propiciado el desarrollo de actuaciones de potenciación de tales competencias en varios ámbitos (residencias de personas mayores, centros de tratamiento de personas con discapacidad psíquica, concertación de plazas residenciales en relación con personas que padecen enfermedades mentales, servicios de asistencia o asesoramiento a municipios de las diputaciones provinciales, policía local y bomberos o fomento del asociacionismo local a través de consorcios, entre otros), mediante el otorgamiento de subvenciones para gastos corrientes o de capital. En el anexo de este capítulo se contiene una relación pormenorizada de las órdenes de convocatoria y concesión de estas ayudas, cuya regulación genérica se contiene en la Orden PAT/583/2006, de 6 de abril. Como podrá apreciarse tras su lectura, en los últimos años se viene produciendo una proliferación excesiva de todo tipo de subvenciones.

Comunidad Autónoma de Castilla y León
Plan de cooperación local: fondos de Cooperación Local y de Apoyo Municipal Ejercicios 2003 a 2008

Estructura

- El Plan de Cooperación se estructura en cuatro grupos de transferencias:
  - Fondo de Cooperación Local.
  - Fondo de Apoyo Municipal.
  - Créditos de Pacto Local.
  - Transferencias corrientes y de capital a las entidades locales que figuren con tal carácter o denominación en la Ley de presupuestos de la comunidad autónoma.
- El Fondo de Cooperación Local se descompone, a su vez, en seis líneas de actuación diferenciadas:
  - Fondo para inversiones de municipios de más de 20.000 habitantes.
  - Fondo territorializado, destinado a las diputaciones provinciales, para inversiones en municipios de menos de 20.000 habitantes.
  - Fondo para inversiones de mancomunidades municipales y demás entidades que agrupen varios municipios (comunidades de Villa y Tierra, comunidades de Tierra, asocios, otras entidades asociativas tradicionales, comarcas, entidades metropolitanas).
  - Fondo para inversiones de entidades locales incluidas en zonas de acción especial (territorios que por sus especiales características económicas, sociales o geográficas requieren una intervención más intensa), al objeto de implantar nuevos servicios o ampliar o mejorar los ya existentes.
  - Fondo para inversiones complementarias de las entidades locales de la comunidad autónoma.
  - Fondo para entidades locales con tratamiento preferencial por el alcance supramunicipal de sus servicios, dirigido exclusivamente a dos grupos de entidades:

ISBN: 978-84-613-2571-9

- Municipios que presten servicios (culturales, educativos, sanitarios, sociales, administrativos, etc.) que satisfagan la demanda de los residentes en municipios limítrofes.
- Municipios resultantes de fusiones o incorporaciones.

Entidades locales beneficiarias

- Fondo de Cooperación Local. Entidades locales en general, conforme a las condiciones establecidas para cada una de sus líneas de actuación.
- Fondo de Apoyo Municipal. Municipios con población de derecho igual o superior a 20.000 habitantes.

Finalidad

- Fondo de Cooperación Local. Instrumento general de cooperación económica de la comunidad autónoma con las entidades locales para la financiación de los servicios que éstas prestan a los ciudadanos.
- Fondo de Apoyo Municipal. Sufragar los gastos generados por la implantación, mejora, ampliación o mantenimiento de servicios públicos no susceptibles de ser financiados con tasas o precios públicos.

Objeto

- Participación global en los ingresos de la comunidad autónoma, sin base tributaria propiamente dicha, pues no se establece ningún vínculo con el rendimiento de los tributos que componen su Hacienda.

Evolución del Fondo

- La cuantía de los recursos adscritos al Plan de cooperación local y, en particular, a los fondos de Cooperación Local y de Apoyo Municipal es fijada anualmente en la Ley de Presupuestos de cada ejercicio.

Criterios de distribución del Fondo de Cooperación Local

- Fondo para inversiones de municipios de más de 20.000 habitantes. Distribución por la consejería competente (Presidencia y Administración Territorial hasta 2007; Interior y Justicia a partir de 2008), previo informe de la Federación Regional de Municipios y Provincias, conforme a las reglas siguientes:
  - Una parte (máximo del 60% de la dotación presupuestaria anual) por partes iguales entre todos los municipios beneficiarios, mediante la asignación de una cantidad fija.
  - El resto se reparte en proporción a la población, los servicios prestados, la presión fiscal, la renta por habitante o cualquier otra variable que se estime adecuada.
- Fondo territorializado, destinado a las diputaciones provinciales, para inversiones en municipios de menos de 20.000 habitantes. Para su distribución territorial se tienen en cuenta los factores siguientes:
  - Necesidades de infraestructura y equipamiento, evaluadas a través de la Encuesta de Infraestructura y Equipamiento Local.
  - Capacidad financiera de las haciendas correspondientes.

ISBN: 978-84-613-2571-9

  - Factores indicativos del nivel socioeconómico (población, superficie, dispersión geográfica, renta per cápita o presión fiscal).
- Fondo para inversiones de mancomunidades y demás entidades que agrupen varios municipios. La concesión de ayudas se realiza mediante convocatoria pública, dirigida a este tipo de entidades, de acuerdo con los criterios siguientes:
  - Diversidad de fines y servicios asumidos por las entidades locales solicitantes y su efectiva prestación supramunicipal.
  - Número de municipios agrupados en la entidad local supramunicipal, su población y grado de dispersión, las características de su territorio y su superficie.
  - Carencias de los ciudadanos respecto al servicio para el que se solicita financiación.
  - Existencia de un plan o programa para la prestación de servicios municipales con objetivos, prioridades, medios, recursos y plazo de ejecución.
- Fondo para inversiones de entidades locales incluidas en zonas de acción especial. La concesión de ayudas se realiza mediante convocatoria pública, dirigida exclusivamente a las entidades locales comprendidas en los territorios que se determinen cada año en la propia convocatoria, de acuerdo con los criterios siguientes:
  - Carencias de los servicios municipales en relación con la media regional.
  - Situación geográfica.
  - Dispersión poblacional.
  - Realización de actuaciones que tiendan a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.
- Fondo para inversiones complementarias de las entidades locales de la comunidad autónoma. La concesión de ayudas se realiza mediante convocatoria pública, dirigida a todas las entidades locales, dando prioridad para los proyectos que, por su complejidad o elevado coste, no tengan cabida en las líneas ordinarias de cooperación.
- Fondo para entidades locales con tratamiento preferencial por el alcance supramunicipal de sus servicios. La concesión de ayudas se realiza mediante convocatoria pública, dirigida exclusivamente a los entidades locales comprendidas en este grupo, conforme a los criterios siguientes:
  - En la concesión de ayudas a los municipios que presten servicios que beneficien a otros limítrofes se dará prioridad a los proyectos de inversión que repercutan sobre todos los habitantes del territorio al que el municipio solicitante extiende su área de influencia.
  - En la concesión de ayudas a los municipios resultantes de fusiones o incorporaciones, se dará preferencia a los proyectos de inversión en servicios mínimos municipales, servicios que afecten a todos los núcleos de población o servicios dirigidos a prestar una atención mínima e indispensable a los residentes en los núcleos de población separados del núcleo principal.

Distribución del Fondo de Apoyo Municipal

- Distribución anual mediante orden de la consejería competente (Presidencia y Administración Territorial hasta 2007; Interior y Justicia a partir de 2008), previo informe de la Federación Regional de Municipios y Provincias.

Carácter de los ingresos

- Fondo de Cooperación Local. Normas comunes (artículos 2 a 13 del Decreto 53/2002).

ISBN: 978-84-613-2571-9

  - Subvenciones de carácter condicionado destinadas a financiar, por orden de prioridad, las siguientes inversiones y acciones:
    - Infraestructura y equipamiento de servicios municipales mínimos y obligatorios.
    - Infraestructura y equipamiento de otros servicios de interés comunitario local prestados por las entidades locales (sociales y asistenciales, culturales y deportivos, protección civil y extinción de incendios, carreteras provinciales, entre otros).
  - Los proyectos financiados pueden ser de carácter anual o plurianual.
  - Las subvenciones con cargo a cada una de las líneas de actuación del Fondo se concederán por orden de la consejería competente (Presidencia y Administración Territorial hasta 2007; Interior y Justicia a partir de 2008), cualquiera que sea su importe.
  - La concesión de ayudas se realizará en régimen de convocatoria pública, salvo en las líneas destinadas a los municipios mayores de 20.000 habitantes y a las diputaciones provinciales.
  - El límite máximo de las ayudas concedidas con cargo al Fondo es, con carácter general, el 70% del presupuesto del proyecto, si bien ese porcentaje puede elevarse excepcionalmente hasta el 90%. Las entidades locales beneficiarias han de aportar el resto del presupuesto.
  - La Administración autonómica librará el importe de las ayudas concedidas una vez que las entidades beneficiarias acrediten bien la contratación de los proyectos de inversión subvencionados, bien su ejecución directa por la propia Administración.
  - Las entidades locales beneficiarias del Fondo están obligadas a justificar ante la consejería competente la ejecución de los proyectos de inversión financiados. Si la entidad beneficiaria no acredita este extremo, no cumple las condiciones establecidas en el Decreto 53/2002 o en la resolución de concesión o aplica la ayuda a fines distintos de los previstos, se revocará la ayuda concedida, con la consiguiente obligación de reintegro de las cantidades percibidas.
  - Las obras financiadas con cantidades superiores a 6.000 euros deberán colocar al pie de obra y en lugar visible un cartel rígido ajustado al modelo que se determine reglamentariamente, haciendo constar expresamente las fechas de comienzo y de finalización prevista, así como las entidades que cooperan a su financiación.
- Fondo de Cooperación Local. Normas específicas del Fondo territorializado, destinado a las diputaciones provinciales (artículos 17 a 20 del Decreto 53/2002).
  - Este Fondo tiene los siguientes fines:
    - Como objetivo prioritario, la financiación de proyectos de inversión de municipios de población inferior a 20.000 habitantes necesarios para la prestación de los servicios obligatorios, según su población.
    - Adicionalmente, la financiación de los proyectos de obra de mejora y conservación de la red viaria de titularidad de las diputaciones provinciales, siempre que dicha financiación no supere el 50% de la asignación territorializada en cada provincia (excepcionalmente se puede autorizar un porcentaje superior).
  - En la financiación de cada proyecto intervendrán la comunidad autónoma (participación máxima del 55% del presupuesto del proyecto), la Diputación Provincial y el municipio afectado (participación mínima del 10%).
  - En los proyectos de inversión en la red de carreteras provinciales la aportación máxima de la comunidad autónoma será del 70% del presupuesto considerado. La finan-

ISBN: 978-84-613-2571-9

ciación de estos proyectos será incompatible con cualquier otra ayuda o subvención estatal, autonómica o comunitaria.
  - La selección de los proyectos municipales de inversión corresponde a las respectivas diputaciones, previa convocatoria pública y única.
    - Se basará en los datos contenidos en la Encuesta de Infraestructura y Equipamiento Local.
    - Tienen carácter preferente las inversiones asociadas al funcionamiento de los servicios mínimos que establece el artículo 26 de la Ley 7/1985.
- Fondo de Cooperación Local. Normas específicas del Fondo para inversiones de municipios mayores de 20.000 habitantes (artículo 15 del Decreto 53/2002). Los municipios beneficiarios deben remitir a la consejería competente, dentro del mes de enero de cada año, acuerdo o resolución referente a los proyectos de inversión que se pretenden financiar, con su denominación, importe y financiación.
- Fondo de Apoyo Municipal.
  - Transferencias de carácter incondicionado.
  - El abono de las cantidades que correspondan a cada municipio se realizará mediante pagos trimestrales.
  - Los ayuntamientos están obligados a remitir cuenta justificativa de la aplicación de los ingresos dentro del mes siguiente al ejercicio económico financiado.
  - Cuando el importe del Fondo aplicado a su financiación exceda de la cantidad de 24.000,00 euros, en las obras o servicios que se ejecuten con cargo al mismo se deberá colocar a pie de obra y en lugar visible un cartel explicativo con determinadas especificaciones.

9. El Fondo de Cooperación Local de Cataluña

9.1. Antecedentes

Como tuvimos ocasión de comprobar en el capítulo tercero, esta comunidad autónoma afrontó de forma temprana la orden constitucional de implicarse de manera directa en procurar la suficiencia financiera de las entidades locales ubicadas en su territorio. La leyes 6/1987 y 8/1987 reconocieron a las comarcas y a los municipios, respectivamente, un derecho a recibir parte de sus ingresos. Tal 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 artículos 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), y en los artículos 39.1.d) y 40 del Texto refundido de Ley de organización comarcal de Cataluña (Decreto legislativo 4/2003, de 4 de noviembre).

ISBN: 978-84-613-2571-9

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, que ya vimos que sirve también para reconducir su participación en los tributos del Estado. En concreto, la participación en los recursos de la comunidad autónoma comenzó a funcionar en 1988 con una dotación de 500.000.000 de pesetas (equivalentes a 3.005.060,52 euros), si bien durante una primera etapa quedó ligada sólo a la financiación de las comarcas, merced al acuerdo del Consejo Ejecutivo de 10 de marzo de ese año. Unos meses más tarde la Ley 13/1988, de 31 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña, de sus entidades autónomas y de las entidades gestoras de la Seguridad Social para 1989 (artículo 34), integró en el Fondo, además de las participaciones en los ingresos del Estado para municipios y provincias, una partida en concepto de participación en los ingresos de la Generalidad (1.250.000.000 de pesetas, equivalentes a 7.512.651,30 euros). Este montante estaba de nuevo destinado a ser distribuido exclusivamente entre los consejos comarcales, conforme a los criterios que se fijasen mediante reglamento, entre los cuales el legislador reclamaba que se tuvieran en cuenta los habitantes de cada comarca, las competencias y los servicios asumidos y el principio de solidaridad interterritorial.

Entre 1990 y 1992 las leyes de presupuestos mantuvieron este esquema, incrementando progresivamente los créditos presupuestarios correspondientes. En particular, para 1992 el artículo 25.3 de la Ley 32/1991, de 24 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 1992, recogió una aplicación de 2.761.272.150 pesetas, equivalentes a 16.595.579,86 euros.

A partir de la aprobación de la Ley 3/1992, de 28 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 1993 (artículo 22.3) se introdujo la particularidad de reconocer al Consejo General de Arán un porcentaje específico de participación en el Fondo de Cooperación Local (1,86 por ciento), dando así cumplimiento a una exigencia emanada de la Ley 16/1990, de 1 de julio, sobre el régimen especial del Valle de Arán.[397] El resto del Fondo (98,14 por ciento) conservó su condición de fuente de financiación privativa de los consejos comarcales, repartida en cada ejercicio con los criterios establecidos mediante norma reglamentaria sobre la base de las pautas legales mínimas antes mencionadas (población, nivel competen-

397. Artículo 23.2:

"La Ley de presupuestos de la Generalidad deberá establecer los porcentajes de participación a favor del Consejo General en el Fondo de Cooperación Local de Cataluña."

ISBN: 978-84-613-2571-9

cial y de servicios asumido y solidaridad interterritorial). En la práctica, los criterios de distribución se formalizaban mediante decreto del Gobierno de la Generalidad.

El ejercicio 1994 fue el último en que la participación en el Fondo estuvo cerrada en exclusiva a las comarcas y al Consejo General de Arán. La Ley 16/1993, de 28 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 1994 (artículo 19.3), sólo eliminó la alusión a las competencias y servicios asumidos por los consejos comarcales como pautas a seguir en orden a la distribución de los ingresos por la disposición reglamentaria correspondiente.

Se abrió una nueva etapa desde la Ley 12/1994, de 28 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad para 1995, merced a la cual la participación de los entes locales en los ingresos de ésta pasó a dividirse en dos bloques: el primero, ya preexistente, asignado a los consejos comarcales, conservándose el referido porcentaje singular del 1,86 por ciento para el Valle de Arán; el segundo bloque, de nuevo cuño, destinado a los municipios en general, que en lo sucesivo se convirtieron en beneficiarios principales de estos recursos transferidos por la Hacienda autonómica.

Desde un punto de vista jurídico-formal, conviene advertir que desde la creación del Fondo hasta el año 1998 inclusive las leyes de presupuestos de la Generalidad habían optado por incluir en su articulado una regulación de la participación muy escueta, casi limitada a la dotación de las partidas necesarias para su materialización. No concretaban, por lo tanto, los criterios de reparto, tarea que se remitía al reglamento y que cumplía cada año el Gobierno autonómico mediante decreto, si bien contando con el informe previo de la Comisión de Gobierno Local de Cataluña. A título de ejemplo, puede verse el artículo 45 de la Ley 16/1997, de 24 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 1998, donde sólo se establecían unas directrices generales a seguir en la distribución de los ingresos entre las comarcas (número de habitantes y principio de solidaridad interterritorial, mediante indicadores objetivos de sus necesidades de gasto) y los municipios (población e indicadores objetivos de sus necesidades de gasto, con una participación específica para Barcelona y una garantía de participación mínima inicial para todos ellos).

El modelo no resultó de pacífica implantación, ya que dio lugar a algunos conflictos judiciales.[398] Tal vez por ello experimentó una notable transfor-

398. En efecto, diversas disposiciones reglamentarias reguladoras de la distribución de la participación de las comarcas en los ingresos de la Hacienda autonómica fueron declaradas nulas por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, al estimar que no había ningún informe

ISBN: 978-84-613-2571-9

mación a raíz de la Ley 20/1998, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 1999 (artículo 39). Desde ese año hasta el momento presente los criterios de reparto de la participación en los ingresos de la Hacienda autonómica vienen siendo concretados directamente por la Ley de presupuestos, por lo que el papel de las normas reglamentarias ha mermado de manera ostensible. La consejería competente en la materia, en la actualidad la Consejería de Gobernación y Administraciones Públicas, ha pasado a limitarse 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. Únicamente en el ejercicio 2005 se rompió en parte este hábito, pues el artículo 41.2 de la Ley 11/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2005, remitió a un posterior acuerdo del Consejo de Gobierno la aprobación de los criterios de reparto.

Las últimas innovaciones de relieve en la configuración de esta vía de financiación vinieron de la mano de la Ley 30/2002, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el 2003. Su artículo 52 dio entrada en el Fondo a un tercer grupo de sujetos beneficiarios, las entidades municipales descentralizadas, dotando para ellas una nueva sección específica. Además, orientó una parte del montante asignado a los ayuntamientos a la consecución de una finalidad de fomento de la prestación supramunicipal de servicios a través de mancomunidades y comunidades de municipios.

Debe anotarse también que como medida de carácter transitorio el apartado 6 del artículo 52 de dicha Ley 30/2002 introdujo un fondo de carácter extraordinario y complementario para los municipios pequeños, entendiendo por tales aquellos que contasen con una población de derecho inferior a 1.000 habitantes. Su dotación (6.000.000 de euros) se repartió mediante la combinación de una cuota fija (6.000 euros para cada municipio) con una

o estudio que justificase la distribución aprobada y que no se habían respetado los parámetros establecidos en las respectivas leyes de presupuestos. Pueden verse, entre otras, la sentencia 262/2000, de 20 de marzo, relativa al Decreto 349/1995, de 28 de diciembre, sobre fijación de los criterios de distribución de la participación del Consejo General de Arán y de los consejos comarcales en los ingresos de la Generalidad, integrada en el Fondo de Cooperación Local, año 1995; la sentencia 296/2000, de 28 de marzo, referente al Decreto 350/1996, de 29 de octubre, sobre la fijación de los criterios de distribución de la participación del Consejo General de Arán y de los consejos comarcales en los ingresos de la Generalidad, a través del Fondo de Cooperación Local, año 1996; y la sentencia 468/2003, de 16 de mayo, que declara la nulidad del Decreto 232/1998, de 27 de agosto, sobre la fijación de los criterios de distribución de la participación del Consejo General de Arán y de los consejos comarcales en los ingresos de la Generalidad, a través del Fondo de Cooperación Local, año 1998.

ISBN: 978-84-613-2571-9

cuota variable, graduada en proporción directa al número de habitantes. Esta participación excepcional de los municipios de menos de 1.000 vecinos se consolidó en el ejercicio 2004, pasando a incluirse desde entonces en la participación ordinaria.

En el cuadro que sigue se puede apreciar la evolución cuantitativa del Fondo de Cooperación durante el período que hemos tomado como referencia. En general, el crecimiento global de su dotación ha sido notable (133,96 por ciento). Por secciones, el incremento ha sido mucho más significativo en el bloque destinado a los municipios (200 por ciento) que en los atribuidos a las Comarcas (40,26 por ciento) y a las entidades municipales descentralizadas (35,06 por ciento).

Participación de los entes locales en los ingresos de la Generalidad a través del Fondo de Cooperación Local (FCL). Ejercicios 2003 a 2008

Ejercicio	FCL Municipios	FCL Comarcas	FCL Entidades municipales descentralizadas	Total FCL
2003	36.943.576 € [1]	25.774.000 €	250.000 €	62.967.576 €
2004	43.044.363 €	27.749.245 €	300.000 €	71.093.608 €
2005	58.997.030 €	33.082.160 €	309.000 €	92.388.190 €
2006	80.862.590 €	34.074.624,80 €	318.270 €	115.255.484,80 €
2007	94.668.156 €	35.096.864 €	327.818 €	130.092.838,10 €
2008	110.830.728 €	36.149.769,92 €	337.652,64 €	147.318.150,56 €
Variación período	**Δ 200,00%**	**Δ 40,26%**	**Δ 35,06%**	**Δ 133,96%**

Fuente: Leyes de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para los años 2003 a 2008. Véase el anexo de este capítulo.

[1] En este ejercicio la participación de los municipios se dividió en dos bloques: uno general y ordinario (30.943.576 €) y otro extraordinario y complementario para los municipios de menos de 1.000 habitantes (6.000.000 €).

Interesa dejar constancia, asimismo, de que el Fondo de Cooperación Local se ha erigido en la principal línea de gasto de la Consejería de Gobernación y Administraciones Públicas dentro de los programas presupuestarios de apoyo financiero de la Generalidad a los entes locales y de apoyo a las obras y servicios de su competencia. Así lo atestiguan los datos relativos a los ejercicios 2007 y 2008.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Ejercicio	Soporte financiero a los entes locales	Soporte a las obras y servicios de los entes locales	Total soporte financiero de la consejería[1]	FCL Peso relativo
2007	154.331.176,77 €	103.756.780,31 €	258.087.957,08 €	50,41%
2008	177.572.933,09 €	108.749.734,58 €	286.322.667,67 €	51,45%

FUENTE: Leyes de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para los años 2003 a 2008. Véase el anexo de este capítulo.

[1] No se incluye la participación de los entes locales en los ingresos del Estado.

En cuanto a su participación relativa en el gasto público de la Generalidad, sin computar las entidades y organismos dependientes de dicha Administración, en 2008 se ha llegado a un modesto 0,52 por ciento, tras verificarse un crecimiento continuo durante la etapa examinada –con la sola excepción del ejercicio 2004–, a partir de un valor de partida del 0,39 por ciento.

El Fondo de Cooperación Local en el gasto de la Generalidad de Cataluña. Período 2003-2008

Ejercicio	Presupuesto de la Generalidad Estado de gastos	Fondo de Cooperación Local Dotación total	Fondo de Cooperación Local Peso relativo
2003	16.081.387.948,05 €	62.967.576 €	0,39%
2004	18.710.818.090,49 €	71.093.608 €	0,38%
2005	21.516.865.333,38 €	92.388.190 €	0,43%
2006	23.924.462.184,94 €	115.255.484,80 €	0,48%
2007	26.684.643.986,43 €	130.092.838,10 €	0,49%
2008	28.243.342.280,84 €	147.318.150,56 €	0,52%
Variación período	**Δ 75,63%**	**Δ 133,96%**	**+0,13**

FUENTE: Leyes de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para los años 2003 a 2008. Véase el anexo de este capítulo.

9.2. Estructura y características básicas

A nuestro modo de ver, de la regulación de la participación de los entes locales en los ingresos de la Generalidad, integrada junto con la participación en los ingresos del Estado en el Fondo de Cooperación Local, sobresalen varios extremos.

ISBN: 978-84-613-2571-9

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. La normativa de las restantes comunidades autónomas, con la única salvedad de Galicia que después examinaremos, se cuida de evitar la utilización de este término, contentándose con emplear el más genérico de Fondo. Ahora bien, ha de quedar claro al mismo tiempo que esta participación 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. Ciertamente, ello no nos impide calcular qué porcentaje representa sobre el importe agregado de los capítulos 1, 2 y 3 del presupuesto de ingresos de la Generalidad (sin incluir las entidades y organismos de ella dependientes). En este sentido se constata una tendencia al alza durante los últimos cuatro ejercicios, en los que se ha pasado de un 0,66 por ciento a un 0,79 por ciento.

Peso relativo del Fondo de Cooperación Local (FCL) en los ingresos de la Generalidad de Cataluña (capítulos 1, 2 y 3). Ejercicios 2005 a 2008

Ejercicio	Capítulo 1 Impuestos directos	Capítulo 2 Impuestos indirectos	Capítulo 3 Tasas y otros ingresos
2005	4.917.561.694 €	8.550.961.857 €	521.975.015,78 €
2006	5.558.299.015,20 €	9.593.745.325,40 €	556.458.640 €
2007	6.338.619.040 €	10.917.639.468 €	583.300.000 €
2008	7.448.500.000 €	10.662.800.000 €	596.500.000 €
Variación período	**Δ 51,47%**	**Δ 24,70%**	**Δ 14,28%**

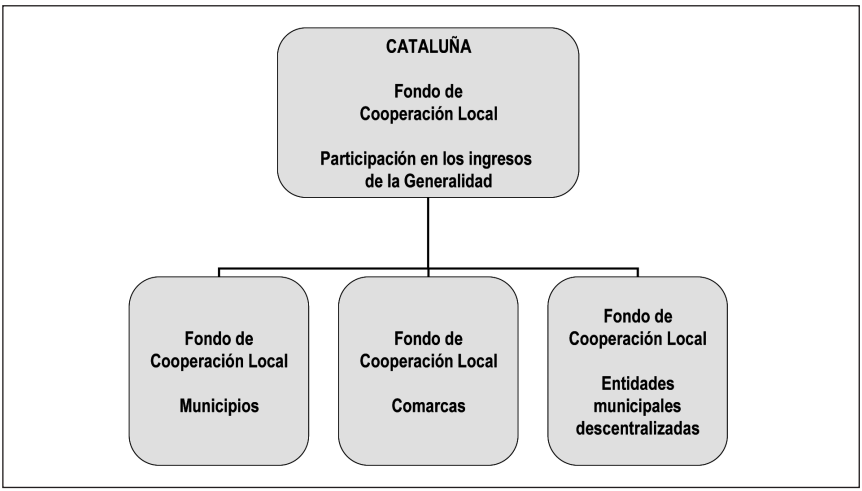
Ejercicio	Total Capítulos 1, 2 y 3	FCL Peso relativo
2005	13.990.498.566,78 €	0,66%
2006	15.708.502.980,60 €	0,73%
2007	17.839.558.508 €	0,73%
2008	18.707.800.000 €	0,79%
Variación período	**Δ 33,72%**	**+0,13**

Fuente: Leyes de presupuestos generales de la Generalidad de Cataluña para los años 2003 a 2008. Véase el anexo de este capítulo.

Según hemos adelantado, desde hace varios años la parte del Fondo destinada a materializar la participación en los ingresos de origen autonómico

ISBN: 978-84-613-2571-9

se desglosa en tres bloques, cada uno de los cuales tiene beneficiarios diferentes y una dotación presupuestaria autónoma, así como sus propias reglas de reparto.



Conforme al artículo 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. Ya tuvimos ocasión de comprobar en otro capítulo que la constitucionalidad de esta disposición, antes recogida en el artículo 181.A) de la Ley 8/1987, fue confirmada por el Tribunal Constitucional en la sentencia 331/1993, de 12 de noviembre.

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. En este punto nos remitimos al resumen que incluimos al final de este apartado.

Esta fuente de financiación se sustancia en transferencias que presentan en su mayoría naturaleza incondicionada, lo que ha de tomarse como una

ISBN: 978-84-613-2571-9

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 artículo 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 municipios 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 conceptos, obras o servicios concretos y determinados.

El predominio de los ingresos de libre disposición es manifiesto. Responden a esta característica todos los fondos asignados a las comarcas y entidades descentralizadas y más del 90 por ciento de los correspondientes a los municipios, según se infiere de los datos siguientes:

Participación de los ayuntamientos en los ingresos de la Generalidad. Ejercicios 2003 a 2008

Ejercicio	FCL ayuntamientos Dotación total	Participación de libre disposición		Fomento de la prestación supramunicipal de servicios	
		Importe	Peso relativo	Importe	Peso relativo
2003	30.943.576 €[1]	27.584.000 €	89,14%	3.359.576 €	10,86%
2004	43.044.363 €	39.584.000 €	91,96%	3.460.363 €	8,04%
2005	58.997.030 €	53.157.792,27 €	90,10%	5.839.237,73 €	9,90%
2006	80.862.590 €	73.362.590 €	90,73%	7.500.000 €	9,27%
2007	94.668.156 €	86.668.156 €	91,55%	8.000.000 €	8,45%
2008	110.830.728 €	102.330.728 €	92,33%	8.500.000 €	7,67%
Variación período	**Δ 258,17%**	**Δ 270,98%**	**+3,19**	**Δ 153,01%**	**-3,19**

Fuente: Las leyes de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para los años 2003 a 2008. Véase el anexo de este capítulo.

[1] No se computa la participación extraordinaria y complementaria para los municipios de menos de 1.000 habitantes de 6.000.000 € establecida en este ejercicio.

ISBN: 978-84-613-2571-9

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 artículo 48 de la Ley 16/2007, de 21 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2008, la transferencia de ingresos está condicionada a que envíen al departamento competente sus presupuestos y liquidaciones presupuestarias, además de las cuentas anuales a la Sindicatura de Cuentas, de acuerdo con lo establecido en la legislación sectorial. Como cautela adicional los entes locales están obligados a remitir los cuestionarios estadísticos homogeneizados de sus datos económicos y financieros, deber cuya inobservancia permite a la comunidad autónoma penalizarles con una retención de hasta el 50 por ciento de la aportación que les corresponda en el Fondo.

Fondo de Cooperación Local de Cataluña
Participación de los entes locales en los ingresos de la Generalidad
Ejercicio 2008

Estructura

De acuerdo con el artículo 198.1 del Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, el Fondo de Cooperación Local de Cataluña engloba dos fuentes de financiación diferentes:

- Participación de los entes locales en los ingresos del Estado, que debe distribuirse de acuerdo con lo establecido por la normativa específica (estatal) que resulte aplicable.
- Participación de los entes locales en los ingresos de la Generalidad, dividida a su vez en tres bloques específicos:
  - Fondo para los ayuntamientos (110.830.728,00 €).
  - Fondo para los consejos comarcales (36.149.769,92 €).
  - Fondo para los entidades municipales descentralizadas (337.652,64 €).

Entidades locales beneficiarias

- Municipios, con un régimen especial para Barcelona (Fondo para los ayuntamientos).
- Comarcas, con un régimen especial para el Valle de Arán (Fondo para los consejos comarcales).
- Entidades municipales descentralizadas existentes a 1 de enero del ejercicio (Fondo para las entidades municipales descentralizadas).

Finalidad

- Atribución de recursos de libre disposición en garantía de la suficiencia financiera de las haciendas locales y la solidaridad interterritorial.
- Fomento de la prestación supramunicipal de servicios públicos mediante la constitución de mancomunidades y comunidades de municipios, financiando los gastos derivados de las actividades o las inversiones supramunicipales.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Objeto

- Participación global en los ingresos de la comunidad autónoma, sin vinculación de su cuantía ni de su evolución al producto de los recursos tributaros que componen su Hacienda.

Evolución del Fondo

- La Ley de presupuestos de la comunidad autónoma fija la cuantía anual del Fondo, así como los criterios de distribución entre las entidades locales beneficiarias.
- No se contempla expresamente ninguna cláusula general de garantía mínima de ingresos en el tránsito de un ejercicio a otro.

Criterios de distribución del Fondo para los ayuntamientos en el ejercicio 2008 (110.830.728,00 €)

- La participación de los municipios en los ingresos de la Generalidad tiene dos componentes:
  - Participación de libre disposición (102.330.728,00 €).
  - Participación para el fomento de la prestación supramunicipal de servicios (8.500.000,00 €).
- Los criterios de distribución se han mantenido estables desde el ejercicio 2005, con ligeros retoques y actualizaciones anuales en los importes correspondientes.
- Criterios adoptados para la distribución de la participación de libre disposición (102.330.728,00 €)
  - Barcelona: cantidad fija (5.000.000,00 €).
  - Resto de municipios: el montante global (97.330.728,00 €) se reparte de acuerdo con diversos indicadores de gasto:
    1. Población según datos correspondientes al padrón de habitantes del año 2006 (88.282.512,10 €). A cada municipio se le asigna un importe en función de su población, calculado con la siguiente fórmula, que incluye una cantidad fija y cantidades variables por tramos de habitantes:

P = 28.500 + (H1 x 29,75) + (H2 x 13,46) + (H3 x 10,17) + (H4 x 6,26) + (H5 x 4,40)
En la cual:
P = participación del municipio
H1 = número de habitantes entre 1 y 1.000
H2 = número de habitantes entre 1.001 y 5.000
H3 = número de habitantes entre 5.001 y 20.000
H4 = número de habitantes entre 20.001 y 50.000
H5 = número de habitantes 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 (5.760.000,00 €). Esta partida se reparte entre los ayuntamientos que reúnan esas características con dos criterios:

ISBN: 978-84-613-2571-9

- En proporción al número de núcleos de población diferenciados, excluidos los existentes en la entidad capital del municipio (2.880.000,00 €).
- En proporción a la población existente en núcleos de población distintos de la entidad capital del municipio, con un máximo de 1.000 habitantes por núcleo (2.880.000,00 €).

3. Mayor gasto asociado a la capitalidad comarcal (1.415.460,36 €). Esta partida se reparte con arreglo a los criterios siguientes:
   - Cantidad fija para cada capital comarcal (8.492,76 €).
   - El resto (1.075.749,96 €) se distribuye mediante cantidades variables en proporción a la población comarcal fuera de la capital.
   - Para Sabadell y Terrassa se distribuyen las correspondientes cantidades en función de su población.
4. Gasto por gestión del territorio (1.872.755,54 €). El reparto se efectúa en proporción a la superficie de cada municipio.

- Criterios adoptados para la distribución de la participación para el fomento de la prestación supramunicipal de servicios (8.500.000,00 €).
  – Esta dotación se reparte entre los municipios proporcionalmente a las cantidades de libre disposición que resulten de aplicar los criterios relativos a la participación de esa naturaleza.

Criterios de distribución del Fondo para los consejos comarcales en el ejercicio 2008 (36.149.769,92 €)

- La participación de las comarcas en los ingresos de la Generalidad tiene dos componentes:
  – Porcentaje fijo de un 1,86% de esta aplicación presupuestaria reservado al Valle de Arán (672.385,72 €).
  – Resto (98,14%, 35.477.384,20 €) a repartir entre las demás comarcas conforme a dos tipos de criterios:
    1. Población comarcal según datos del año 2006.
    · En función de la población agrupada por intervalos
    746.332,54 € para las comarcas con población superior a 75.000 habitantes o densidad de población superior a 100 habitantes/km2.
    613.018,85 € en los demás casos.
    · En función de la población comarcal (2.932.903,23 €).
    · En función de la población comarcal ponderada por la inversa de la renta comarcal (2.932.903,23 €).
    2. Principio de solidaridad.
       - Cantidad distribuida en proporción directa a la superficie de cada comarca (1.584.406,40 €).
       - Cantidad distribuida en función del número de municipios de cada comarca (706.810,85 €), ponderando los municipios según su población con un factor 2 (hasta 500 habitantes), 1,5 (entre 501 y 2.000 habitantes) o 1 (el resto).

Criterios de distribución del Fondo para las entidades municipales descentralizadas en el ejercicio 2008 (337.652,64 €)

- Se utiliza como criterio la población según datos correspondientes al padrón de habitantes de 2006.

ISBN: 978-84-613-2571-9

- A cada entidad se le atribuye una cantidad fija por tramos de población:

Población de la entidad municipal descentralizada	Cantidad fija asignada
1-100 habitantes	3.182,70 €
101-500 habitantes	5.304,50 €
501-1.000 habitantes	8.487,20 €
Más de 1.000 habitantes	12.730,80 €

- El resto de la dotación presupuestaria se distribuye mediante cantidades variables directamente proporcionales al número de habitantes.

Carácter de los ingresos

- Fondo para ayuntamientos
  - Participación de libre disposición. Transferencias de carácter incondicionado.
  - Participación para el fomento de la prestación supramunicipal de servicios.
    - Transferencias destinadas a sufragar los gastos derivados de las actividades y las inversiones supramunicipales.
    - Los ayuntamientos deben justificar su destino mediante certificado de la Intervención, con especificación de las actuaciones concretas realizadas, el importe y, si procede, los entes supramunicipales a que han destinado estos recursos.
    - En caso de falta de remisión de dicho certificado o de que el mismo no tenga el contenido mencionado la transferencia de ingresos quedará retenida hasta el cumplimiento de esta exigencia.
    - Los ayuntamientos deberán acreditar su participación en los entes supramunicipales beneficiarios cuando corresponda.
    - La Generalidad realizará las transferencias a los ayuntamientos que hayan cumplido correctamente el destino de estos recursos en el ejercicio anterior.
  - Como finalidad específica adicional, para 2008 se contempla la posibilidad de que con cargo a este Fondo se puedan atribuir cantidades para abonar las retribuciones de algunos cargos electos locales, en los términos y con los requisitos que se determinen reglamentariamente, teniendo en todo caso en cuenta el número de habitantes.
- Fondo para consejos comarcales. Transferencias de carácter incondicionado.
- Fondo para entidades municipales descentralizadas. Transferencias de carácter incondicionado.
- Con carácter general, la entrega de las participaciones en el Fondo de Cooperación Local está supeditada a la observancia de diversas obligaciones de envío de documentación a los órganos de la comunidad autónoma (presupuestos, liquidaciones presupuestarias, cuentas anuales y cuestionarios estadísticos homogeneizados de los datos económicos y financieros de los entes locales).

ISBN: 978-84-613-2571-9

10. El Fondo Regional de Cooperación Municipal de Extremadura

10.1. Antecedentes. El Fondo de Cooperación Regional

En Extremadura ha venido funcionando con continuidad desde hace bastantes años el denominado Fondo de Cooperación Regional. En ausencia de un marco normativo general con vocación de permanencia, que sería sin duda deseable que figurase en la legislación autonómica de régimen local, las sucesivas leyes de presupuestos de la comunidad autónoma han ido detallando anualmente su estructura, dotación, aplicación y distribución entre las haciendas locales.

El primer paso lo dio la Ley 2/1988, de 30 de diciembre, de presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 1989 (artículos 24 y 25), que procedió a la creación de un Fondo Regional de Cooperación Municipal como instrumento de apoyo financiero a la Administración local, asignándole una dotación inicial para ese año de 1.100 millones de pesetas (equivalentes a 6.611.133,15 euros).

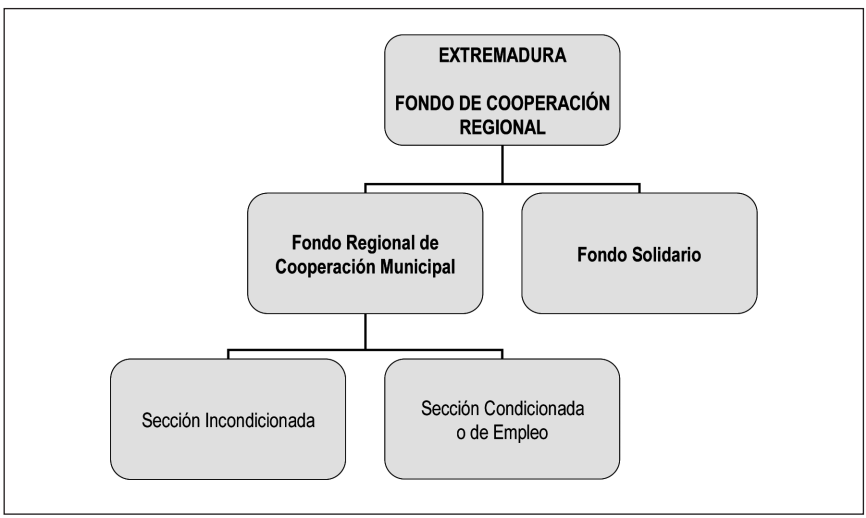
La Ley 4/1991, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 1992 (artículos 27 y 28), instauró un programa presupuestario específico, denominado Fondo de Cooperación Regional, que pasó a englobar el Fondo Regional de Cooperación Municipal, y uno nuevo, designado Fondo Solidario de Acción Especial para las Comarcas de Siberia e Ibores. Este programa se mantuvo con tal estructura dual hasta el ejercicio 1994 inclusive (artículos 26 y 27 de la Ley 3/1993, de 21 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 1994).

En el intervalo comprendido entre 1995 (artículos 27 a 29 de la Ley 7/1994, de 16 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 1995) y 1999 (artículos 32 a 35 de la Ley 11/1998, de 16 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 1999) el Fondo de Cooperación Regional se dividió en tres apartados. A los dos fondos ya mencionados se añadió un Fondo Especial de Desarrollo Local, dirigido a los municipios con proyectos susceptibles de acogerse a los programas operativos de la Unión Europea y destinado a sufragar, parcial o totalmente, la parte que las entidades locales habían de cofinanciar. A partir de 2000 adquiere finalmente la configuración que ha perdurado hasta 2007.

ISBN: 978-84-613-2571-9

10.2. Estructura y características básicas del Fondo de Cooperación Regional durante el período 2000-2007

A partir del ejercicio 2000 (artículos 39 a 42 de la Ley 3/1999, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2000) el Fondo de Cooperación Regional volvió a estructurarse en dos componentes: uno principal (Fondo Regional de Cooperación Municipal) y otro accesorio y de cuantía muy inferior (Fondo Solidario). Desapareció, por tanto, el Fondo Especial que estableció por primera vez la Ley 7/1994. Esta dualidad se ha mantenido inalterada hasta el ejercicio 2007 (artículos 38 a 41 de la Ley 10/2006, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2007). De ahí que hagamos un breve repaso de la misma con el fin de facilitar la comparación con los cambios introducidos para el año 2008.



Tanto el Fondo Regional de Cooperación Municipal como el Fondo Solidario respondían a la idea de facilitar a las haciendas locales una participación global en los ingresos de la Hacienda autonómica, aunque, eso sí, sin que mediase un lazo directo con la recaudación efectiva de los tributos propios o cedidos por el Estado. La evolución de las cantidades transferidas a aquéllas estaba, pues, desvinculada del comportamiento recaudatorio de los recursos tributarios de la comunidad autónoma.

No obstante, había una diferencia sustancial entre ambos fondos. El primero se traducía en transferencias en parte no afectadas –sección incondi-

ISBN: 978-84-613-2571-9

cionada– y en parte condicionadas –sección condicionada o de empleo–.[399] Por el contrario, las sucesivas leyes de presupuestos otorgaban al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura un amplio espacio de discrecionalidad para determinar el modo de distribución y aplicación de los ingresos procedentes del segundo. Como única condición se le exigía que lo asignase a aquellas entidades locales de la región que conforme a *criterios objetivos* se considerasen de mayor interés en orden a cumplir la finalidad de reequilibrio territorial para la que estaba concebido este instrumento.

La cuantía del Fondo de Cooperación Regional en sus dos vertientes ha sido determinada para cada ejercicio por la correspondiente Ley de presupuestos. Como se desprende de los datos reflejados en el siguiente cuadro, durante el período 2003-2007 el Fondo Regional de Cooperación Municipal ha experimentado un incremento del 20,08 por ciento. En cambio, el Fondo Solidario ha crecido sólo un 9,18 por ciento.

Dotación presupuestaria del Fondo de Cooperación Regional Ejercicios 2003 a 2007

Ejercicio	Fondo Regional de Cooperación Municipal			Fondo solidario
	Sección Incondicionada	Sección Condicionada	Total Fondo	
2003	13.222.267 €	13.222.267 €	26.444.534 €	1.803.037 €
2004	13.486.712 €	13.486.712 €	26.973.424 €	1.803.040 €
2005	13.891.313 €	13.891.313 €	27.782.626 €	1.803.040 €
2006	15.650.000 €	14.308.252 €	29.958.252 €	1.857.130 €
2007	16.589.000 €	15.166.748 €	31.755.748 €	1.968.560 €
Variación período	**Δ 25,46%**	**Δ 14,71%**	**Δ 20,08%**	**Δ 9,18%**

FUENTE: Leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para los años 2003 a 2007. Véase el anexo de este capítulo.

399. La gestión de los pagos derivados de la sección condicionada en los ejercicios 2002 y 2004 ha sido en parte analizada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en las sentencias 432/2006, de 16 de mayo, 515/2006, de 25 de mayo, 547/2006, de 12 de junio, y 798/2007, de 19 de octubre. En particular, se trataba de dilucidar si era o no correcto que la Administración regional denegase el abono de una parte de la ayuda concedida a los municipios recurrentes (30 por ciento) en razón de la presentación extemporánea de determinada documentación, exigida por la normativa reglamentaria. Para la sala la respuesta ha de ser negativa aduciendo, entre otros argumentos, la posibilidad de subsanación que apreció la propia Junta de Extremadura y el carácter antiformalista del ordenamiento jurídico administrativo.

ISBN: 978-84-613-2571-9

A pesar de que en términos absolutos la dotación del Fondo de Cooperación Regional ha subido, su peso relativo dentro del importe total del estado de gastos del Presupuesto de la Junta de Extremadura ha ido descendiendo paulatinamente durante el período examinado, pasando de un 0,79 por ciento en 2003 a un 0,69 por ciento en 2007.

El Fondo de Cooperación Regional en el gasto de la Junta de Extremadura

Ejercicio	Presupuesto de la Junta de Extremadura Estado de gastos	Fondo de Cooperación Regional Dotación	Fondo de Cooperación Regional Peso relativo
2003	3.590.811.055 €	28.247.571 €	0,79%
2004	3.801.746.512 €	28.776.464 €	0,76%
2005	4.130.396.894 €	29.585.666 €	0,72%
2006	4.538.320.576 €	31.815.382 €	0,70%
2007	4.992.563.572 €	33.724.308 €	0,68%
Variación período	**Δ 39,04%**	**Δ 19,39%**	**-0,11**

Fuente: Estado de gastos de las leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para los años 2003 a 2007. Véase el anexo de este capítulo.

Resumimos a continuación las principales notas que han singularizado al Fondo Regional de Cooperación Municipal entre los años 2003 y 2007, etapa en la que su régimen jurídico no ha sido objeto de grandes modificaciones.

Comunidad Autónoma de Extremadura
Fondo Regional de Cooperación Municipal
Ejercicios 2003-2007

Entidades locales beneficiarias
- Municipios.
- Entidades locales menores.

Finalidad
- Sección incondicionada: autonomía y suficiencia financiera de las haciendas locales.
- Sección condicionada o de empleo: fomento de la contratación de desempleados.

Objeto
- Transferencia de ingresos de la comunidad autónoma en general, sin conexión específica con el rendimiento de sus recursos tributarios.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Evolución del Fondo

- Fijación de la cuantía de los recursos adscritos al mismo por la Ley de presupuestos de cada ejercicio, sin sujeción a ningún índice de evolución.

Criterios de reparto para determinar la participación de cada entidad local en el Fondo

- Cantidad fija para cada municipio o entidad local inferior:
  - 12.000 € en 2003, 2004 y 2005.
  - 15.000 € en 2006 y 2007.
- El resto del crédito presupuestado se distribuye en proporción a la población del respectivo término municipal o entidad local menor, sin computar los habitantes de las entidades locales menores en la población del municipio al que pertenezcan.

Carácter de los ingresos

- Sección incondicionada
  - Transferencia no finalista de pago trimestral en cuatro plazos iguales.
  - Podrá destinarse a cualquier finalidad prevista en los presupuestos municipales.
- Sección condicionada o de empleo
  - Transferencia finalista (subvención) sujeta a determinadas condiciones, dirigida a la cofinanciación de políticas municipales de empleo en los costes laborales correspondientes a la contratación de desempleados, de programas propios o subvencionados por las administraciones públicas en la parte correspondiente a la aportación municipal.
  - La financiación procedente de esta sección no puede destinarse a la creación de puestos de trabajo funcionariales o de la plantilla laboral fija de las corporaciones locales.
  - Requisitos legales para la concesión de estas ayudas, cuyo incumplimiento determina su revocación automática, con el consiguiente reintegro o compensación de las cantidades abonadas:
    1. Cofinanciación municipal mínima del 10% del coste de los contratos subvencionables.
    2. Limitación máxima de las ayudas a 2,5 veces el salario mínimo interprofesional por cada contratación.
    3. Necesidad de que el 50% de los empleos subvencionados para cada municipio esté destinado a desempleados mayores de 45 años o de más de un año de antigüedad en el desempleo (se excepcionan los cinco primeros contratos subvencionables de cada ayuntamiento).
  - Desarrollo reglamentario de la configuración, gestión y asignación de estas ayudas:
    - Para el ejercicio 2003, Decreto 1/2003, de 14 de enero.
    - Para el ejercicio 2004, Decreto 9/2004, de 10 de febrero.
    - Para el ejercicio 2005, Decreto 69/2005, de 15 de marzo.
    - Para el ejercicio 2006, Decreto 38/2006, de 21 de febrero.
    - Para el ejercicio 2007, Decreto 31/2007, de 20 de febrero.

ISBN: 978-84-613-2571-9

10.3. Estructura y características básicas del Fondo Regional de Cooperación Municipal en el ejercicio 2008

Los artículos 45 a 47 de la Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2008, han introducido dos grandes variaciones en el esquema de colaboración financiera de la Hacienda autonómica con las corporaciones locales. Curiosamente, nada se ha destacado sobre esta circunstancia en la exposición de motivos.

El primer cambio consiste en la supresión del Fondo Solidario, lo que a su vez ha conllevado la desaparición como tal del concepto global de Fondo de Cooperación Regional.

La segunda novedad afecta al Fondo Regional de Cooperación Municipal, que se convierte ahora en el cauce único de participación en los ingresos de la Hacienda autonómica. Su dotación para 2008 asciende a 36.000.000 de euros, lo que supone un incremento del 6,75 por ciento respecto del ejercicio 2007 y una participación relativa en el estado de gastos del Presupuesto de la Junta de Extremadura (5.528.482.740 euros) del 0,65 por ciento. Desaparece ahora la distinción entre sección incondicionada y sección condicionada, ya que en principio la financiación que cada municipio o entidad local menor reciba a través del Fondo se destinará "a las finalidades previstas en los presupuestos municipales" (artículo 46). No obstante, se prevé la posibilidad de que el Gobierno extremeño decida dentro del primer trimestre del ejercicio la afectación a fines concretos de cantidades integrantes del Fondo, haciendo uso de sus competencias de coordinación y superior dirección de la política regional y atendiendo a las circunstancias socioeconómicas concurrentes. El artículo 47 de la Ley 6/2007 impone, eso sí, una triple condición para optar por esta solución: 1.ª) Se precisa la previa consulta a la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura (FEMPEX); 2.ª) Las cantidades afectadas no pueden rebasar en ningún caso el 50 por ciento de la dotación total del Fondo; 3.ª) La afectación no puede comportar una exigencia de cofinanciación de los fines elegidos por parte de los gobiernos locales, como venía sucediendo con anterioridad.

Este último cambio de orientación debe valorarse positivamente, por cuanto vincula de modo más directo el Fondo a la garantía de la autonomía de las entidades locales, atendiendo así una reciente reivindicación de la citada FEMPEX.[400] No obstante, habrá que ver qué uso hace el Gobierno

400. En la 6.ª Asamblea General de la FEMPEX, celebrada el 23 de noviembre de 2007, se adoptó una Resolución para la eliminación de la parte condicionada del Fondo Regional de

ISBN: 978-84-613-2571-9

regional de la puerta abierta para condicionar hasta un 50 por ciento de su importe, en orden a valorar si el cambio es real o meramente aparente.

En todo lo demás el Fondo Regional de Cooperación Municipal mantiene análoga configuración que los años precedentes, conforme al resumen antes esbozado. No tiene por objeto la recaudación tributaria de la comunidad autónoma y, por consiguiente, su evolución no se halla ligada a la misma. Y su reparto entre los municipios y las entidades locales de ámbito inferior se verificará con arreglo a los criterios que se especifican en el siguiente cuadro.

Fondo Regional de Cooperación Municipal 2008
Criterios de distribución

Criterios de reparto para determinar la participación de cada entidad local en el Fondo:
Cantidad fija para cada municipio o entidad local inferior (17.000 €).
El resto del crédito presupuestado se distribuye en proporción a la población del respectivo término municipal o entidad local menor, sin computar los habitantes de las entidades locales menores en la población del municipio al que pertenezcan.

11. El Fondo de Cooperación Local de Galicia

11.1. Antecedentes. Evolución del Fondo hasta su configuración actual

Con la aprobación del Decreto 373/1990, de 31 de mayo, por el que se crea el Fondo de Cooperación Local, esta comunidad autónoma se posicionó como una de las primeras en dar el paso de contribuir con parte de sus ingresos al sostenimiento de los gastos erogados por las haciendas municipales.[401] Según expresa su artículo 1, se trata de una "dotación financiera para contribuir a corregir los desequilibrios intrarregionales de Galicia", asumiendo como finalidades más concretas la reducción de las asimetrías internas en materia de infraestructuras de carácter local, para acercar la

Cooperación Municipal, argumentando la escasa financiación para gastos corrientes con que cuentan los municipios extremeños a consecuencia de la asunción de múltiples servicios impropios y la existencia de un número importante de programas que fomentan el empleo público en los ayuntamientos de la comunidad autónoma. Por ello, se solicitó al Gobierno autonómico que no se condicione el 50 por ciento de la dotación del Fondo, con el fin de permitir el sostenimiento de los servicios impropios actualmente prestados por los municipios, así como que se incremente el citado Fondo y se revise anualmente.

401. Para una síntesis de la evolución experimentada por este instrumento de financiación entre 1990 y 2004 puede consultarse LÓPEZ CORRAL, X. C., "O Fondo de Cooperación Local", *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 37, 2004, p. 191 y siguientes.

ISBN: 978-84-613-2571-9

provisión de servicios públicos a los niveles medios nacionales, el estímulo para acciones inversoras en los ámbitos comarcal y provincial y el conocimiento y la promoción del potencial endógeno local.

Dicho fondo se estructuró, según las previsiones reglamentarias iniciales, en tres programas distintos.

En primer lugar, constó de un programa de pequeñas infraestructuras y equipamientos locales (artículos 9 a 17 del Decreto 373/1990), al que se asignaron recursos equivalentes al 75 por ciento del total. Tenía por objeto la provisión de servicios públicos en el ámbito municipal, mediante la cofinanciación de proyectos de inversiones –seleccionados con base en criterios como el tipo de obra y grado de provisión del servicio al que estuviese vinculada, el número de habitantes beneficiados y la renta per cápita y esfuerzo fiscal municipal–, llegando la tasa de cofinanciación con cargo al programa hasta el cien por cien. Podían acceder a él todos los ayuntamientos de características eminentemente rurales y con una población no superior a 50.000 habitantes. Se buscaba asegurar la provisión de servicios públicos locales –sobre todo los considerados como mínimos obligatorios en la Ley 7/1985–, procurar una compensación a las zonas desfavorecidas, tratando de elevar su nivel de provisión de servicios y acercándolo a los niveles medios nacionales, y estimular la complementariedad de tal manera que las acciones puestas en marcha no sustituyesen el esfuerzo inversor previsto en los plenos y en los presupuestos provinciales o municipales. En orden a operar la distribución provincial de estos recursos de carácter condicionado se ordenaba atender una serie de criterios como el número de habitantes, de municipios o de núcleos de población, la superficie, la renta y aquellos otros que resultasen de aplicación en razón de la finalidad compensadora del programa.[402]

En segundo lugar, se estableció el programa FEDER, Junta, corporaciones locales (artículos 18 a 21 del Decreto 373/1990). Representaba el 20 por ciento del Fondo y perseguía la cofinanciación de las acciones que pudieran desarrollar las entidades locales en materia de fondos FEDER de su competencia, dentro de los programas operativos cofinanciables que, de común acuerdo, decidiesen llevar a cabo las tres administraciones públicas.

En tercer y último lugar se diseñó el programa de estudios sobre el desarrollo local (artículos 22 a 25 del Decreto 373/1990), con un peso del 5 por ciento de total de recursos del Fondo de Cooperación Local. Concebido

402. El régimen jurídico de este programa fue desarrollado en un primer momento por las órdenes de la Consejería de Presidencia y Administración Pública de 6 de agosto de 1990 y 31 de enero de 1991.

ISBN: 978-84-613-2571-9

como vía de ayuda para los ayuntamientos de características eminentemente rurales, individualmente o agrupados, estaba encaminado a financiar estudios económicos de ámbito comarcal o municipal que permitieran conocer la realidad económica local, estudiar las posibilidades y potencialidades de desarrollo local y aprovechar los posibles recursos financieros de origen comunitario.

Para posibilitar el desarrollo de esos programas la Ley 2/1990, de 21 de junio, de Presupuestos Generales de la comunidad autónoma gallega para el año 1990 (disposición adicional decimoquinta), y la Ley 1/1991, de 15 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 1991 (disposición adicional decimocuarta), recogieron por primera vez una dotación económica de 3.250.000.000 de pesetas (equivalentes a 19.532.893,39 euros). El objetivo esencial era, como decimos, que pudieran acceder a infraestructuras básicas los municipios de las áreas menos desarrolladas del territorio gallego, teniendo en cuenta los niveles de renta y de dotación de servicios, y corregir de esta manera los desequilibrios intrarregionales en materia de infraestructuras locales.

Durante los ejercicios siguientes las sucesivas leyes de presupuestos generales de la comunidad autónoma consignaron los créditos presupuestarios correspondientes para hacer frente a esa dotación de infraestructuras, siendo los mismos distribuidos entre los municipios a través de normas reglamentarias.[403]

La consolidación definitiva del Fondo se produjo gracias al artículo 332 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de administración local de Galicia. Se 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 apartado 1 de ese precepto confió a una futura ley del Parlamento gallego sobre haciendas locales

403. La disposición transitoria segunda de la Ley 15/1991, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 1992, ordenó a la Junta de Galicia la remisión al Parlamento, en el primer trimestre de 1992, de un proyecto de ley que regulase la cooperación con las entidades locales para la corrección de los desequilibrios interregionales, bajo ciertas directrices básicas (fomento del desarrollo local, fijación de los criterios de elección de beneficiarios, áreas prioritarias y tipos de inversiones e incentivo para la agrupación de municipios y la financiación conjunta de las inversiones). Sin embargo, este mandato fue incumplido, de modo que la regulación de la cooperación económica con las entidades locales fue desarrollada durante los ejercicios 1992 a 1998 por los decretos 17/1992, de 29 de enero, 350/1992, de 26 de noviembre, 146/1994, de 2 de junio, 353/1994, de 2 de diciembre, 328/1995, de 7 de diciembre, 425/1996, de 21 de noviembre, y 80/1998, de 26 de febrero, respectivamente.

ISBN: 978-84-613-2571-9

su regulación general, por una parte, y a la Ley de presupuestos de cada ejercicio la determinación de su cuantía anual, por otra. A falta de aprobación del primer texto legislativo, algunas leyes de presupuestos han ido recogiendo, como enseguida veremos, 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.

El siguiente giro relevante en la evolución de este instrumento de financiación vino de la mano de la disposición adicional octava de la Ley 5/2000, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y de régimen presupuestario y administrativo, que introdujo en el mismo cambios cualitativos y cuantitativos de hondo calado. Como principal novedad ordenó que la dotación del Fondo de Cooperación Local se expresase en adelante "en un porcentaje de participación en la recaudación líquida de los capítulos I, II y III del Presupuesto de ingresos de la Administración general de la comunidad autónoma". Esta previsión surtiría efectos a partir del ejercicio 2001 –en el que el referido porcentaje de participación se fijó en un 3,922 por ciento– hasta la actualidad, mediante un sistema de entregas a cuenta, por cuartas partes, a efectuar en el segundo mes de cada trimestre natural. Una vez conocida la liquidación del Presupuesto de ingresos de la Hacienda autonómica ha de llevarse a cabo la pertinente liquidación definitiva a los ayuntamientos, transfiriendo o reteniendo el importe correspondiente en la primera entrega a cuenta trimestral en que sea posible. Asimismo, el apartado 5 previó que el porcentaje de participación pudiese ser "convenientemente homogeneizado" en caso de que se produjeran "modificaciones sustanciales" en la estructura de los capítulos de ingresos antes mencionados. Por otro lado, este mismo precepto abrió la puerta para que los recursos asignados a las haciendas municipales pudieran adquirir carácter incondicionado, limitando en su apartado 8 la obligación de justificación a cargo de los ayuntamientos beneficiarios a la aplicación de los fondos "a la realización de infraestructuras y servicios considerados básicos por la legislación de régimen local".

El Decreto 260/2001, de 4 de octubre, desarrolló esa disposición adicional octava de la Ley 5/2000 en lo relativo a la aplicación y justificación por los municipios de las cantidades recibidas del Fondo de Cooperación Local, con vigencia exclusiva para el ejercicio 2001. En sus primeros párrafos da testimonio de la trascendencia de los cambios operados:

"En esta nueva regulación, el Fondo se desvincula de la fuentes de financiación de carácter finalista que hasta ahora lo nutrían y que resultaban determinantes, tanto del concreto destino de las inversiones como del procedimiento a seguir para su posterior justificación. Se abre, así, un

ISBN: 978-84-613-2571-9

importante espacio a la autonomía de decisión de las entidades locales beneficiarias, que tiene como único límite la obligación de destinar las cantidades correspondientes a la realización de infraestructuras y servicios considerados básicos por la legislación de régimen local; lo que se justificará ante la Xunta de Galicia mediante certificación al final del ejercicio correspondiente (número 8 de la disposición adicional citada).

"[…]

"Asimismo, la disposición adicional deja abierta la posibilidad de que todos los municipios gallegos sean beneficiarios del Fondo de Cooperación Local. Esta nueva característica, unida al hecho, ya puesto de manifiesto, de tratarse de una participación en los ingresos propios de la comunidad autónoma, permite atribuir al fondo, junto con su tradicional finalidad orientada a la compensación de desequilibrios internos de Galicia, una nueva función: la de instrumento mediante el que actuar la previsión constitucional de participación de las haciendas locales en los ingresos de la comunidad autónoma, para lo que se garantizan incrementos acumulativos en la dotación del fondo, a razón de 1.000 millones de pesetas anuales, para los ejercicios 2002 a 2004, ambos inclusive."

Sin embargo, la puesta en práctica de este nuevo modelo no estuvo exenta de problemas. Sobre la base del acuerdo previamente adoptado en la Comisión Gallega de Cooperación Local, el Decreto 260/2001 dispuso que la dotación total del Fondo continuase destinándose a los municipios que venían siendo receptores del mismo, es decir, aquellos que tuviesen una población no superior a 50.000 habitantes, y que su reparto se realizase conforme a los criterios recogidos en el Decreto 215/2000, de 13 de septiembre, de cooperación con las entidades locales para el año 2000. Esta decisión de excluir a los municipios de más de 50.000 habitantes fue después anulada por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que la juzgó carente de respaldo suficiente a la vista de la literalidad del texto de la Ley 5/2000.[404] Y ello obligó a dictar una nueva norma, el Decreto

404. Sentencias núm. 1648/2002, de 30 de octubre (recurso núm. 1512/2001) y núm. 105/2003, de 5 de febrero (recurso núm. 1515/2001), que estiman los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra el Decreto 260/2001 por los ayuntamientos de La Coruña y Vigo y proceden a su anulación. En el fundamento de derecho tercero del primer pronunciamiento se recuerda que el Fondo de Cooperación Local nació con la vocación de apoyar a los municipios menos favorecidos, pero que la situación cambió notablemente con la promulgación y entrada en vigor de la Ley 5/2000, de 28 de diciembre. Dicho texto legal "no contempla restricción alguna a la posibilidad de que todos los municipios gallegos entren en el reparto, lo que no impide que la distribución se haga de forma desigual con el natural y lógico objetivo de prestar más ayuda al que más la necesita, pero si *(sic*) que se excluya a los municipios de más de cuenta mil habitantes, por cuanto tal limitación entra en abierta colisión con el espíritu y finalidad de la norma, no siendo acogible que esa limitación se lleve a cabo por la anómala vía de 'prorrogar' la eficacia de un Decreto aprobado para regular una situa-

ISBN: 978-84-613-2571-9

4/2004, de 8 de enero, para establecer los criterios a los que había de ajustarse la distribución y la práctica de la liquidación definitiva del Fondo de Cooperación Local correspondiente al ejercicio de 2001. Su artículo 2 rectificó la postura de su antecesor, declarando beneficiarios de las percepciones a todos los municipios de Galicia y a la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP).

Transcurrido poco más de un año, la Ley 2/2002, de 29 de abril, de Presupuestos Generales de la comunidad autónoma para el año 2002, abundó en la línea marcada por la Ley 5/2000, introduciendo cuatro innovaciones a través de su disposición adicional sexta.

Como primera medida regularizó la cuantía del porcentaje de participación en la recaudación líquida de los tributos de la comunidad autónoma asignado al Fondo de Cooperación Local, cifrándolo en un 1,534518 por ciento para el ejercicio 2002. Esta revisión, realizada al amparo del apartado 5 de la precitada disposición adicional octava de la Ley 5/2000, obedeció a la modificación experimentada en la estructura de ingresos de la comunidad autónoma por efecto del nuevo sistema de financiación –con la consiguiente ampliación del listado de impuestos cedidos por el Estado– establecido en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía.

En segundo término, la Ley 2/2002 aclaró que los recursos que con cargo al Fondo se transfiriesen a los municipios "tendrán la consideración de fondos incondicionados".

Como tercera modificación se admitió que la distribución del Fondo se hiciese de conformidad con lo que acordase la Comisión Gallega de Cooperación Local, si bien imponiéndole la obligación de tener en cuenta una serie de criterios y ponderaciones con carácter de mínimos: población (65 por ciento), superficie (10 por ciento), núcleos de población (3 por ciento) y esfuerzo fiscal como variable con efectos redistributivos (5 por ciento).

Por último, se recogió una dotación o fondo adicional por importe no inferior a 12.000.000 de euros en 2002, a repartir entre los municipios de menos de 15.000 habitantes "en orden a favorecer la mejora en los niveles de prestación de los servicios esenciales a que se refiere la legislación sobre

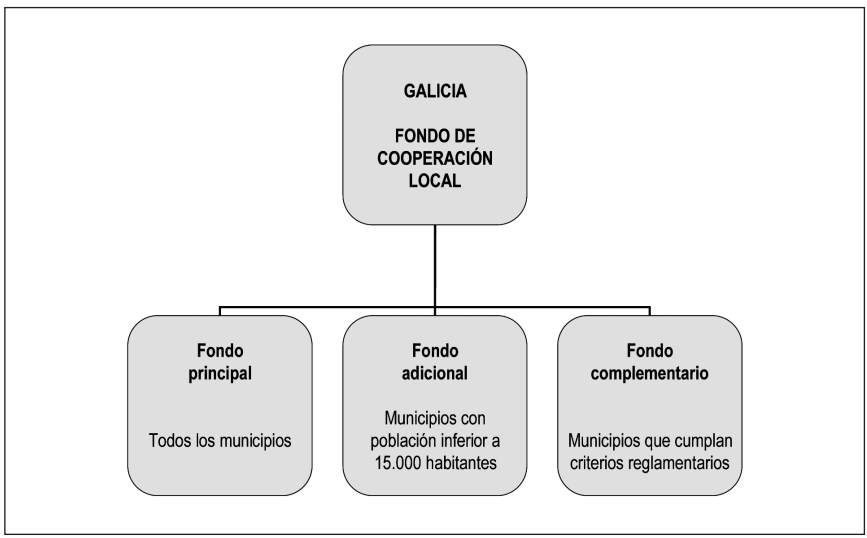
ción coyuntural y anterior a la expresa Ley presupuestaria. Una cosa es que una norma reglamentaria pueda desarrollar aspectos de una ley o aclarar su contenido y otra, muy distinta, es que a través de esa normativa reglamentaria se restrinjan derechos que la propia Ley desarrollada reconoce y consagra". En la segunda sentencia se descarta que mediante la disposición adicional octava de la Ley 5/2000 "se haya querido establecer una regulación en reducción del elenco de beneficiarios del Fondo, cuando por su naturaleza este se destina a todos los *concellos*, aunque obviamente varíe luego el porcentaje de participación de los mismos, dadas sus diferentes caracterizaciones".

ISBN: 978-84-613-2571-9

régimen local". Se abrió así paso una estructura dual (fondo principal más fondo adicional) que se mantuvo sin ninguna variación reseñable durante los ejercicios 2003, 2004 y 2005.[405]

En cuanto al reparto de la financiación, la Orden de 10 de diciembre de 2002 dispuso la publicación del acuerdo de la Comisión Gallega de Cooperación Local de 5 de noviembre del mismo año, en el que se aprobaron los criterios de distribución del Fondo de Cooperación Local para el período 2002-2004. El contenido de dicha orden fue después reconducido al Decreto 5/2004, de 8 de enero, por el que se regula el Fondo de Cooperación Local durante el período 2002-2004.

A partir del año 2006 (artículo 49 de la Ley 7/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2006) el Fondo adquiere su configuración actual, pasando a estructurarse en los tres bloques siguientes:



405. Según la Ley 2/2002, de 29 de abril, ese fondo adicional debía reducirse progresivamente a 9.000.000 de euros para el ejercicio 2003 y a 6.000.000 de euros para el ejercicio 2004 (disposición adicional sexta, apartado 4). No obstante, la Ley 6/2002, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2003 (disposición adicional sexta, apartado Dos), y la Ley 8/2003, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2005 (disposición adicional quinta, apartado Dos), modificaron esa previsión inicial de la Ley 2/2002, ordenando que el importe adicional para distribuir entre los municipios de población inferior a 15.000 habitantes no fuese menor a 12.000.000 de euros para cada uno de los ejercicios de 2003 y 2004.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Las reglas de reparto de fondo complementario para el año 2006 fueron reguladas mediante el Decreto 197/2006, de 19 de octubre. Con la adición de este tercer componente la Administración autonómica ha intentado dar satisfacción a un anhelo de los gobiernos locales, plasmado en el Pacto Local suscrito con fecha de 20 de enero de 2006 por los presidentes de la Xunta y la FEGAMP.[406] Este documento tiene como objetivo reasignar competencias entre la comunidad autónoma y la Administración local con base en los principios de subsidiariedad y autonomía local y con una financiación suficiente para su prestación. En particular, destaca el papel crucial desempeñado por el Fondo de Cooperación Local como punto de partida para la consecución de ese Pacto Local, por cuanto permitió a los municipios empezar a participar en los ingresos de la Hacienda autonómica, tal y como demanda el artículo 142 de la Constitución. La comunidad autónoma se compromete a adoptar una serie de medidas con relación al sostenimiento de las haciendas locales, la primera de las cuales incide de lleno sobre el Fondo:

"A) Regulación del Fondo Gallego de Cooperación Local en el período 2006-2009.

"Se establecerá una cuantía complementaria de seis millones de euros para cada uno de los años (2006, 2007, 2008 y 2009), que pasará a formar parte de la base del fondo al siguiente año de su dotación a efectos de la determinación de la participación de los ayuntamientos en los ingresos de la comunidad autónoma gallega.

"Los criterios de distribución del fondo para este período serán acordados por la Comisión Gallega de Cooperación Local, que informará, además, el anteproyecto presupuestario del fondo antes de su remisión al Parlamento de Galicia.

"El fondo principal y el fondo adicional se incrementarán de acuerdo con el crecimiento vegetativo que experimenten los capítulos I, II, III del presupuesto de ingresos de la Administración autonómica."

Esta configuración tripartita ha sido prolongada por las correspondientes leyes de presupuestos generales para los años 2007 y 2008 (artículo 47 de la Ley 14/2006, de 28 de diciembre, y artículo 52 de la Ley 16/2007, de 26 de diciembre). Ambas han prorrogado también la vigencia de los criterios de distribución fijados para los fondos principal y adicional por el citado Decreto 5/2004 y para el fondo complementario por el Decreto 197/2006, de 19 de

406. Acuerdo entre la Xunta de Galicia y la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP) por el que se establece el contenido y desarrollo del Pacto Local que regirá en la Comunidad Autónoma de Galicia (www.fegamp.org).

ISBN: 978-84-613-2571-9

octubre, en tanto no sean modificados por la Comisión Gallega de Cooperación Local.

Antes de entrar en el análisis de las características de este mecanismo, no está de más comentar algunos extremos cuantitativos de interés. Como se deduce de los cuadros que complementan esta exposición, el porcentaje de participación en los tributos de la Hacienda autonómica y, por consiguiente, el montante global del Fondo ha manifestado un crecimiento continuo durante el período analizado (2003 a 2008, ambos inclusive).

Fondo de Cooperación Local
Porcentaje de participación en los tributos de la comunidad autónoma
Ejercicios 2003 a 2008

Ejercicio	Fondo de Cooperación Local Porcentaje total de participación	Fondo principal Porcentaje de participación	Fondo adicional Porcentaje de participación	Fondo complementario Porcentaje de participación
2003	1,7493517 %	1,7493517 %	(1)	–
2004	1,8945459 %	1,8945459 %	(1)	–
2005	1,8945459 %	1,8945459 %	(2)	–
2006	2,2544898 %	1,8945459 %	0,3599439 %	(3)
2007	2,4185471 %	1,8945459 %	0,3599439 %	0,1640573 %
2008	2,5692135 %	1,8945459 %	0,3599439 %	0,3147237 %

FUENTE: Leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para los años 2003 a 2008. Véase el anexo de este capítulo.

(1) En los ejercicios 2003 y 2004 existía el Fondo Adicional, que tenía el carácter de importe complementario para distribuir entre los municipios de población inferior a 15.000 habitantes, pero no se integraba en el porcentaje de participación del Fondo de Cooperación Local.

(2) El Fondo Adicional tuvo una dotación de 12.000.000 €. Conforme la disposición adicional sexta (apartado Dos) de la Ley 13/2004, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la comunidad autónoma de Galicia para el año 2005, a partir del ejercicio 2006 su dotación se integra en el porcentaje de participación del Fondo de Cooperación Local, sin perjuicio de su singularidad.

(3) El Fondo Complementario se crea por el artículo 49 (apartado Dos) de la Ley 7/2005, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2006, con una dotación inicial de 6.000.000 €.

En el cuadro siguiente aparecen desglosadas las dotaciones presupuestarias asignadas en cada ejercicio al Fondo de Cooperación Local, que están

ISBN: 978-84-613-2571-9

conceptuadas como transferencias de capital a diferencia de las transferencias por participación en los tributos del Estado que canaliza la comunidad autónoma en virtud del artículo 49.2 del Estatuto de autonomía, presupuestadas como transferencias corrientes.

Dotación presupuestaria del Fondo de Cooperación Local
Ejercicios 2003 a 2008

Ejercicio	Fondo de Cooperación Local del ejercicio	Dotación adicional para algún fondo	Liquidación de ejercicios anteriores	Total participación ingresos de la comunidad autónoma
2003	46.981.749 €	9.000.000 € Fondo adicional [1]	498.742 €	56.480.491 €
2004	55.830.355 €	12.000.000 € Fondo adicional	2.100.000 €	69.930.355 €
2005	60.634.915 €	12.000.000 € Fondo adicional	2.128.792 €	74.763.707 €
2006	79.154.411 €	6.000.000 € Fondo complementario [2]	5.074.470 €	90.228.881 €
2007	92.461.463 €	6.000.000 € Fondo complementario [2]	7.805.597 €	106.267.060 €
2008	104.082.175 €	6.000.000 € Fondo complementario [2]	9.416.892 €	119.499.067 €
Variación período	**Δ 121,54%**	**–**	**Δ 1.788,13%**	**Δ 111,58%**

Fuente: Estado de gastos de las leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para los años 2003 a 2008. Véase el anexo de este capítulo.

[1] En la sección 21 de los presupuestos (transferencias a corporaciones locales) aparece esa dotación. No obstante, de acuerdo con el apartado Dos de la disposición adicional sexta de la Ley 6/2002, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2003, el importe adicional para distribuir entre los municipios de menos de 15.000 habitantes no sería menor a 12.000.000 de euros para el ejercicio 2003, dotados con cargo a la sección 23 (gastos de diversas consejerías).

[2] Las dotaciones adicionales de un ejercicio se consolidan para el siguiente, incorporándose al porcentaje de participación.

Otro dato que también merece ser destacado es la ganancia de terreno –con la sola excepción del año 2005– que ha evidenciado el Fondo con relación al conjunto del presupuesto de gastos de la Administración general de la comunidad gallega, pasando del 1,10 por ciento en 2003 al 1,56 por ciento en 2008.

ISBN: 978-84-613-2571-9

El Fondo de Cooperación Local en el gasto de la Administración general de Galicia

Ejercicio	Presupuesto de la Administración general de la comunidad autónoma Estado de gastos	Fondo de Cooperación Local Dotación total	Fondo de Cooperación Local Peso relativo
2003	5.121.620.255 €	56.480.491 €	1,10%
2004	5.334.895.033 €	69.930.355 €	1,31%
2005	5.970.325.225 €	74.763.707 €	1,25%
2006	6.511.993.303 €	90.228.881 €	1,39%
2007	7.137.237.208 €	106.267.060 €	1,49%
2008	7.642.430.769 €	119.499.067 €	1,56%
Variación período	**Δ 49,22%**	**Δ 111,58%**	**+0,46**

FUENTE: Estado de gastos de las leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para los años 2003 a 2008. Véase el anexo de este capítulo.

Pese a todo, 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. Por ejemplo, la Ley 16/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2008, recoge en su artículo 53 y su anexo III transferencias a las entidades locales por un importe de 289.252.927 euros, que supone más del doble del Fondo.

11.2. Estructura y características básicas

Sin duda, la gran particularidad que presenta el Fondo Gallego de Cooperación Local en su vigente configuración radica en su naturaleza, máxime si lo comparamos con los mecanismos existentes en otras comunidades autónomas que analizamos en este capítulo. En nuestra opinión, se trata de la modalidad participativa que se ajusta en mayor medida a la letra y el espíritu del artículo 142 de la Constitución, por cuanto tiene una fuente u origen de carácter propiamente tributario. No resulta exagerado afirmar

ISBN: 978-84-613-2571-9

que estamos ante la participación en la recaudación tributaria de la Hacienda autonómica más pura o auténtica que podemos encontrar en el Derecho vigente.[407] No en vano, la evolución de la financiación que por esta vía reciben las entidades locales gallegas está directamente vinculada al comportamiento del rendimiento de los tributos de la comunidad autónoma.

Como ya hemos avanzado, desde el ejercicio 2001 y tras las modificaciones introducidas por la Ley 5/2000, 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. En páginas precedentes nos pronunciamos en contra de la inclusión de estas últimas entre los tributos autonómicos participados por las haciendas locales, dada la intrínseca interconexión con servicios prestados o actividades realizadas por la Administración regional que las caracteriza como tributos retributivos. Sin embargo, la cuestión carece en este supuesto de relevancia práctica porque se trata de una participación global, no referida de forma específica a ninguna exacción concreta.

La naturaleza del Fondo encuentra un adecuado reflejo en su mecánica de funcionamiento. A lo largo de cada ejercicio los ayuntamientos reciben cuatro 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, en la primera entrega a cuenta trimestral que proceda" (disposición adicional octava de la Ley 5/2000, apartado 4). Este trámite está regulado con más detalle en el artículo 10 del Decreto 5/2004:

"1. Conocida la liquidación de los presupuestos de ingresos de la Administración general, y determinada definitivamente en base a la misma, por

407. Para López Corral, X. C. –"O Fondo de Cooperación Local", *op. cit.*, p. 192–, el sistema instaurado a partir del año 2001 "hace de Galicia, hoy por hoy, la única comunidad autónoma que garantiza legalmente un sistema de financiación local destinado a contribuir a la suficiencia financiera de los municipios con pleno respeto a la autonomía de decisión de las entidades beneficiarias".

ISBN: 978-84-613-2571-9

aplicación del porcentaje que al efecto establezca la Ley de presupuestos, la dotación del fondo principal en el correspondiente ejercicio, se efectuará a los municipios la correspondiente liquidación definitiva, transfiriendo o reteniendo el importe que corresponda en la primera entrega a cuenta trimestral que proceda.

"2. A efectos de la referida liquidación, los ingresos a considerar serán los efectivamente registrados en los capítulos I, II y III del presupuesto de ingresos de la Administración general de la comunidad autónoma durante el año natural de que se trate, procedan tanto de derechos reconocidos en el propio ejercicio como de ejercicios anteriores.

"Su importe se acreditará mediante certificación que a tal efecto se expedirá por la intervención general de la comunidad autónoma dentro del primer trimestre del año siguiente."

El régimen jurídico del Fondo ofrece, en nuestra opinión, otros tres aspectos de interés. En primer lugar, destaca el hecho de que los ingresos percibidos por los municipios con cargo a su consignación hayan adquirido 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, ordenada por la Ley 5/2000 (disposición adicional octava, apartado 8) y el Decreto 260/2001, de 4 de octubre (artículo 3).

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 y ponderaciones mínimas legalmente preordenadas. Los criterios aplicables en la actualidad a los fondos principal y adicional siguen siendo los aprobados para el trienio 2002-2004 mediante el Decreto 5/2004, mientras que los relativos al fondo complementario se contienen en el Decreto 197/2006, también prorrogado para los ejercicios 2007 y 2008.

Por último, una tercera singularidad del Fondo gallego está en la previsión legal y reglamentaria de una cláusula de modulación o garantía de mínimos (disposición adicional sexta, apartado 6, de la Ley 2/2002, y artículo 6 del Decreto 5/2004). En virtud de ella, el incremento anual de la participación de cada municipio en el fondo principal será, como mínimo, del 30 por ciento del crecimiento medio de éste para el respectivo ejercicio. De manera que la asignación inicial que resulte para un determinado ayuntamiento cuya participación creciese por debajo de ese umbral, conforme a las variables distributivas en vigor (población, superficie y núcleos de población), será objeto de un reajuste alza.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Comunidad Autónoma de Galicia
Fondo de Cooperación Local

Estructura
- Fondo principal.
- Fondo adicional.
- Fondo complementario.

Entidades locales beneficiarias
- Fondo principal. Todos los municipios, clasificados a estos efectos en tres grupos según su población de derecho:
  – Municipios de menos de 15.000 habitantes.
  – Municipios de entre 15.000 y 50.000 habitantes.
  – Municipios de más de 50.000 habitantes.
- Fondo adicional: municipios con población inferior a 15.000 habitantes.
- Fondo complementario. Su dotación (6.000.000 €) se divide en tres bloques:
  – Bloque a repartir entre todos los municipios (25%, 1.500.000 €).
  – Bloque a repartir entre los municipios de menos de 15.000 habitantes (50%, 3.000.000 €).
  – Bloque a repartir entre los municipios con población situada entre 15.000 y 50.000 habitantes (25%, 1.500.000 €).
- También participa del reparto del fondo principal la Federación Gallega de municipios y Provincias (FEGAMP).

Finalidad
- Fondo principal: compensar los desequilibrios internos en infraestructuras básicas de carácter local, acercar los servicios públicos locales a la media del Estado y, por último, facilitar apoyo a la actividad económica de los núcleos y zonas menos desarrollados de la comunidad autónoma.
- Fondo adicional: mejora en los niveles de prestación de los servicios esenciales a que se refiere la legislación sobre régimen local.
- Fondo complementario: facilitar el desarrollo del Pacto Local.

Objeto
- Participación en la recaudación líquida de los tributos y otras prestaciones de Derecho público de la comunidad autónoma, incluyendo los siguientes capítulos del presupuesto de ingresos de su Administración general:
  – Capítulo I (impuestos directos).
  – Capítulo II (impuestos indirectos).
  – Capítulo III (tasas, precios y otros ingresos).

Evolución del Fondo
- La Ley de presupuestos de la comunidad autónoma fija la cuantía anual del Fondo.
- Modelo de reparto aprobado, previo acuerdo de la Comisión Gallega de Cooperación Local, para el trienio 2002-2004 por el Decreto 5/2004.

ISBN: 978-84-613-2571-9

- Ese modelo de reparto ha sido prorrogado para los ejercicios 2005 a 2008 por las sucesivas leyes de presupuestos, en tanto no sea modificado por la citada Comisión.
- Cláusula de modulación o garantía de mínimos, por la cual la asignación percibida por cada ayuntamiento con cargo al Fondo no podrá ser inferior a la del ejercicio precedente.

Criterios de reparto para determinar la participación de cada entidad local en el fondo principal (artículos 4 a 7 del Decreto 5/2004)

- Se distribuye conforme a lo acordado para el período 2002-2004 por la Comisión Gallega de Cooperación Local, sobre la base de una serie de criterios y ponderaciones establecidos con carácter de mínimos por la Ley 2/2002, de 29 de abril (disposición adicional sexta, apartado 3):
  - Población (65%).
  - Superficie (10%).
  - Núcleos de población (3%).
  - Esfuerzo fiscal (5%), como variable con efectos redistributivos.
- Previamente a su distribución se detrae una partida (1%, con el límite máximo de 600.000 euros anuales) destinada a los gastos de mantenimiento propios de la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP).
- Los criterios se recogen en el Decreto 5/2004, cuyo período de aplicación comprendía inicialmente los años 2002 a 2004 pero ha sido extendido para los ejercicios posteriores, en tanto tales criterios no sean modificados por la Comisión Gallega de Cooperación Local.
- Metodología empleada para la realización de una primera distribución mediante la aplicación de variables distributivas
  - Clasificación de los municipios en tres grupos, en función de la población de derecho que resulte para cada uno de ellos de los datos oficiales disponibles a 1 de enero del año correspondiente:
    - Municipios de menos de 15.000 habitantes.
    - Municipios de entre 15.000 y 50.000 habitantes.
    - Municipios de más de 50.000 habitantes.
  - Reparto de la dotación total del fondo principal entre los grupos indicados en función de la población (76%), la superficie (15%) y los núcleos de población (9%).
  - Fijación de la participación inicial de cada municipio por referencia a la cantidad global asignada a su grupo, dando una ponderación distinta a las variables población, superficie y dispersión geográfica en cada grupo de municipios:

Criterio	Ponderación		
	Municipios menos 15.000 habitantes	**Municipios entre 15.000 y 50.000 habitantes**	**Municipios más de 50.000 habitantes**
Población	65%	76%	87%
Superficie	20%	15%	10%
Núcleos de población	15%	9%	3%

ISBN: 978-84-613-2571-9

- Garantía de mínimos de percepción
  - Garantía inicial. En el año inicial del modelo (2002) se garantizó que las cantidades que correspondiesen a un municipio como participación en el Fondo de Cooperación Local por aplicación de las variables distributivas (incrementadas con las cantidades que, en su caso, tuviese derecho a percibir del fondo adicional) no serían inferiores al año 2001.
  - Garantía en la evolución del modelo. El incremento anual de la participación de cada municipio en el fondo principal para cada ejercicio será, como mínimo, igual al 30% del crecimiento medio de éste para el respectivo año. Las sumas necesarias para cumplir esta garantía se detraerán de las participaciones resultantes del reparto por variables distributivas para los distintos municipios, cualquiera que fuera su número de habitantes, de forma proporcional a su importe, con el límite del incremento mínimo anual.
- Modulación del reparto inicial mediante la aplicación de criterios redistributivos y una ponderación del 5% de la variable esfuerzo fiscal.

Fórmula para la aplicación del esfuerzo fiscal
EFM = (RM/RG) - (PM/PG)

Siendo:
EFM: índice de esfuerzo fiscal municipal
RM: recaudación capítulo III del municipio
RG: recaudación capítulo III de todos los municipios
PM: población del municipio a 1 de julio del año considerado para la recaudación
PG: población de todos los municipios en la misma fecha

  - Los datos recaudatorios a considerar son los últimos disponibles que resulten de la liquidación del capítulo III del presupuesto de ingresos de cada entidad local.

Criterios de reparto para determinar la participación de cada entidad local en el fondo adicional (artículo 8 del Decreto 5/2004)

- Asignación mediante cuotas fijas, determinadas según el número de habitantes y decrecientes por tramos de población:

Población municipal	Cantidad asignada
Hasta 2.000 habitantes	54.000 €
De 2.001 a 5.000 habitantes	42.000 €
De 5.001 a 10.000 habitantes	36.000 €
De 10.001 a 14.999 habitantes	25.500 €

- Previsión de modificación proporcional de las cuotas fijas en los supuestos de posteriores cambios en la composición de la población de derecho resultante de los últimos datos oficialmente disponibles a 1 de enero del respectivo ejercicio, con la consiguiente alteración del número de municipios beneficiarios del fondo adicional, o de adscripción de algún municipio a un tramo de población diferente.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Criterios de reparto para determinar la participación de cada entidad local en el fondo complementario (Decreto 197/2006)

- Bloque a repartir entre todos los municipios. Se aplica la misma metodología que establece el Decreto 5/2004 para el fondo principal, en función de los distintos grupos de municipios según población (menos de 15.000 habitantes, entre 15.000 y 50.000 habitantes y más de 50.000 habitantes), con las mismas variables distributivas (población, superficie y núcleos de población) y redistributivas (esfuerzo fiscal) y la ponderación que en cada caso proceda.
- Bloque asignado a los municipios de menos de 15.000 habitantes. Se aplican las mismas variables distributivas (población, superficie y núcleos de población, con una ponderación respectiva del 65%, 20% y 15%) y redistributivas (esfuerzo fiscal) que para este grupo se fijan en el Decreto 5/2004.
- Bloque asignado a los municipios de entre 15.000 y 50.000 habitantes. Se aplican las mismas variables distributivas (población, superficie y núcleos de población, con una ponderación respectiva del 76%, 15% y 9%) y redistributivas (esfuerzo fiscal) que para este grupo se fijan en el Decreto 5/2004.

Carácter de los ingresos

- Transferencias de carácter incondicionado.
- Con respecto a los fondos principal y adicional se realizan entregas a cuenta por cuartas partes durante el segundo mes de cada trimestre natural.
- La transferencia de ingresos a los municipios beneficiarios del fondo complementario se efectúa por doceavas partes.
- Liquidación definitiva una vez conocida la liquidación de los presupuestos de ingresos de la comunidad autónoma, transfiriendo o reteniendo el importe que corresponda en la primera entrega a cuenta trimestral que proceda.

12. El Fondo de Cooperación Local de las Islas Baleares

12.1. Antecedentes: del Fondo de Cooperación Municipal a los fondos de colaboración económica con las entidades locales

Como recuerda en su introducción el Decreto 22/2005, de 4 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico, los criterios de distribución y el funcionamiento del Fondo de Cooperación Municipal, desde el año 2001 figura en la Ley de Presupuestos Generales de la comunidad autónoma una partida económica con esa denominación. Proyectada para mejorar la situación de los municipios y contribuir a la realización del principio de solidaridad en su dimensión intraterritorial, la misma ha aportado desde un momento inicial recursos de libre disposición a las arcas de los ayuntamientos, en forma de transferencias no condicionadas que pueden aplicar a las finalidades concretas que estimen oportunas.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Durante los primeros años de andadura de este fondo los criterios y el procedimiento para su distribución fueron establecidos mediante acuerdos del Consejo de Gobierno, en ausencia de una mínima normativa legal que fuese más allá de su mera dotación presupuestaria.[408] Esta situación perduró hasta que, por fin, la Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública, abordó en su disposición adicional duodécima una regulación de sus aspectos fundamentales. Dicha disposición, hoy en día derogada, decía así:[409]

"1. De conformidad con lo que prevé el artículo 58.3 del Estatuto de autonomía de las Illes Balears, se crea el fondo de cooperación municipal, que tiene como finalidad corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad entre todos los municipios de las Illes Balears.

"2. El Gobierno de las Illes Balears debe destinar al fondo, cada año, una cantidad no inferior al 0,23% de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. La gestión del Fondo de Cooperación Municipal corresponde a la consejería competente en materia de régimen local.

"3. El Fondo de Cooperación se destinará a financiar globalmente la actividad de los municipios en el ámbito propio de sus competencias.

408. El Acuerdo del Consejo de Gobierno del día 29 de noviembre de 2002, por el que se aprueban los criterios y procedimiento para la distribución del Fondo de Cooperación Municipal para el ejercicio de 2002 –dotado en ese ejercicio con 6.010.121,04 euros–, lo dividió en tres bloques. Uno primero del 1,8 por ciento se reservó a las federaciones de entidades locales adheridas a la Federación Española de Municipios y Provincias. Un segundo bloque del 12,50 por ciento se destinó al municipio de Palma. El restante 85,70 por ciento se repartió entre los demás municipios, mediante una distribución proporcional en función de la población (50 por ciento) y un reparto igualitario con arreglo a los criterios de solidaridad (44,60 por ciento), insularidad (5 por ciento) y doble insularidad para los municipios enclavados en la isla de Formentera (0,40 por ciento).

El Acuerdo del Consejo de Gobierno del día 21 de noviembre de 2003, de aprobación de los criterios y procedimiento para la distribución del Fondo de Cooperación Municipal para el ejercicio de 2003 –dotado también con 6.010.121,04 euros–, incrementó la partida adscrita al municipio de Palma hasta el 13,50 por ciento y distribuyó el resto (86,50 por ciento) entre los demás municipios. Se repartió la misma cantidad que en 2002 (5.150.674,00 euros), con los criterios y ponderaciones expuestos para dicho ejercicio, y el remanente (48.048) según el grado de protección del territorio (62,40 por ciento) y los núcleos de población (37,60 por ciento).

409. Tras ser objeto de algunas modificaciones en sus apartados 4 y 5 por la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas (disposición adicional sexta) y quedar derogado su apartado 4 por la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Islas Baleares, la disposición adicional duodécima de la Ley 8/2004 ha sido definitivamente derogada por la Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y económico-administrativas [disposición derogatoria, apartado 1.a)].

ISBN: 978-84-613-2571-9

"4. Las aportaciones económicas que se hagan con cargo a este fondo no tienen carácter finalista y, por tanto, corresponde a cada municipio determinar la finalidad concreta a que se aplica. No obstante, a cargo de este mismo fondo pueden realizarse convenios de colaboración, incluso de carácter plurianual, para objetivos determinados, dentro del límite de financiación que corresponda a cada municipio.

"5. De acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, a este fondo no le es de aplicación la legislación en materia de subvenciones de las administraciones públicas.

"6. Reglamentariamente, se desarrollará el régimen jurídico, los criterios de reparto y el funcionamiento de este fondo.

"7. Hasta que no se apruebe la ley de capitalidad o cualquier otra norma de compensación para el municipio de Palma, dicho municipio tiene que recibir un máximo de un 20% de la cantidad que se destine al Fondo."

El precepto estatutario invocado hacía alusión a la obligación de la comunidad autónoma de velar por su propio equilibrio territorial, en especial entre las diversas islas, para hacer posible la plena realización del principio de solidaridad. Y en cuanto a la demanda de un posterior desarrollo reglamentario, el mismo vino de la mano del ya mencionado Decreto 22/2005.

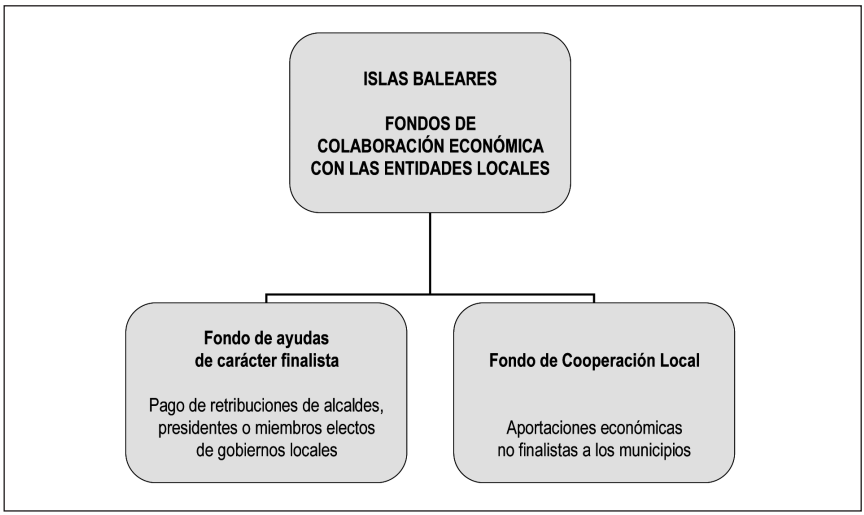
La consolidación definitiva de esta fuente de ingresos de las haciendas locales se produjo con la aprobación de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Islas Baleares. Su artículo 205 procedió a enunciar los aspectos esenciales del régimen jurídico del Fondo de Cooperación Local, que conservó su carácter de recurso no finalista. Como advierte de modo expreso la disposición adicional segunda de este texto legal, este fondo reemplaza al anterior Fondo de Cooperación Municipal. Por ello, la disposición transitoria segunda declaró vigente el Decreto 22/2005 en tanto no se aprobase un nuevo reglamento de desarrollo, cosa que aún no ha acontecido.

Sin embargo, ese artículo 205 fue revisado apenas transcurrido un año desde su entrada en vigor por el artículo 32.3 de la Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y económico-administrativas.[410] Como principal novedad, en lugar de referirse a un único fondo se distinguen ahora dos *fondos de colaboración económica con las entidades locales*, de los que se predican los objetivos comunes de contribuir a su equilibrio económico, a la consecución de los principios de autonomía y suficiencia financiera interna y a la realización del principio de solidaridad. La gestión

410. Esta modificación ha surtido efectos a partir del día 1 de enero de 2008 (disposición transitoria segunda, apartado 1, de la Ley 6/2007).

ISBN: 978-84-613-2571-9

de ambos incumbe a la consejería competente en materia de régimen local –hasta 2007 la Consejería de Interior y desde 2008 la Consejería de Presidencia.



El fondo finalista pretende financiar, con carácter voluntario, el pago de las retribuciones de los alcaldes o presidentes de las entidades locales o, en su caso, de un miembro electo del gobierno de las mismas.[411] Nuestra atención se concretará, como cabe suponer, en el Fondo de Cooperación Local.

12.2. Estructura y características básicas del Fondo de Cooperación Local

Cuatro son, a nuestro modo de ver, los aspectos más interesantes que cabe extraer del examen de la vigente configuración de esta fuente de financiación.

411. Con arreglo al artículo 74.1 de la propia Ley 20/2006, los alcaldes o presidentes de las entidades locales o, en su caso, un miembro electo de su gobierno que cumplan los requisitos que se establezcan reglamentariamente (entre otros, referidos a la población y el presupuesto), pueden ser retribuidos por medio de las ayudas finalistas que se otorguen con cargo al Fondo de colaboración económica previsto en el artículo 205.3.a), en la forma y la cuantía que disponga el reglamento o, si procede, la resolución del Gobierno que lo regule, siempre que ejerzan su cargo con la dedicación y en los términos fijados en la misma disposición. La percepción de esta retribución con cargo a los presupuestos de la comunidad autónoma es voluntaria y renunciable.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Como sucede con los fondos existentes en otras comunidades autónomas analizados en este capítulo, la dotación del Fondo de Cooperación Local de las Islas Baleares se realiza anualmente, mediante las aportaciones consignadas a tal efecto en los presupuestos. No obstante, como nota diferencial que no concurre en prácticamente ninguno de los otros fondos autonómicos –con la salvedad ya estudiada de Galicia–, se ha vinculado su cuantía de manera directa al importe de los ingresos propios de la comunidad autónoma. La derogada disposición adicional duodécima de la Ley 8/2004 abrió el camino en este sentido, reclamando al Gobierno regional que reservase para el entonces llamado Fondo de Cooperación Municipal una cantidad no inferior al 0,23 por ciento de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. En el momento presente el artículo 205.2 de la Ley 20/2006 impone que el montante total de los dos fondos de colaboración económica con las entidades locales equivalga como mínimo al 0,7 por ciento del total de los ingresos propios de la Hacienda autonómica. Esta equivalencia, según aclara la propia norma, ha de alcanzarse gradualmente entre los ejercicios 2007 a 2009 (0,525 por ciento en 2007, 0,6125 por ciento en 2008 y 0,7 por ciento a partir del ejercicio 2009 y siguientes). Aunque sea un porcentaje un tanto exiguo y que recuerda, además, a cifras más propias del ámbito de la cooperación al desarrollo, este mandato limita la discrecionalidad del legislador presupuestario a la hora de decidir el volumen de recursos destinados anualmente a esta vía de financiación. No cabe ninguna duda, por tanto, de que merece una valoración positiva.

Al repasar los datos referentes a la evolución durante el sexenio 2003-2008 del Fondo de Cooperación Local, enmarcado dentro de un programa presupuestario genérico de cooperación y relación con los entes territoriales, se comprueba que la obligada conexión de su dotación anual con los ingresos autonómicos ha provocado una aceleración de su ritmo de crecimiento a partir del ejercicio 2006.

Programa Presupuestario de Cooperación y Relación con los Entes Territoriales. Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Período 2003-2008

Ejercicio	Transferencias corrientes a entes locales	Transferencias de capital a entes locales		Total transferencias a entes locales
		Fondo de Cooperación Local	Otras transferencias de capital	
2003	–	6.010.121,04 €	–	6.010.121,04 €
2004	–	6.610.000,00 €	800.000,00 €	7.410.000,00 €

ISBN: 978-84-613-2571-9

Ejercicio	Transferencias corrientes a entes locales	Transferencias de capital a entes locales		Total transferencias a entes locales
		Fondo de Cooperación Local	Otras transferencias de capital	
2005	–	6.977.978,71 €	1.540.021,29 €	8.518.000,00 €
2006	97.568,00 €	7.500.000,00 €	1.914.487,00 €	9.512.055,00 €
2007	61.061,00 €	11.530.359,00 €	1.878.296,00 €	13.469.716,00 €
2008	1.700.000,00 €	14.365.608,00 €	27.330.701,00 € [1]	43.396.309,00 €
Variación período	**Δ 1.642,37%**	**Δ 139,02%**	**Δ 3.316,34%**	**Δ 662,05%**

Fuente: Estado de gastos de las leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para los años 2003 a 2008 y normativa reglamentaria de desarrollo. Véase el anexo de este capítulo.

[1] 27.233.967,00 € corresponden al Ayuntamiento de Palma en virtud de la Ley de capitalidad.

Como consecuencia de lo anterior, el peso relativo del Fondo en el conjunto del gasto público de la comunidad autónoma ha pasado de un 0,33 por ciento en 2003 a un 0,43 por ciento en 2008.

El Fondo de Cooperación Local (FCL) en el gasto de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Período 2003-2008

Ejercicio	Presupuesto de la comunidad autónoma y sus entidades autónomas. Estado de gastos	FCL Dotación	FCL Peso relativo
2003	1.796.610.000,00 €	6.010.121,04 €	0,33%
2004	1.859.185.680,80 €	6.610.000,00 €	0,36%
2005	2.587.788.967,42 €	6.977.978,71 €	0,27%
2006	2.713.974.461,09 €	7.500.000,00 €	0,28%
2007	2.894.384.596,00 €	11.530.359,00 €	0,40%
2008	3.323.319.410,00 €	14.365.608,00 €	0,43%
Variación período	**Δ 84,98%**	**Δ 139,02%**	**+0,10%**

Fuente: Estado de gastos de las leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para los años 2003 a 2008 y normativa reglamentaria de desarrollo. Véase el anexo de este capítulo.

ISBN: 978-84-613-2571-9

En cualquier caso, su cuantía continúa siendo reducida, máxime si se compara con las transferencias corrientes y de capital a los consejos insulares previstas en el programa presupuestario de cooperación y relaciones con las corporaciones locales.

Transferencias a los consejos insulares de las Islas Baleares
Período 2003-2008

Ejercicio	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total transferencias
2003	55.592.494,26 €	47.733.632,49 €	103.326.126,75 €
2004	67.983.220,62 €	59.620.588,33 €	127.603.808,95 €
2005	79.619.439,44 €	54.201.198,95 €	133.820.638,39 €
2006	89.055.853,00 €	58.525.790,00 €	147.581.643,00 €
2007	94.910.570,00 €	62.513.562,00 €	157.424.132,00 €
2008	100.749.977,00 €	70.199.852,00 €	170.949.829,00 €

FUENTE: Estado de gastos de las leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para los años 2003 a 2008. Véase el anexo de este capítulo.

En paralelo, ha aumentado también la proporción entre el Fondo y la recaudación prevista en los capítulos 1 a 3 del estado de ingresos del presupuesto autonómico.

Peso relativo del Fondo de Cooperación Local (FCL) en los ingresos de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (capítulos 1, 2 y 3)
Ejercicios 2003 a 2008

Ejercicio	Capítulo 1 Impuestos directos	Capítulo 2 Impuestos indirectos	Capítulo 3 Tasas y otros ingresos	Total Capítulos 1, 2 y 3	FCL Peso relativo
2003	237.516.900,00 €	1.369.217.860,00 €	91.000.000,00 €	1.697.734.760,00 €	0,35%
2004	271.075.408,00 €	1.399.733.587,00 €	84.299.765,55 €	1.755.108.760,55 €	0,38%
2005	279.210.000,00 €	1.556.200.000,00 €	82.593.978,00 €	1.918.003.978,00 €	0,36%
2006	328.824.880,00 €	1.722.771.620,00 €	93.571.768,00 €	1.816.343.388,00 €	0,41%
2007	316.944.550,00 €	1.905.736.830,00 €	91.240.800,00 €	2.313.922.180,00 €	0,50%
2008	438.954.030,00 €	2.119.031.660,00 €	84.611.910,00 €	2.642.597.600,00 €	0,54%
Variación período	**Δ 84,81%**	**Δ 54,76%**	**∇ 7,02%**	**Δ 55,65%**	**+0,19**

FUENTE: Estado de ingresos consolidado de las leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y normativa reglamentaria de desarrollo. Véase el anexo de este capítulo.

ISBN: 978-84-613-2571-9

En segundo término, no menos destacable resulta el hecho de que, con carácter general, las aportaciones económicas recibidas por los entes locales no sean finalistas, lo que excluye su sometimiento a la legislación sobre subvenciones de las administraciones públicas. Los municipios receptores gozan, pues, de autonomía para adscribirlas a los gastos que estimen oportunos en el ámbito propio de sus competencias. Como excepción, el artículo 205.3.b).6 de la Ley 20/2006 prevé la posibilidad de que se formalicen con cargo al Fondo de Cooperación convenios de colaboración con municipios y otros entes locales para objetivos determinados. En tal supuesto, se detraerá de las aportaciones que correspondan a la entidad firmante el importe anual que contemple el convenio.

Otro elemento que refuerza la seguridad jurídica de las haciendas locales procede del establecimiento explícito de una cláusula de garantía dinámica, por la cual ningún ayuntamiento recibirá una participación anual por debajo de la asignada en el ejercicio precedente.

Por último, el artículo 208 de la Ley 20/2006 intenta asegurar una cierta participación de las entidades locales en el funcionamiento del Fondo, reclamando al gobierno autonómico que les comunique su cuantía y los criterios de reparto tras la aprobación del proyecto de ley de presupuestos. El Decreto 22/2005 articula para ello un procedimiento cuya orientación se explica con claridad en su preámbulo:

"Con la intención de poder poner en marcha un sistema de consulta y sugerencia que ayude a establecer los criterios sobre el reparto del fondo de cooperación municipal, y cumplir así con el principio de lealtad institucional que ha presidido hasta ahora la adopción de los criterios de reparto de la mencionada partida, se crea una comisión mixta que estará integrada por representantes de la Consejería de Interior y de las asociaciones de municipios de esta comunidad, como representantes de todos los municipios y entidades de ámbito territorial inferior al municipal que haga posible contar con la opinión de los municipios, que, en definitiva, son los receptores de las ayudas."

El artículo 4 del Decreto encomienda a esta Comisión Mixta, cuya composición no es paritaria, ya que hay mayoría de representantes de la Administración autonómica, funciones de asesoramiento y propuesta sobre los criterios aplicables en el reparto.

En el extremo opuesto, la principal crítica que podemos formular a la configuración de este fondo, aparte de su modesta dotación, viene motivada por la completa deslegalización que se ha operado en cuanto a sus reglas de asignación. El artículo 205.3.b).3 de la Ley 20/2006 remite, sin más detalle, el régimen jurídico y los criterios de distribución y funcionamiento a la nor-

ISBN: 978-84-613-2571-9

mativa reglamentaria, previa consulta a la representación de las entidades locales de las Islas Baleares. Y lo hace sin fijar ninguna directriz o regla de mínimos. El artículo 6 del Decreto 22/2005 contiene, por su parte, un listado abierto de criterios cuya concreción y ponderación para cada ejercicio se aprueba por la comunidad autónoma –hasta 2005 mediante acuerdo del Consejo de Gobierno y desde 2006 mediante resolución del consejero competente– a partir de la propuesta que eleva la indicada Comisión Mixta.

Comunidad Autónoma de las Islas Baleares
Fondo de Cooperación Local
Ejercicios 2003 a 2008

Estructura
- Fondo único.

Entidades locales beneficiarias
- Municipios.
- Entidades locales menores.
- Los municipios dotados de regímenes especiales regulados por la Ley 20/2006 (capítulo V del título II) podrán participar en el Fondo en la forma que establezca su ley específica.
  - La cuantía que les corresponda formará parte de la cantidad total establecida para su financiación especial.
  - En particular, el municipio de Palma participa en el Fondo sin ningún tipo de limitación discriminatoria respecto de los demás municipios (artículo 141 de la Ley 23/2006, de 20 de diciembre). Para 2007 se estableció un porcentaje máximo de participación igual al 20% de la cantidad destinada al Fondo (disposición transitoria segunda de la Ley 23/2006, en la redacción dada por el artículo 33 de la Ley 6/2007, de 27 de diciembre). No obstante, dicha limitación ha sido suprimida para el ejercicio 2008 por la Ley 8/2008, de 5 de junio, de modificación de la Ley 23/2006 (artículo 1.3, que deroga el apartado 2 de la disposición transitoria segunda de este último texto legal con efectos a partir del 1 de enero de 2008).

Finalidad
- Contribuir al equilibrio económico de las entidades locales.
- Colaborar a la consecución de los principios de autonomía y suficiencia financiera y a la realización interna del principio de solidaridad.

Objeto
- Participación general en los ingresos de la comunidad autónoma, sin base tributaria propiamente dicha.
- El importe total de los fondos de colaboración económica con las entidades locales (Fondo de Cooperación Local y Fondo de ayudas de carácter finalista) debe ser como mínimo del 0,7% del total de los ingresos propios de la comunidad autónoma, asignación a la cual se llegará gradualmente de la siguiente forma:

ISBN: 978-84-613-2571-9

– 75% en el año 2007 (0,525%).
– 87,5% en el año 2008 (0,6125%).
– 100% en el año 2009 y siguientes (0,7%).

Evolución del Fondo

- Dotación anual mediante las aportaciones presupuestarias de la comunidad autónoma.
- Se establece una cláusula de garantía, por la cual ningún municipio recibirá una participación anual que sea inferior a la percibida en el año anterior.

Criterios de distribución

- El reparto se lleva a cabo de conformidad con el régimen jurídico y los criterios de distribución y funcionamiento que se establezcan reglamentariamente, previa consulta a la representación de las entidades locales.
- Desde el ejercicio 2005 y por mor de la aprobación del Decreto 22/2005, la participación de las entidades locales en el proceso de distribución se lleva a cabo a través de la Comisión Mixta entre la Administración de la comunidad autónoma y las asociaciones que agrupan a los municipios de las Islas Baleares, con funciones de asesoramiento y propuesta.
- En concreto, el artículo 6 del Decreto 22/2005 establece un listado abierto de criterios para efectuar la distribución anual:
  a. Población según datos oficiales del padrón municipal a día 1 de enero de cada año.
  b. Solidaridad, que se traduce en un reparto igual entre todas las poblaciones.
  c. Insularidad, que afecta a los municipios de las islas de Menorca, Ibiza y Formentera.
  d. Doble insularidad, aplicable únicamente a los municipios de la isla de Formentera.
  e. Incremento de población, que supone un reparto proporcional al incremento de población que haya tenido la localidad de un año a otro.
  f. Medidas de protección del territorio, que implica el reparto de una cantidad proporcional al territorio protegido de cada municipio.
  g. Municipios de interior, criterio que permite repartir una cantidad proporcional entre todos los municipios que no tengan litoral marítimo.
  h. Municipios pequeños, entendiendo por tales aquellos que tienen una población igual o inferior a 1.000 habitantes, de acuerdo con los datos utilizados en la letra a.
  i. Municipios con distintos núcleos de población, distinguiendo cuatro grupos (en función de que el municipio esté concentrado entre dos y cuatro núcleos de población, de cinco a siete, de ocho a diez o más de diez núcleos de población) y fijando un índice de reparto que va del multiplicador 1 al 4, en proporción creciente.
  j. Renta municipal, mediante un reparto inversamente proporcional a un índice obtenido dividiendo los ingresos presupuestarios de los ayuntamientos del último presupuesto aprobado vigente por la cifra de población. La inversa de este porcentaje determina la participación de cada municipio en el total de la cuantía asignada.
  k. Presión fiscal municipal, calculada dividiendo la suma de ingresos por impuestos y tasas liquidadas en el último presupuesto liquidado por la cifra de población.
  l. Otros criterios de reparto siempre que sean objetivables.
- La Comisión Mixta realizará cada año una propuesta, acordando los criterios concretos que vayan a aplicarse para distribuir la dotación presupuestaria del Fondo, así como su ponderación.

ISBN: 978-84-613-2571-9

- Sobre la base de esa propuesta el consejero competente en la materia –hasta 2007 la Consejería de Interior y desde 2008 la Consejería de Presidencia– emite una resolución motivada de aprobación de los criterios de reparto:
  - Se detrae del importe global del Fondo la cantidad asignada al municipio de Palma, en virtud de su régimen especial, y a los municipios que hayan suscrito convenios de colaboración.
  - El resto se distribuye conforme a los criterios y ponderaciones aprobados para cada ejercicio:

Criterio	2003*	2004*	2005	2006	2007
Población	50% (1)	41%	41%	39%	76,16%
Solidaridad	44,60% (1)	27,50%	25%	23,4%	14,24%
Insularidad	5% (1)	5%	5%	4%	1%
Doble insularidad	0,40% (1)	0,40%	0,40%	0,50%	0,50%
Incremento de población	-	6,20%	6,20%	5%	-
Protección del territorio	62,40% (2)	2,20%	2,20%	5%	-
Municipios de interior	-	2,20%	2,20%	5%	1%
Municipios pequeños	-	2,40%	2,40%	3%	1%
Núcleos de población	37,60% (2)	10,20%	10,50%	10%	-
Renta municipal	-	2,90%	2,90%	2,90%	-
Presión fiscal	-	-	2,20%	2,20%	-
Municipios con medidas de protección ambiental (3)	-	-	-	-	6,10%

- Para 2008 se ha aprobado un primer reparto a modo de anticipo, recibiendo cada municipio una cantidad igual a la percibida en 2007. Una vez que se haya fijado la cuantía definitiva del Fondo para este ejercicio, la Comisión Mixta determinará los criterios de reparto y los porcentajes aplicables (Resolución del consejero de Presidencia de 30 de junio de 2008).

* En 2003 y 2004 los criterios de distribución fueron aprobados mediante acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de noviembre de 2003 y 30 de enero de 2004.

(1) Criterios aplicables sobre la misma cantidad que se distribuyó en 2002 (5.150.674,00 €)

(2) Criterios aplicables para distribuir el exceso sobre la cantidad que se distribuyó en 2002 (48.048 €).

(3) Criterio aplicable exclusivamente a los municipios de la Sierra de Tramuntana.

Carácter de los ingresos

- Transferencias incondicionadas, lo que trae consigo dos consecuencias:
  - Las aportaciones económicas a los entes locales no tienen carácter finalista, por lo que les corresponde determinar libremente la finalidad concreta para la que vayan a utilizarse.

ISBN: 978-84-613-2571-9

  - No es de aplicación la legislación en materia de subvenciones públicas.
- No obstante, pueden formalizarse con cargo al Fondo convenios de colaboración con municipios y otros entes locales para objetivos determinados, los cuales no estarán sometidos a los criterios de distribución antes mencionados.
  - Los convenios de colaboración pueden ser de carácter plurianual, siempre que ello quede debidamente justificado en su expediente de aprobación, en atención al objetivo determinado al cual se destina la ayuda y al coste económico de su ejecución.
  - A los entes locales que hayan suscrito tales convenios se les detraerá de las aportaciones que les correspondan el importe anual que prevea el convenio respectivo.

13. El Fondo de Cooperación Local de La Rioja

13.1. Antecedentes

Desde los años noventa esta comunidad autónoma había comenzado a afectar importantes dotaciones presupuestarias a los sucesivos planes regionales de obras y servicios, sustanciados en el otorgamiento de subvenciones a las entidades locales para la ejecución de infraestructuras en el ámbito municipal.[412]

Además, la Ley 1/1997, de 31 de marzo, de saneamiento de las haciendas locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y el Decreto 41/1997, de 22 de agosto, que la desarrolló, pusieron en marcha otra línea de subvenciones a los ayuntamientos de población inferior a 20.000 habitantes y a las entidades locales menores. En este caso su destino era refinanciar los préstamos en vigor, tanto a medio como a largo plazo, concertados con una o varias entidades financieras antes de una determinada fecha (31 de diciembre de 1996). Con estas ayudas, fundamentadas en la potestad de tutela financiera que el Estatuto de autonomía reconoce a la comunidad autónoma (artículo 53.1 de la Ley orgánica 3/1982, de 9 de junio, en la redacción dada por la Ley orgánica 2/1999, de 7 de enero), se pretendía subsidiar los tipos de interés de las operaciones de refinanciación de préstamos.

Sin embargo, como ya apuntamos en el capítulo tercero, la aprobación de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la administración local de La Rioja, marcó un punto de inflexión en la política autonómica de apoyo económico a las haciendas locales. Su artículo 113 asumió el reto de instaurar un Fondo de Cooperación Local, con los objetivos de concurrir a la financiación de sus obras y servicios y contribuir a su suficiencia financiera. Pese a todo, la creación de dicho Fondo no se produjo de inmediato, sino que se demoró

412. Una breve descripción de estos planes puede encontrarse en el trabajo de Fanlo Loras, A., "Relaciones de cooperación…", *op. cit.*, p. 177-178.

ISBN: 978-84-613-2571-9

un tiempo. Tuvieron que transcurrir aún tres ejercicios hasta que la Ley 10/2006, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2007, dio cumplimiento al mandato legal. Por tanto, este instrumento de financiación local cuenta aún con apenas dos años de rodaje en los que su montante ha sido de 21.612.723 (2007) y 22.063.175 euros (2008), con el siguiente desglose:

Dotación presupuestaria del Fondo de Cooperación Local
Ejercicios 2007 y 2008

Ejercicio	Sección de capitalidad	Sección de cabeceras de comarca	Sección de municipios con población > 2.000 hab.	Sección de pequeños municipios	Sección de otras líneas finalistas
2007	3.065.165 €	2.830.737 €	1.278.732 €	436.335 €	14.001.754 €
2008	3.065.165 €	2.887.352 €	1.694.002 €	451.607 €	13.965.049 €

FUENTE: Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para los años 2007 y 2008. Véase el anexo de este capítulo.

Debe admitirse que en sus dos primeros años de vida el Fondo ha reclamado un protagonismo significativo dentro del conjunto del gasto público de la comunidad autónoma, tal y como se deduce del siguiente cuadro.

El Fondo de Cooperación Local en el gasto de la Administración general de La Rioja

Ejercicio	Presupuesto de la Administración general de la comunidad autónoma Estado de gastos	Fondo de Cooperación Local Dotación total	Fondo de Cooperación Local Peso relativo
2007	1.232.147.357 €	21.612.723 €	1,75%
2008	1.298.862.491 €	22.063.175 €	1,70%

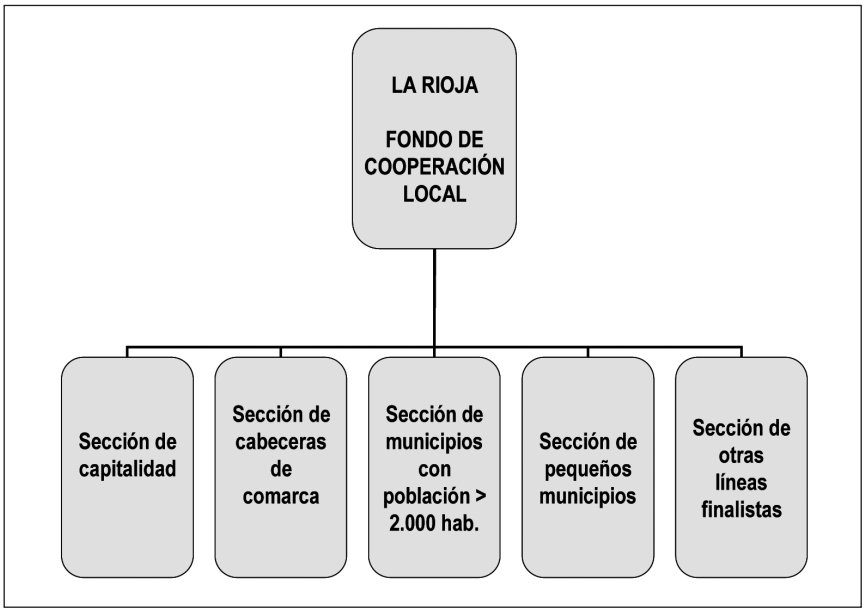
FUENTE: Estado de gastos de las leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para los años 2007 y 2008. Véase el anexo de este capítulo.

13.2. Estructura y características básicas

El Fondo tiene una estructura compleja, dado que se subdivide en cinco secciones, cada una de las cuales se dirige a una tipología concreta de mu-

ISBN: 978-84-613-2571-9

nicipios, cuenta con una dotación presupuestaria autónoma y tiene, por ende, sus propias reglas de reparto.



No todas esas secciones ocupan el mismo espacio. Sin duda, la destinada a otras líneas finalistas o de financiación condicionada ostenta un puesto de claro predominio, ya que es más de cuatro veces superior a la sección de capitalidad de la que se beneficia la ciudad de Logroño, segunda en importancia cuantitativa.

Dotación presupuestaria del Fondo de Cooperación Local
Peso relativo de las distintas secciones. Ejercicios 2007 y 2008

Ejercicio	Sección de capitalidad	Sección de cabeceras de comarca	Sección de municipios con población > 2.000 hab.	Sección de pequeños municipios	Sección de otras líneas finalistas
2007	14,18%	13,10%	5,92%	2,02%	64,78%
2008	13,89%	13,09%	7,68%	2,05%	63,29%

Fuente: Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para los años 2007 y 2008. Véase el anexo de este capítulo.

ISBN: 978-84-613-2571-9

En conexión con esa última circunstancia, interesa subrayar que sólo las secciones de capitalidad, cabeceras de comarca y municipios de población superior a 2.000 habitantes representan una vía de financiación incondicionada a las haciendas locales. En término globales, ello supone poco más de un tercio del total del Fondo. Por el contrario, los ingresos procedentes de las dos secciones restantes para municipios de menos de 100 habitantes y otras líneas finalistas constituyen auténticas subvenciones públicas, concedidas por la comunidad autónoma para la ejecución de inversiones, obras o actuaciones concretas y sujetas, en consecuencia, a la obligación de justificar el empleo de las cantidades percibidas.

Entre otros aspectos relevantes de su régimen jurídico, que como venimos haciendo con otras comunidades autónomas sistematizamos en un cuadro, hay que reseñar que la cuantía anual del Fondo no guarda ninguna relación directa con el comportamiento de la recaudación tributaria de la Hacienda autonómica. Por tal razón, no parece encajar demasiado en la idea de participación en recursos de naturaleza tributaria. Y en cuanto a los criterios de reparto de las distintas secciones, se observa un ostensible predominio de la población de derecho.

Comunidad Autónoma de La Rioja
Fondo de Cooperación Local

Estructura

El Fondo se estructura en las siguientes líneas de actuación:

- Sección de capitalidad.
- Sección de cabeceras de comarca.
- Sección de municipios con población superior a 2.000 habitantes.
- Sección de pequeños municipios.
- Sección de otras líneas finalistas.

Entidades locales beneficiarias

- Sección de capitalidad. Ayuntamiento de Logroño, en su condición de capital de la comunidad autónoma.
- Sección de cabeceras de comarca. Los considerados como tales, a excepción de Logroño (Alfaro, Arnedo, Calahorra, Cervera del Río Almansa, Haro, Nájera, Santo Domingo de la Calzada y Torrecilla en Cameros).
- Sección de municipios con población superior a 2.000 habitantes. Los que cumplan esta condición, excluidos los comprendidos en las secciones anteriores, según datos del Instituto Nacional de Estadística correspondientes a 1 de enero del ejercicio anterior.
- Sección de pequeños municipios. Los incluidos en el Consejo Riojano de Pequeños Municipios, compuesto según el Decreto 16/2006, de 10 de marzo, por aquellos que tengan menos de 100 habitantes, y entidades locales menores.

ISBN: 978-84-613-2571-9

- Sección de otras líneas finalistas: entidades locales en general.

Finalidad

- Instrumento general de cooperación económica de la comunidad autónoma con las entidades locales.
- Financiación de las obras y servicios municipales.
- Contribución al principio de suficiencia financiera de las haciendas locales.
- La sección de cabeceras de comarca atiende a la concentración de servicios de interés para los municipios de su entorno.
- La sección de pequeños municipios obedece a la dificultad que supone la prestación de servicios en igualdad de condiciones con los municipios de mayor población. A tal efecto financia inversiones finalizadas dentro del ejercicio y vinculadas a obras o servicios de su competencia, siempre que se trate de acciones de pequeña cuantía o de la financiación complementaria de actuaciones integradas en otros programas de colaboración con la comunidad autónoma, en particular el Plan regional de obras y servicios.

Objeto

- Transferencia de ingresos, sin vinculación directa a la recaudación tributaria de la comunidad autónoma.

Evolución del Fondo

- La Ley de presupuestos de la comunidad autónoma fija para cada ejercicio la cuantía anual del Fondo y sus diferentes secciones.

Criterios de reparto para determinar la participación de cada entidad local

- Sección de cabeceras de comarca.
  - Bloque distribuido mediante cuota fijas determinadas en el anexo VII de la Ley de presupuestos de modo individualizado para cada municipio (máximo de 60.100 euros y mínimo de 30.050 euros).
  - El resto del importe de esta sección se distribuye mediante cuotas variables, de forma proporcional al indicador de población de cada municipio beneficiario, según datos del Instituto Nacional de Estadística correspondientes a 1 de enero del ejercicio anterior.
  - Para la determinación de la cuantía asignada a cada ente beneficiario se utiliza la siguiente fórmula:

$$\mathbf{S = Cf + [S - \Sigma Cf) \times p/\Sigma p]}$$

Donde:
S = Sección correspondiente a cada beneficiario
Cf= Cuota fija
S = Dotación total de la sección
Σ**Cf** = Sumatorio de cuotas fijas
p = Población de la entidad beneficiaria
Σ**p** = Sumatorio de la población total de los municipios perceptores de la sección

ISBN: 978-84-613-2571-9

- Sección de municipios con población superior a 2.000 habitantes.
  - Bloque distribuido mediante cuota fijas (15.000 euros por municipio).
  - El resto del importe de esta sección se distribuye en cuotas variables, de forma proporcional al indicador de población de cada municipio beneficiario, según datos del Instituto Nacional de Estadística correspondientes a 1 de enero del ejercicio anterior.
  - Para la determinación de la cuantía asignada a cada ente beneficiario se utiliza la misma fórmula que para la sección de municipios cabeceras de comarca.
- Sección de pequeños municipios.
  - Las subvenciones derivadas de esta sección se distribuyen conforme a lo que dispongan las bases reguladoras que se establezcan para cada ejercicio.
    - En 2007 se aprobó la Orden 153/2007, de 26 de septiembre, de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local.
    - En 2008 es de aplicación la Orden 51/2008, de 5 de mayo, de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local.
  - Del régimen de estas subvenciones destacan los siguientes aspectos:
    - Están articuladas en régimen de concurrencia competitiva.
    - Cada entidad local recibe una subvención equivalente al coeficiente de reparto de la dotación total asignada a esta sección entre el número de entidades locales que hayan presentado solicitud, cumpliendo las condiciones exigidas por la Orden. Si la petición de alguna entidad fuera inferior a ese coeficiente, la diferencia se aplica linealmente a las demás.
    - Las cantidades subvencionadas pueden alcanzar hasta el 100% del coste de la inversión y serán compatibles con cualesquiera otras ayudas, públicas o privadas, siempre que los importes acumulados no excedan del coste efectivo de dicha inversión.
    - Los bienes a cuya adquisición, construcción o reparación se apliquen las subvenciones deben destinarse de forma efectiva al servicio que motivó la concesión y permanecer afectados al mismo durante un plazo no inferior a 5 (muebles) ó 15 años (inmuebles).
- Sección de otras líneas finalistas: estas líneas de financiación se gestionarán conforme a lo que disponga en cada caso su normativa reguladora.

Carácter de los ingresos

- Sección de capitalidad: transferencias nominativas de carácter incondicionado.
- Sección de cabeceras de comarca y sección de municipios con población superior a 2.000 habitantes:
  - Transferencias de carácter incondicionado.
  - La efectividad de las transferencias queda subordinada a la suscripción del correspondiente convenio de cooperación entre la comunidad autónoma y el municipio, en el que se determina la cuantía de la sección en cada caso, de acuerdo con los indicadores determinados en la Ley de Presupuestos, así como la periodicidad de las aportaciones a lo largo del ejercicio.
  - En cada ejercicio se publica un resumen de los convenios de cooperación entre la comunidad autónoma y los municipios beneficiarios de la sección de cabeceras de comarca, con indicación expresa de la financiación asignada.

ISBN: 978-84-613-2571-9

  - Para 2007 *vid.* resoluciones de la Consejería de Presidencia y Acción Exterior de 2 de julio de 2007.
  - Para 2008 *vid.* resoluciones de la Consejería de Presidencia de 10 de marzo de 2008.
- En cada ejercicio se publica, asimismo, un resumen de los convenios de cooperación entre la comunidad autónoma y los municipios beneficiarios de la sección de municipios con población superior a 2.000 habitantes (Albelda, Alberite, Aldeanueva de Ebro, Ezcaray, Fuenmayor, Lardero, Navarrete, Pradejón, Rincón de Soto y Villamediana de Iregua en 2007, más Autol y Cenicero en 2008) con indicación de la financiación asignada.
  - Para 2007 *vid.* resoluciones de la Consejería de Presidencia y Acción Exterior de 10 de septiembre de 2007.
  - Para 2008 *vid.* resoluciones de la Consejería de Presidencia de 10 de marzo de 2008.
- Los conceptos financiados a través de estas secciones han de ser gastos imputados al presupuesto de la entidad local para el ejercicio correspondiente.
- Las asignaciones derivadas de estas secciones estarán sujetas a control financiero con el alcance que reglamentariamente se determine.

• Sección de pequeños municipios y sección de otras líneas finalistas: transferencias de carácter finalista o condicionado.

14. El Fondo Regional de Cooperación Municipal de la Comunidad de Madrid

14.1. Antecedentes

En el apartado 2 de este mismo capítulo ya se ha hecho alusión al malogrado Fondo de Solidaridad Municipal, creado por la Ley 15/1984 y derogado por la Ley 10/1990.

Tras un salto importante en el tiempo, a partir de la aprobación del Decreto 66/2003, de 22 de mayo, se ha puesto en funcionamiento un Fondo Regional de Cooperación Municipal, haciendo efectiva una de las vías de cooperación económica de la comunidad autónoma con las entidades locales contempladas en la Ley 2/2003, según anunciamos en el capítulo tercero. Como también advertimos allí, la existencia de dicho fondo se halla estrechamente vinculada desde su nacimiento al denominado Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid (PRISMA), de carácter plurianual y al que se agrega a modo de elemento complementario. Con este programa, que se nutre de una financiación preferentemente autonómica pero también municipal, se presta un apoyo financiero a la ejecución de determinadas inversiones precisas para la realización de obras y servicios de competencia local (infraestructuras, equipamientos y zonas verdes). En

ISBN: 978-84-613-2571-9

consecuencia, se traduce en inversiones reales directas de la comunidad autónoma en planes municipales, en transferencias de capital a las corporaciones locales y en convenios de colaboración con las correspondientes transferencias corrientes.

Con este objetivo de facilitar de manera estable la construcción de infraestructuras y equipamientos básicos de los municipios, la Comunidad de Madrid ha ido aprobando sucesivos programas plurianuales. El PRISMA para el período 1997-2000 fue aprobado mediante acuerdo del Consejo de Gobierno de 12 de diciembre de 1996, contando con unos recursos totales de 550.442.276,17 euros. El acuerdo de 21 de diciembre de 2000 sacó adelante un nuevo programa para el quinquenio 2001-2005, con un importe total de 718.947.176 euros y una aportación autonómica de 453.764.138 euros. Una vez en vigor la Ley 2/2003, el PRISMA para el bienio 2006-2007 se formalizó en el Decreto 73/2005, de 28 de julio, con el compromiso de la comunidad autónoma de aportar 300.000.000 de euros. Por último, el Plan para el cuatrienio 2008-2001 acaba de echar a andar con el recientemente publicado Decreto 68/2008, de 19 de junio.

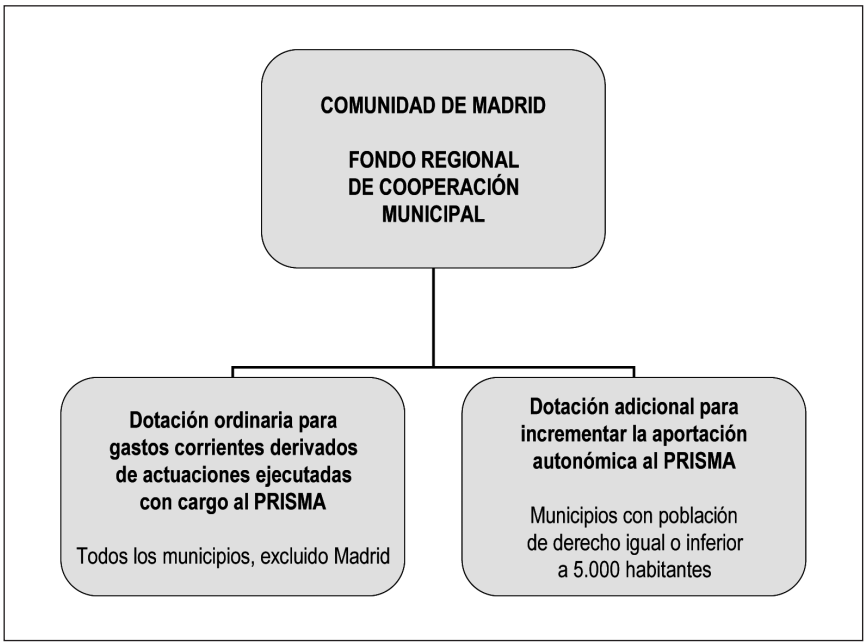
14.2. Estructura y características básicas

El objeto del Fondo Regional de Cooperación Municipal es, según destacan los artículos 133 de la Ley 2/2003 y 2 del Decreto 66/2003, "sufragar determinados gastos corrientes de los ayuntamientos necesarios para el funcionamiento y mantenimiento de las infraestructuras, equipamientos y zonas verdes municipales, que hayan sido ejecutados con cargo a programas regionales de inversiones y servicios de Madrid".

A tal efecto canaliza transferencias corrientes de la comunidad autónoma de las que se predica de manera expresa la naturaleza jurídica de subvenciones. Por este motivo, los ayuntamientos están sujetos a la obligación de justificar bajo ciertos requisitos temporales, materiales y formales el empleo de las cantidades recibidas, mientras que la Administración autonómica está facultada para comprobar la realización del gasto justificado, emitiendo como resultado de la misma un informe con carácter previo a la propuesta de pago. Se consideran actuaciones subvencionables los gastos corrientes municipales en bienes y servicios derivados de actuaciones que tengan por objeto atender al funcionamiento, conservación y mantenimiento de las infraestructuras, equipamientos y zonas verdes municipales citados, siempre que puedan aplicarse al capítulo 2 de la clasificación econó-

ISBN: 978-84-613-2571-9

mica de gastos,[413] conforme a la estructura de los presupuestos de las entidades locales pergeñada por la normativa vigente (artículo 9 del Decreto 66/2003).[414] Se trata, en definitiva, de una colaboración al sostenimiento de los gastos corrientes asociados a las inversiones previamente ejecutadas de forma coordinada por la comunidad autónoma y los ayuntamientos.



413. El artículo 10 del Decreto 66/2003 completa esta delimitación positiva con un listado de actuaciones que no se consideran susceptibles de acogerse a las subvenciones: redacciones de proyectos; control de calidad; direcciones de obra; estudios geotécnicos; estudios topográficos; estudios y trabajos de coordinación de seguridad y salud; otros estudios o trabajos de similares características a los anteriormente señalados, e indemnizaciones por razón del servicio (dietas, locomoción y otras indemnizaciones), que puedan aplicarse al artículo 2 de la clasificación económica de gastos de los presupuestos de las entidades locales.

414. En virtud del artículo 12.2 y la disposición adicional tercera del Decreto 68/2008, durante la vigencia del recientemente aprobado PRISMA para los años 2008-2001 no será de aplicación el artículo 9 del Decreto 66/2003. Ello implica, entre otras novedades, que ahora se consideren subvencionables los gastos corrientes que pueden aplicarse tanto al capítulo I como al capítulo II de la clasificación económica de gastos de los presupuestos locales. Sólo se excluyen expresamente las indemnizaciones por razón del servicio (dietas, locomoción y otras) y los gastos directamente relacionados con festejos populares.

ISBN: 978-84-613-2571-9

El Fondo se compone de dos líneas. Su núcleo básico lo constituye una dotación ordinaria, de la que pueden ser beneficiarios todos los municipios de la comunidad autónoma, con exclusión de la capital, siempre que decidan voluntariamente dedicar una parte del importe que tengan asignado en el PRISMA del período correspondiente a sufragar gastos corrientes, en detrimento de alguna de las líneas de inversión contempladas en aquél.[415] En función de las disponibilidades presupuestarias existentes a lo largo de la ejecución de cada PRISMA, puede financiarse un porcentaje máximo de la inversión total autorizada inicialmente para cada ayuntamiento,[416] siempre que dicha financiación no suponga incremento de la aportación de la Comunidad de Madrid al programa. Con tal finalidad se habilita una línea de gasto independiente, cuyo montante vendrá determinado en función de las necesidades de financiación solicitadas por los ayuntamientos a la consejería competente.

Además de esa dotación fundamental se provee una aportación adicional, dirigida a incrementar la contribución de la Comunidad de Madrid al PRISMA durante su período de ejecución.[417] Para ello, la Ley de presupuestos de cada ejercicio establece una partida complementaria anual al Fondo, destinada a la realización de transferencias corrientes (capítulo 4) limitadas a los municipios que tengan una población igual o inferior a 5.000 habitantes,

415. A tal efecto los ayuntamientos han de presentar una solicitud, dirigida a la dirección general competente en materia de Administración local, previo acuerdo del Pleno o de la Comisión de Gobierno y por medio de una certificación municipal que recoja los extremos a que alude el artículo 7 del Decreto 66/2003: *a*) Petición del porcentaje concreto de financiación y de su importe económico equivalente, a los efectos de su reserva dentro de la línea de Fondo de Cooperación, siempre con el límite porcentual máximo de la inversión total autorizada inicialmente para cada ayuntamiento en el PRISMA; *b*) Mención expresa de que la dotación de dicha línea se solicita en detrimento de las correspondientes líneas de inversión de infraestructuras, equipamientos y zonas verdes de este Programa, y *c*) Aprobación de que el abono de los gastos corrientes, una vez justificados por los ayuntamientos, se efectúe en los mismos porcentajes de cofinanciación recogidos para las líneas de inversión del PRISMA, excluidos los gastos asociados.

416. El artículo 4.1 del Decreto 66/2003 fijó un porcentaje máximo del 20 por ciento de la inversión total autorizada inicialmente para cada ayuntamiento. Sin embargo, el artículo 12.2 y la disposición adicional tercera del Decreto 68/2008 han dejado sin efecto dicha norma durante el período de vigencia del PRISMA 2008-2001, permitiendo ahora un porcentaje de hasta el 25 por ciento de la asignación inicial que corresponda a cada ayuntamiento en concepto de aportación de la Comunidad de Madrid.

417. Esta estructura dual del Fondo tiene su base en el apartado 3 de la disposición adicional segunda de la Ley 2/2003, en la redacción dada por el artículo 18 de la Ley 7/2005, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. Conforme a la misma, la dotación del Fondo podrá realizarse total o parcialmente con cargo a programas regionales de inversiones y servicios de la Comunidad de Madrid.

ISBN: 978-84-613-2571-9

conforme a los últimos datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística. Esta partida específica se ha ido incrementando de modo paulatino desde un montante de 1.900.000 euros en el ejercicio 2004 a 6.779.135 euros en el año 2008,[418] si bien hay que advertir que alcanzó cuantías superiores en 2006 (8.737.426 euros) y 2007 (8.200.000 euros).

El reparto de esta dotación suplementaria ha de ajustarse a los criterios y variables de distribución recogidos en un anexo al Decreto 66/2003, que hemos sintetizado en un cuadro separado. La comunidad autónoma aprueba mediante orden la asignación económica anual de cada ayuntamiento beneficiario, bajo condición de cumplir con el deber de justificación típico de las subvenciones.

Al hilo de esta última idea, parece evidente que estamos ante auténticas subvenciones, lo que justifica con creces que no resulte necesario dedicar especial atención a este instrumento de cooperación. Salta a la vista que no reúne los caracteres propios de una participación en los tributos o los ingresos de la Hacienda regional. Por ello, cabe afirmar que este recurso no existe en la actualidad en la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de que ésta contribuya a la financiación de las haciendas de los municipios y las mancomunidades de su territorio a través de diversas líneas de ayudas y subvenciones que no es momento de analizar.

Comunidad de Madrid
Fondo Regional de Cooperación Municipal
Criterios y variables de distribución de la dotación adicional según el anexo del Decreto 66/2003

Criterio de población

- Un 60% de la dotación adicional anual se distribuirá conforme a este criterio, mediante un reparto por importes iguales entre todos los municipios beneficiarios (con población igual o inferior a 5.000 habitantes).
- Se entiende por población del municipal el número de habitantes de acuerdo con la última cifra oficial disponible en el Instituto Nacional de Estadística, referida al año anterior a aquel en que se lleve a cabo la justificación.

418. En la línea de lo acontecido en ejercicios precedentes, el artículo 15 de la Ley 5/2007, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Madrid para el año 2008, dispone que no cabe la realización de transferencias de crédito, cualquiera que sea el programa afectado, que minoren los subconceptos 4630 "Fondo Regional de Cooperación Municipal", 6290 "Inversiones directas en planes municipales (PRISMA)" y 7630 "Transferencias a corporaciones locales (PRISMA)", así como el concepto 650 "Convenios de colaboración PRISMA", salvo que vayan destinadas a incrementar cualquiera de los citados conceptos y subconceptos del mismo o de otros programas presupuestarios.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Criterio de ingresos corrientes municipales

- Un 20% de la dotación adicional anual se repartirá entre todos los municipios beneficiarios (con población igual o inferior a 5.000 habitantes) con arreglo a la siguiente metodología:
  a. Se toma como base del cálculo el importe de ingresos corrientes certificados por cada ayuntamiento, obteniendo una cifra total para el mismo.
  b. Se suman todas las cifras totales obtenidas, conforme a lo señalado en la letra a), y se calculará la media.
  c. Tienen derecho a participar en el reparto aquellos ayuntamientos donde la cifra obtenida en virtud de la letra a) sea igual o inferior a la cantidad resultante de incrementar en un 30% la media obtenida de acuerdo con la letra b).
  d. La cantidad repartida a cada ayuntamiento será inversamente proporcional a la cifra obtenida para el mismo, según lo reseñado en la letra a).
- Se entiende por ingresos corrientes la suma de los capítulos 1, 2, 3, 4 y 5 de la clasificación económica de ingresos, referidos al presupuesto ordinario vigente en el año anterior a aquel en que se lleve a cabo la justificación, en fase de previsión inicial. Se requiere, para ello, la expedición de certificación municipal acreditativa de los ingresos corrientes y su remisión a la dirección general competente antes del 1 de abril de cada año.
- Se considera media de ingresos corrientes la suma global de ingresos corrientes certificados por el conjunto de los ayuntamientos, dividida por el número de ayuntamientos que hubieran presentado la certificación municipal anterior.

Criterio medioambiental

- Un 20% de la dotación adicional anual se distribuirá entre todos los municipios con población igual o inferior a 5.000 habitantes aplicando la siguiente metodología:
  – Por una parte, en función de la superficie protegida de cada municipio sobre la superficie protegida del total de municipios con población igual o inferior a 5.000 habitantes.
  – Por otra parte, en función de la superficie total de cada municipio sobre el total de la superficie de los municipios con población igual o inferior a 5.000 habitantes, mediante la aplicación de la siguiente fórmula:

$$\mathbf{TOTALN = X/3\ (2Pn/P + Sn/S)}$$

Siendo:

TOTALN = Importe correspondiente al municipio n

X = Importe disponible

Pn = Superficie protegida en el municipio n

P = Superficie protegida total en los N municipios

Sn = Superficie del municipio n

S = Superficie total de los N municipios

- Se entiende por superficie protegida aquella que forma parte de montes de utilidad pública, espacios naturales protegidos y montes preservados, conforme a los datos disponibles en la consejería competente en materia de medio ambiente, y referidos al año anterior a aquel en que se lleve a cabo la justificación.

ISBN: 978-84-613-2571-9

15. El Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra

15.1. Antecedentes

La participación en el rendimiento de los tributos de la Hacienda pública de Navarra se encuentra institucionalizada como un recurso financiero local, estable e independiente de los diversos tipos de subvenciones y ayudas que los departamentos de la Administración foral les conceden. Se recoge como tal en el artículo 260 de la Ley foral 6/1990, de 2 de julio, de la administración local, y los artículos 5.1.d) y 123 de la Ley foral 2/1995, de 10 de marzo, de haciendas locales, según vimos en el capítulo previo. Este segundo texto legal la canaliza, como también destacamos allí, a través del llamado Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra.[419]

Estamos ante una fuente de ingresos que, en razón de las peculiaridades del régimen económico-financiero propio de este territorio foral, desempeña desde hace muchos años el papel de pilar básico de la financiación local, sobre todo de los ayuntamientos y concejos, contando en cada ejercicio con la dotación incluida en las sucesivas leyes forales de presupuestos. La importancia de este recurso no resulta en modo alguno parangonable, desde el prisma de su aportación cuantitativa a la suficiencia financiera de las haciendas locales, a ninguno de los fondos o planes de cooperación o participación autonómicos hasta aquí examinados. No es difícil intuir que el motivo de tal asimetría es la amplia potestad tributaria que el régimen especial del Convenio Económico otorga a la comunidad foral, en orden a establecer y regular su propio sistema fiscal. La preponderancia de la tributación foral sobre la estatal es la causa determinante de que la participación de los entes locales en los tributos forales desplace a la participación en los ingresos tributarios del Estado, relegada a un puesto muy secundario (artículo 50 del Convenio Económico).

419. Para una primera aproximación a los antecedentes y los aspectos básicos del régimen jurídico de la participación de los entes locales en los impuestos de la Hacienda foral puede verse Razquin Lizarraga, M. M., "El régimen especial de Navarra", en AA.VV. (director S. Muñoz Machado), *Tratado de Derecho municipal*, 2.ª ed., t. II, Civitas, Madrid, 2003, p. 2800-2803.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Dotación presupuestaria del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra. Ejercicios 2005 a 2008

Ejercicio	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Otras ayudas	Total Fondo
2005	123.811.359,26 €	52.161.428,00 €	26.454.065,29 € [1]	202.426.852,55 €
2006	137.043.310,00 € [2]	54.773.428,00 €	21.062.892,00 € [3]	212.879.630,00 €
2007	144.991.822,00 €	54.773.428,00 €	22.284.540,00 € [4]	222.049.790,00 €
2008	150.791.495,00 €	54.773.428,00 €	25.675.922,00 € [5]	231.240.845,00 €
Variación período	Δ **21,79%**	Δ **5,01%**	∇ **-2,94%**	Δ **14,23%**

FUENTE: Ley foral 17/2004, de 3 de diciembre, y leyes forales de Presupuestos Generales de Navarra para los ejercicios 2005 a 2008. Véase el anexo de este capítulo.

[1] Conforme al artículo 2 de la Ley 17/2004 se incluyen transferencias al Ayuntamiento de Pamplona por Carta de Capitalidad (epígrafe III.A., 15.653.012,51 €), transferencias a los restantes municipios de Navarra (epígrafe III.B, 6.457.947,01 €), transferencias a los ayuntamientos para pagos corporativos (epígrafe III.C, 4.071.336,91 €) y ayuda a la Federación Navarra de Municipios y Consejos (epígrafe III.D., 271.768,91 €).

[2] Según el artículo 17 de la Ley foral 18/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio 2006, y de acuerdo con la estructura del Fondo que contempla el artículo 2 de la Ley 17/2004, esta partida engloba el epígrafe I (transferencias corrientes, por importe de 130.249.550,00 €) y el epígrafe III.B (ayudas a los restantes municipios, por importe de 6.793.760,00 €).

[3] Se incluyen transferencias al Ayuntamiento de Pamplona por Carta de Capitalidad (epígrafe III.A., 16.466.970,00 €), transferencias a los ayuntamientos para pagos corporativos (epígrafe III.C, 4.283.047,00 €) y ayuda a la Federación Navarra de Municipios y Consejos (epígrafe III.D., 312.875,00 €).

[4] Se incluyen transferencias al Ayuntamiento de Pamplona por Carta de Capitalidad (epígrafe III.A., 17.422.054,00 €), transferencias a los ayuntamientos para pagos corporativos (epígrafe III.C, 4.531.464,00 €) y ayuda a la Federación Navarra de Municipios y Consejos (epígrafe III.D., 331.022,00 €).

[5] Se incluyen transferencias al Ayuntamiento de Pamplona por Carta de Capitalidad (epígrafe III.A., 20.618.936,00 €), transferencias a los ayuntamientos para pagos corporativos (epígrafe III.C, 4.712.723,00 €) y ayuda a la Federación Navarra de Municipios y Consejos (epígrafe III.D., 344.263,00 €).

ISBN: 978-84-613-2571-9

El Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra (FPHLTN) en el gasto de la comunidad foral

Ejercicio	Presupuesto de la comunidad foral Estado de gastos	FPHLTN Dotación total	FPHLTN Peso relativo
2005	3.154.221.793,00 €	202.426.852,55 €	6,42%
2006	3.380.172.300,00 €	212.879.630,00 €	6,30%
2007	3.901.334.547,00 €	222.049.790,00 €	5,69%
2008	4.287.328.089,00 €	231.240.845,00 €	5,39%
Variación período	**Δ 35,92%**	**Δ 14,23%**	**-1,03**

Fuente: Ley foral 17/2004, de 3 de diciembre, y estado de gastos de las leyes forales de Presupuestos Generales de Navarra para los ejercicios 2005 a 2008. Véase el anexo de este capítulo.

Peso relativo del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra (FPHLTN) en los ingresos de la comunidad foral (capítulos 1, 2 y 3). Ejercicios 2005 a 2008

Ejercicio	Capítulo 1 Impuestos directos	Capítulo 2 Impuestos indirectos	Capítulo 3 Tasas y otros ingresos
2005	1.482.135.006,00 €	1.422.516.000,00 €	61.442.541,00 €
2006	1.588.723.006,00 €	1.540.113.000,00 €	64.932.156,00 €
2007	1.870.963.006,00 €	1.775.500.000,00 €	68.065.989,00 €
2008	2.197.281.006,00 €	1.843.046.400,00 €	91.303.490,00 €
Variación período	**Δ 48,25%**	**Δ 29,56%**	**Δ 48,60%**

Ejercicio	Total Capítulos 1, 2 y 3	FCL Peso relativo
2005	2.966.093.547,00 €	6,82%
2006	3.193.768.162,00 €	6,67%
2007	3.714.528.995,00 €	5,98%
2008	4.131.630.896,00 €	5,60%
Variación período	**Δ 39,30%**	**-1,22**

Fuente: Estado de gastos de las leyes forales de Presupuestos Generales de Navarra para los ejercicios 2005 a 2008.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Como se desprende de los cuadros anteriores, que recogen datos referidos a los ejercicios 2005 a 2008, el Fondo de participación en la recaudación tributaria foral tiene un peso específico muy significativo, sensiblemente superior al de los fondos existentes en otras comunidades autónomas. Ello es así si se pone en relación su cuantía tanto con el gasto total de la comunidad foral como con los ingresos que ésta obtiene a través de los capítulos 1 a 3 de su presupuesto de ingresos. No obstante, a lo largo de ese intervalo ha retrocedido ligeramente, al aumentar las transferencias corrientes y de capital que proceden de él en una proporción bastante menor que el gasto y los ingresos fiscales de la Hacienda foral.

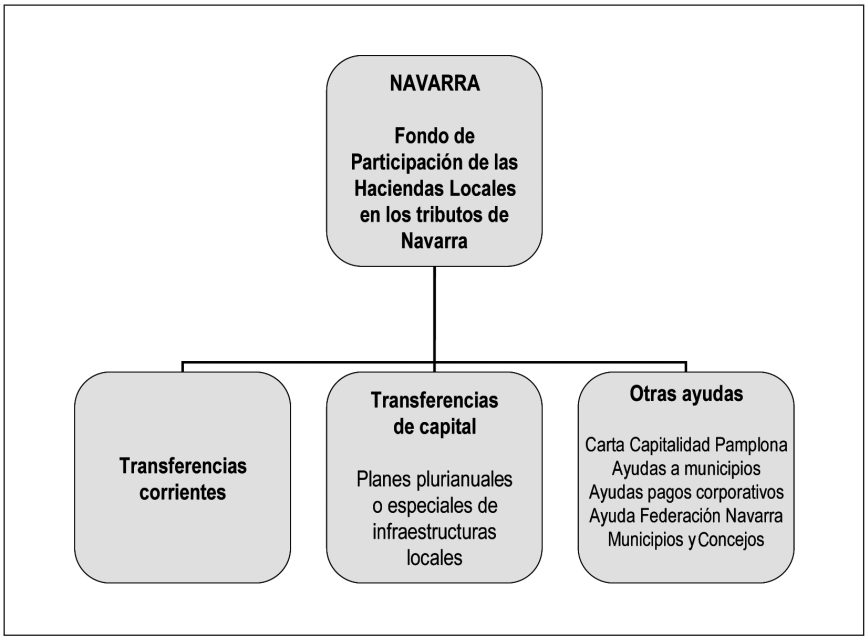
15.2. Estructura y características básicas

A pesar del rasgo diferencial recién comentado, hemos juzgado conveniente incluir un resumen sobre las características que presenta el Fondo a través del cual haciendas locales participan en el rendimiento de los tributos de la Hacienda foral, porque de él podrían extraerse tal vez algunas enseñanzas de cara a futuros desarrollos legislativos que efectúen las restantes comunidades autónomas.

El Fondo viene desagregándose durante los últimos años en tres grandes secciones,[420] dependiendo de la naturaleza y finalidad de las diferentes aportaciones que reciben los entes locales. En particular, en el período que hemos tomado como referencia (2002-2008) ha mantenido intacta una estructura compleja vertebrada conforme al siguiente esquema:

420. Como antecedente puede consultarse la Ley foral 23/1997, de 30 de diciembre, por la que se establece la cuantía y fórmula de reparto del Fondo de Participación en los Tributos de Navarra para los ejercicios presupuestarios de 1998 y 1999. Sobre la configuración del sistema de transferencias de la comunidad foral a las haciendas locales durante el período 1982-1997 véase CABASÉS, F., PASCUAL, P. y RAPÚN, M., "Sistemas de transferencias de perecuación: El caso de Navarra", *Papeles de Economía Española*, núm. 92, 2002, p. 134 y siguientes.

ISBN: 978-84-613-2571-9



Las dotaciones correspondientes a transferencias corrientes y otras ayudas de naturaleza incondicionada sirven, en esencia, para procurar la realización de los principios constitucionales de autonomía y suficiencia financiera de municipios y Concejos. En términos cuantitativos representan la porción mayoritaria del Fondo (65,21 por ciento en el ejercicio 2008).

Como singularidad, la existencia de un régimen especial de ayudas para Pamplona se fundamenta en la Ley foral 16/1997, de 2 de diciembre, por la que se establece la "Carta de capitalidad de la ciudad de Pamplona", proporcionando a este ayuntamiento un complemento singular a su financiación ordinaria. Ello se traduce en un tratamiento diferenciado en el plano económico-financiero, con un sistema de recursos propio y complementario del ordinario de las demás entidades locales, concretado en el derecho a percibir una aportación extra que ha de consignarse en los Presupuestos Generales de la comunidad foral dentro del capítulo de otras ayudas del Fondo.

Cosa distinta sucede con las consignaciones presupuestarias programadas para efectuar transferencias de capital, las cuales obedecen a la ejecución de los planes plurianuales o especiales de inversiones en infraestructuras locales. Tales planes constituyen un instrumento preferente de cooperación económica del Gobierno foral con las entidades

ISBN: 978-84-613-2571-9

locales, que ha de contar con la correspondiente ley foral habilitadora y que tiene la finalidad principal de asegurar la cobertura de los servicios municipales obligatorios en todo el ámbito territorial navarro, según proclama el artículo 61 de la Ley foral 6/1990. Entre los recursos que financian estos planes figuran, además de los procedentes del Fondo que estamos examinando, las aportaciones de otros organismos públicos o privados, los recursos de las propias entidades locales y las operaciones de crédito.

Durante el período 2001-2004 estuvieron en vigor el Plan trienal aprobado por la Ley foral 7/2000, de 3 de julio, y el Plan especial recogido en la Ley foral 16/2001, ambos prorrogados hasta el ejercicio 2004 inclusive. Para el cuatrienio 2005-2008 el Plan plurianual y el Plan especial se hallan regulados en las leyes forales 12/2004, de 29 de octubre, y 3/2006, de 17 de marzo, respectivamente.

El Plan plurianual se define legalmente como el conjunto de obras encaminadas a la instalación, mejora y renovación de una serie de infraestructuras relativas a servicios de competencia municipal y concejil que han de llevarse a cabo dentro del período correspondiente (artículos 1 de las leyes forales 7/2000 y 12/2004). Las inversiones se clasifican a tal efecto en tres grupos, en cada uno de los cuales varía la cuantía de las cuotas respectivas de cofinanciación con que la comunidad foral contribuye a sufragar los gastos generados.

En primer lugar, se regulan aquellas inversiones en infraestructuras vinculadas a materias declaradas de interés supracomunitario y, por ende, supralocal (abastecimiento de agua en alta, saneamiento y depuración de ríos y recogida y tratamiento de residuos urbanos y específicos). El Gobierno foral puede ejercer respecto de ellas una labor de coordinación de la actividad de las entidades locales, mediante la elaboración de los correspondientes *planes directores* de carácter imperativo.

El segundo grupo de inversiones en infraestructuras es calificado como de *programación local*. En él se engloban el conjunto de obras que, por aplicación de los criterios de selección establecidos en el Plan plurianual de infraestructuras vigente en cada momento, están dotadas de aportaciones financieras con cargo al mismo y se sujetan a su régimen de gestión. Se prevén aquí inversiones relativas a abastecimiento de agua en alta no incluidas en el plan director, redes urbanas de distribución de agua y saneamiento, electrificaciones, alumbrado público, pavimentaciones, edificios municipales, cementerios y caminos locales.

Por último, dentro de las inversiones designadas como de *desarrollo local* se integran aquellas que han de realizar las entidades locales en equi-

ISBN: 978-84-613-2571-9

pamientos e infraestructuras inherentes a la promoción de sectores productivos y turísticos, a iniciativa de las mismas.[421]

Frente al Plan plurianual, el Plan especial en materia de infraestructuras tiene como destinatarios exclusivos a una serie de entidades locales que se estiman necesitadas de un apoyo inversor adicional. El vigente entre 2001 y 2004 estuvo dirigido a aquellas consideradas como zonas deprimidas en razón de su situación geográfica, la escasez, envejecimiento o dispersión de su población, el bajo nivel de desarrollo económico o de dotaciones u otras circunstancias, tratando de paliar su déficit de infraestructuras básicas mediante la puesta en marcha de un sistema de financiación diferenciado (Ley foral 16/2001, de 5 de julio). En cambio, el Plan especial para el período 2006-2008 está concebido para financiar, según reza el artículo 5 de la Ley foral 12/2004, de 29 de octubre, obras en el territorio de los entes locales que, por su déficit individual y global en las infraestructuras definidas de programación local y por el déficit de la zona donde se hallen enclavadas en relación con el conjunto de entidades locales de Navarra, precisen de un tratamiento especial encaminado a la progresiva consecución del equilibrio territorial.

A modo de balance general podemos concluir que en el haber de este fondo destaca que la legislación foral ha optado por la adopción de modelos de duración plurianual, en un principio cuatrienal –aunque el modelo establecido por la Ley foral 24/2002, de 2 de julio, limitó su vigencia a un período de tres ejercicios presupuestarios (2002-2004)–. Esta pauta introduce una dosis de estabilidad siempre deseable.

También merece una valoración favorable que se haya escogido un sistema mixto para operar la distribución de buena parte de las transferencias corrientes, mediante la aplicación de variables que combinan la evaluación de las necesidades de gasto de cada ente local –medidas a partir de la población y de otras circunstancias particulares, referentes a ciertos gastos corrientes funcionales en materia de educación, sanidad y servicios sociales, obras públicas y urbanismo y servicios culturales y deportivos– con su riqueza y su esfuerzo fiscal. Resulta igualmente positiva la previsión de algunas reglas de evolución automática para determinar el incremento de

421. A diferencia de planes anteriores, en el Plan para el período 2005-2008 se reclama que estas inversiones se dirijan a un determinado tipo de obra (infraestructuras de abastecimiento de agua potable, saneamiento, electrificación, alumbrado y acceso). Además, se considera como obra auxiliable exclusivamente aquella parte de la inversión ligada a la infraestructura pública necesaria para el desenvolvimiento de la iniciativa, excluyéndose aquella inversión vinculada a obras y costes de urbanización, infraestructura y equipamientos internos de la actividad proyectada (artículo 4 de la Ley foral 12/2004).

ISBN: 978-84-613-2571-9

la parte de la dotación anual correspondiente a transferencias corrientes, de naturaleza incondicionada.

En el debe se constata una falta de vinculación directa del importe anual de las transferencias a las entidades locales con la propia evolución de los ingresos tributarios de la comunidad foral. A título de ejemplo, el incremento anual de las transferencias corrientes, eje prioritario del Fondo, no depende del comportamiento de la recaudación fiscal, sino de un indicador externo como el índice de precios al consumo (IPC).

Comunidad Foral de Navarra
Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra (2002-2008)

Estructura

Fondo descompuesto en tres secciones:

- Transferencias corrientes
- Transferencias de capital
  - Plan plurianual de infraestructuras locales, que recoge inversiones en régimen de cofinanciación articuladas en:
    - Planes directores.
    - Inversiones de programación local.
    - Inversiones de desarrollo local.
  - Plan especial en materia de infraestructuras locales.
- Otras ayudas
  - Período 2002-2004 (artículo 2.III de la Ley foral 24/2002)
    - Ayuda al Ayuntamiento de Pamplona en concepto de "Carta de Capitalidad".
    - Compensación financiera a los ayuntamientos.
    - Ayuda a la Federación Navarra de Municipios y Concejos.
    - Compensación a los ayuntamientos por el abono de retribuciones o asistencias a sus miembros.
  - Período 2005-2008 (artículo 2.III de la Ley foral 17/2004):
    - Ayuda al Ayuntamiento de Pamplona en concepto de "Carta de Capitalidad".
    - Ayudas a los restantes municipios.
    - Ayudas a los ayuntamientos para pagos corporativos.
    - Ayuda a la Federación Navarra de Municipios y Concejos.

Entidades locales beneficiarias

- Transferencias corrientes y otras ayudas:
  - Municipios.
  - Concejos.
  - Federación Navarra de Municipios y Concejos.
- Transferencias de capital, Plan plurianual de infraestructuras locales:
  - Municipios.

ISBN: 978-84-613-2571-9

  - Concejos.
  - Mancomunidades.
- Transferencias de capital, Plan especial:
  - Plan especial 2001-2003 (prorrogado hasta 2004). Entidades locales consideradas como zonas deprimidas.
  - Plan especial 2006-2008. Entidades locales que, por su déficit individual y global en las infraestructuras definidas de programación local y por el déficit de la zona donde se hallen enclavadas en relación con el conjunto de entidades locales de Navarra, evaluados desde el primer Plan trienal de infraestructuras locales, precisen de un tratamiento especial encaminado a la progresiva consecución del equilibrio territorial.

Finalidad

- En general, el Fondo pretende garantizar la efectividad de los principios constitucionales de autonomía y suficiencia financiera en el ejercicio de las competencias y funciones que las leyes atribuyen a las entidades locales.
- El Plan plurianual de infraestructuras es un instrumento preferente de cooperación económica con las entidades locales para asegurar la cobertura de los servicios municipales obligatorios.
  - Se articula un régimen de cofinanciación por la comunidad foral, mediante aportaciones cuya cuantía es variable dependiendo de los diversos tipos de inversiones contemplados:

Inversiones	Porcentaje de aportación de la comunidad foral Período 2002-2004	Porcentaje de aportación de la comunidad foral Período 2005-2008
Planes directores		
Plan director de abastecimiento de agua en alta	90%	80%
Plan director de saneamiento y depuración de ríos	80%	80%
Plan director de residuos urbanos y específicos		
- Recogida	70%	70%
- Tratamiento	90%	80%
Obras en infraestructuras programadas por las entidades locales		
Abastecimiento de agua en alta no incluido en planes directores	80-100%	80%
Redes locales de abastecimiento	60-80%	70%
Alumbrado público	60-80%	70%

ISBN: 978-84-613-2571-9

Inversiones	Porcentaje de aportación de la comunidad foral Período 2002-2004	Porcentaje de aportación de la comunidad foral Período 2005-2008
Obras en infraestructuras programadas por las entidades locales		
Pavimentación	60-80%	70%
Electrificaciones	40-60%	50%
Edificios municipales	60-80%	70%
Cementerios	60-80%	70%
Caminos locales	60-80%	70%
Obras en infraestructuras desarrolladas por las entidades locales		
Desarrollo local	40-60%	50%

  - Durante el período 2002-2004 la graduación de los porcentajes de aportación para las obras de programación local y de desarrollo local se realiza aplicando una fórmula que tiene en cuenta la situación económico-financiera y el esfuerzo fiscal (municipios y concejos) o simplemente el primer factor (mancomunidades).
- Los planes especiales completan la financiación del Plan plurianual para financiar determinadas inversiones en entidades locales que tengan la consideración de zonas deprimidas o que por su déficit en infraestructuras precisen de un tratamiento especial encaminado a la progresiva consecución del equilibrio territorial.
  - Plan especial 2001-2003 (prorrogado hasta 2004): plan director de abastecimiento de agua en alta y determinadas obras de programación local referidas a obras de pavimentación.
  - Plan especial 2006-2008: plan director de abastecimiento de agua en alta y determinadas obras de programación local, salvo las de pavimentación sin redes, que habiendo sido solicitadas no han sido incluidas en el Plan de infraestructuras 2005-2008.

Objeto

- Participación global en el producto de los tributos de la comunidad foral, pero sin vinculación específica al rendimiento de ninguna figura impositiva concreta.

Evolución del Fondo

- La cuantía y la fórmula de reparto del Fondo se regula para un período plurianual (trienio o cuatrienio), comprensivo de varios ejercicios presupuestarios, mediante una ley foral específica.
- Transferencias corrientes y otras ayudas.
  - En el primer año del período (2002 o 2005) se fijan unas cuantías iniciales.
  - En cada uno de los ejercicios siguientes (2003-2004 y 2006-2008) la cantidad global consignada en el Fondo para estas transferencias y ayudas tendrá como base la fijada

ISBN: 978-84-613-2571-9

para el año anterior, incrementada por el aumento porcentual del índice de precios al consumo (IPC) en la comunidad foral, considerado de junio a junio, aumentado en dos puntos porcentuales.

– Para facilitar la transición de un período a otro se establece una garantía que toma como referente las cantidades percibidas por cada entidad local en último ejercicio del período precedente (2001 en caso del trienio 2002-2004 y 2004 en el caso del cuatrienio 2005-2008).
  · En 2002 la asignación recibida por cada ayuntamiento y concejo no fue en ningún caso inferior a lo percibido por transferencias corrientes en el año 2001.
  · En 2005 la asignación recibida por cada ayuntamiento o concejo no fue en ningún caso inferior a lo percibido en el reparto del Fondo del ejercicio 2004 en concepto de transferencias corrientes y compensación financiera a los municipios, incrementado en el aumento porcentual del índice de precios al consumo (IPC) en la comunidad foral, considerado de junio a junio.
  · Para los ejercicios 2006, 2007 y 2008 se garantiza la aportación del ejercicio anterior actualizada con el mismo criterio, salvo para el municipio de Pamplona.
  · En el caso de que la participación en el Fondo inicialmente asignada a un municipio en concepto de transferencias corrientes no alcance esa garantía, se detraerán las cantidades precisas de las asignadas inicialmente a aquellos municipios que obtengan cantidades superiores a las garantizadas, de forma proporcional al incremento obtenido respecto de su correspondiente garantía.

• Transferencias de capital. La Ley foral reguladora de la cuantía y la fórmula de reparto del Fondo establece específicamente la consignación correspondiente a tales transferencias para cada uno de los ejercicios del período, diferenciando entre el Plan trienal y el Plan especial.

Ejercicio	Plan trienal de infraestructuras locales	Plan especial en materia de infraestructuras locales
2002	42.653.714 €	3.906.579 €
2003	42.486.749 €	3.906.579 €
2004	48.254.849 €	3.906.579 €
2005	48.617.203 €	3.544.225 €
2006	51.229.203 €	3.544.225 €
2007	51.229.203 €	3.544.225 €
2008	51.229.203 €	3.544.225 €

Criterios de reparto de las transferencias corrientes y otras ayudas

1. Período 2002-2004

• En orden a establecer una fórmula de reparto se toman como base diversos indicadores.

ISBN: 978-84-613-2571-9

- Un primer bloque (86%) es repartido en función de variables expresivas del gasto de las entidades locales.
  - Una parte (62%) se reparte en proporción directa a la población, ponderada por un coeficiente que mide el gasto corriente por habitante, según la media de las cuentas de las entidades locales consolidadas de los ejercicios 1994-1995:
    - Más de 40.000 habitantes: 1,42.
    - De 10.001 a 40.000 habitantes: 1,30.
    - De 4.001 a 10.000 habitantes: 1,01.
    - De 2.001 a 4.000 habitantes: 1,12.
    - De 501 a 2.000 habitantes: 1,12.
    - De 1 a 500 habitantes: 1.
  - Otra parte (24%) se desglosa atendiendo al importe de ciertos gastos corrientes funcionales (generales, educación, sanidad y servicios sociales, obras públicas y urbanismo y servicios culturales y deportivos), en proporción al gasto corriente total según la media de las cuentas de las entidades locales consolidadas de los ejercicios 1994-1995.

Gastos corrientes funcionales	Asignación reservada dentro de esta parte	Criterios de reparto
Gastos generales	41,86%,	Población ponderada según su composición acumulando tres factores: – Variación de la población en los últimos diez años – Número de entidades de población con carácter de entidad singular que igualen o superen los 15 habitantes – Población diseminada
Gastos educativos	8,01%	Proporción directa a la población ≤ 16 años de cada ayuntamiento respecto a la de la comunidad foral
Gastos de sanidad y servicios sociales	7,61%	– 40% en función de población ponderada por el gasto corriente por habitante – 30% en proporción directa a la media anual de desempleados de cada Ayuntamiento inscritos en el Instituto Nacional de Empleo en cada mes, respecto a la media de la comunidad foral – 30% restante en proporción directa a la población ≥ 65 años de cada ayuntamiento respecto a la de la comunidad foral

ISBN: 978-84-613-2571-9

Gastos corrientes funcionales	Asignación reservada dentro de esta parte	Criterios de reparto
Gastos de obras públicas y urbanismo	29,49%	– En proporción directa al suelo urbano neto, entendido como suelo urbano resultante de la diferencia entre su extensión según plano (superficie gráfica), y su extensión como suma de parcelas (superficie alfanumérica), respecto al de la comunidad foral
Gastos culturales y deportivos	13,03%	– 70% en proporción directa a la población ponderada por el gasto – 30% en proporción directa a la población ≤ 16 años de cada ayuntamiento respecto de esta población en la comunidad foral

- Un segundo bloque (14%) es repartido en función de la riqueza comunal y de variables que indican el grado de utilización de la capacidad de obtención de ingresos fiscales.
  - 15% asignado en proporción directa al esfuerzo y a la presión fiscal, en función del peso de las figuras impositivas con base en las cuentas de las entidades locales de los ejercicios 1997, 1998 y 1999. A estos efectos se asignan y detraen, respectivamente, los siguientes factores:
    - 11% asignado en proporción directa al esfuerzo fiscal de cada ayuntamiento respecto del esfuerzo fiscal medio de Navarra, ponderado por la población de cada municipio. Por esfuerzo fiscal se entiende el porcentaje que suponen los derechos liquidados por Contribución Territorial respecto al ingreso que supondría esta exacción considerando los tipos y recargos máximos legalmente permitidos y las estimaciones de valor de mercado en el caso de viviendas.
    - 4% asignado en proporción directa a la presión fiscal de cada ayuntamiento, entendida como el porcentaje que suponen los derechos liquidados por el impuesto de actividades económicas de cada municipio respecto al total de los derechos liquidados de este impuesto para Navarra.
  - 1% detraído, como variable redistributiva, en proporción directa al valor catastral de los bienes comunales en cada ayuntamiento, incluidos los de todos los concejos enclavados en el correspondiente término municipal, respecto al del total de ayuntamientos de la comunidad foral.
- Asignación inicial a cada municipio y redistribución en caso de existencia de concejos.
  - De los indicadores anteriores resulta una fórmula de reparto mediante la cual se asigna inicialmente a los ayuntamientos la parte del Fondo destinada a transferencias corrientes para cada ejercicio, en proporción directa a las siguientes variables y ponderaciones:

ISBN: 978-84-613-2571-9

Variable	Ponderación
Población ponderada por el gasto	64,92%
Población ponderada por su composición	10,04%
Población menor o igual a 16 años	2,86%
Población mayor o igual a 65 años	0,55%
Número de desempleados	0,55%
Suelo urbano neto	7,08%
Esfuerzo fiscal	11,00%
Presión fiscal	4,00%
Valor catastral del comunal	-1,00%

  - En el caso de municipios en cuyo término se hallen enclavados concejos, del importe inicial resultante de la fórmula de reparto anterior se detrae, como asignación inicial a cada uno de ellos, la diferencia entre la proporción de suelo urbano neto de cada concejo respecto al término municipal, aplicado al 29,49% del importe resultante anterior, y la proporción del valor catastral del comunal del concejo respecto del conjunto del término municipal, aplicado al importe detraído al ayuntamiento por razón del valor catastral del comunal.
- Distribución de otras ayudas.
  - La ayuda al Ayuntamiento de Pamplona en concepto de "Carta de Capitalidad" se rige por la Ley foral 16/1997, de 2 de diciembre.
  - La compensación financiera a los municipios se reparte en proporción directa a la población (municipios con población entre 4.001 a 10.000 habitantes) o a la población ponderada por un coeficiente (municipios con población entre 4.001 a 40.000 habitantes).

2. Período 2005-2008

- El modelo de reparto se inspira en el principio de equidad horizontal, procediéndose a una distribución en relación directa a las necesidades de gasto de cada ente local y en relación inversa a su capacidad fiscal, con el fin de que reciba más financiación quien tenga más necesidades de gasto y/o menos capacidad de obtención de recursos propios.
- Se adopta un sistema de reparto articulado en tres niveles:
  - Régimen específico para el municipio de Pamplona, que recibe una asignación proporcional al peso de su población respecto del total de habitantes de la comunidad foral.
  - Reparto del Fondo restante entre los demás municipios.
  - Fijación de la participación que corresponde a los concejos en la cantidad asignada a su municipio, en proporción a su respectivo número de habitantes.
- Cálculo de la asignación correspondiente al municipio de Pamplona.
  - Para determinar la asignación inicial en el año 2005, a la cuantía total de la dotación del Fondo para transferencias corrientes se le aplica el porcentaje de habitantes de este municipio respecto al total de Navarra.

ISBN: 978-84-613-2571-9

  - En los ejercicios siguientes, el importe a percibir tendrá como base lo recibido en el año anterior, incrementado en cada ejercicio por el aumento porcentual del índice de precios al consumo (IPC) en la comunidad foral considerado de junio a junio, para cada uno de dichos años, aumentado en dos puntos.
- Cálculo del importe a repartir como asignación inicial entre el resto de municipios.
  - Se obtienen para cada municipio dos índices, uno de necesidades de gasto y otro de capacidad fiscal, sobre la base de procedimientos estadísticos aplicados a la información contable disponible del sector local de Navarra.
  - El índice de necesidades de gasto se calcula mediante la combinación lineal de tres variables que estadísticamente han demostrado tener mayor incidencia en el gasto corriente local, ponderadas por el poder explicativo del gasto de cada una de ellas tomando como referencia el período 1998-2001:
    - Población de cada entidad.
    - Extensión del suelo urbano neto.
    - Población con edad igual o superior a 65 años.
  - El índice de capacidad fiscal se obtiene por combinación lineal de las cinco variables indicativas de capacidad fiscal y patrimonial de los municipios, ponderadas en función del peso de los derechos liquidados de cada variable sobre el total de los derechos liquidados de los cinco tipos de ingreso para el período 1998-2001:
    - Contribuciones territoriales urbana y rústica.
    - Impuesto de actividades económicas.
    - Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.
    - Valor catastral del comunal.
  - Finalmente se calcula el índice de reparto de cada municipio, que será aplicado sobre la cantidad total a distribuir en cada ejercicio, mediante la siguiente fórmula:

Fórmula para el cálculo del índice de reparto de cada municipio

$$FTC = 0{,}8990 \times PPOB + 0{,}2076 \times PMA65 + 0{,}4053 \times PURB - 0{,}2329 \times PCTU - 0{,}0177 \times PCTR - 0{,}0941 \times PIAE - 0{,}0912 \times PIVTM - 0{,}0760 \times PVCC$$

Donde:

- **FTC** es el índice de reparto de cada municipio.
- **PPOB** es el porcentaje que representa la población de cada municipio sobre la suma de la población para el total de Navarra, excluida Pamplona.
- **PURB** es el porcentaje que representa la superficie urbana neta de cada municipio sobre la suma de la superficie urbana neta para el total de Navarra, excluida Pamplona. Se entiende por superficie urbana neta la resultante de la diferencia entre la extensión según plano (superficie gráfica), y su extensión como suma de parcela (superficie alfanumérica).
- **PMA65** es el porcentaje que representa la población con edad igual o superior a 65 años de cada municipio sobre la suma de la población con edad igual o superior a 65 años para el total de Navarra, excluida Pamplona.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Fórmula para el cálculo del índice de reparto de cada municipio
FTC = 0,8990 × PPOB + 0,2076 × PMA65 + 0,4053 × PURB - 0,2329 × PCTU - 0,0177 × PCTR - 0,0941 × PIAE - 0,0912 × PIVTM - 0,0760 × PVCC

- **PCTR** es el porcentaje que representa la base liquidable rústica de la Contribución Territorial de cada municipio sobre la suma de bases liquidables rústicas para el total de Navarra, excluida Pamplona.
- **PIAE** es el porcentaje que representa la cuota base del impuesto de actividades económicas de cada municipio sobre la suma de la cuota de este impuesto para el total de Navarra, excluido el municipio de Pamplona, definida la cuota base como la suma de las cuotas municipales, territoriales y nacionales, excluido el recargo municipal.
- **PIVTM** es el porcentaje que representa los derechos liquidados del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica de cada municipio sobre los derechos liquidados totales de este impuesto para Navarra, excluida Pamplona.
- **PVCC** es el porcentaje que representa el valor catastral del comunal de cada municipio sobre el total de valores de los municipios de Navarra, excluido Pamplona. En el caso de los municipios en cuyo término se encuentren enclavados concejos sólo se tiene en cuenta el valor del comunal que no está ubicado en concejos.

- Cálculo de la asignación inicial a los concejos.
  - En los municipios que cuenten con concejos, se detraerá de la participación asignada a los primeros una parte que se redistribuirá entre los segundos.
  - La participación inicial de estas entidades se calculará multiplicando la dotación del correspondiente municipio por el 30% y por la proporción que representen los habitantes del concejo sobre la población total del municipio.
  - La cantidad restante será la asignación inicial correspondiente al municipio.
- Distribución de otras ayudas.
  - La ayuda al Ayuntamiento de Pamplona en concepto de "Carta de Capitalidad" se rige por la Ley foral 16/1997, de 2 de diciembre.
  - La aportación a los restantes municipios se distribuirá y abonará con las mismas reglas que las transferencias corrientes.
  - La compensación a los ayuntamientos que abonen a sus miembros corporativos, por dedicación al cargo público electo, retribuciones, asistencias, indemnizaciones u otros pagos, derivados de gastos realizados en el ejercicio del derecho constitucional a la participación en los asuntos públicos, se realizará mediante cuantía fijas en función del número de cargos electos que compongan el Ayuntamiento.

Criterios de reparto de las transferencias de capital (período 2002-2008)

- El importe de la participación destinado a transferencias de capital correspondientes al Plan de infraestructuras locales vigente en 2002-2004 es objeto de distribución conforme a lo dispuesto por la Ley foral 7/2000, de 3 de julio, del Plan trienal de infraestructuras locales para el período 2001-2003 (artículos 6 a 10), ampliando su plazo de aplicación hasta 2004.

ISBN: 978-84-613-2571-9

  - La inclusión de obras dentro del Plan exige el cumplimiento de los siguientes requisitos:
    - Obras no ejecutadas ni iniciadas, salvo aquellas cuyo comienzo haya sido expresamente autorizado por la Administración foral.
    - Obras adecuadas al planeamiento urbanístico de la localidad.
    - Obras comprendidas en el ámbito competencial propio de las entidades locales, asumidas por delegación o bien obras a ejecutar por los concejos por ser de exclusivo interés de la comunidad concejil.
  - Para la selección y priorización de obras de infraestructura de programación local se aplicará una fórmula que tiene en cuenta diversos factores (déficits particulares y globales de infraestructuras de la entidad local, rentabilidad de la inversión por habitante y volumen de transferencias de capital reconocidas por la Administración foral en ejercicios anteriores).
  - Para la selección y priorización de obras de infraestructura de desarrollo local se aplicará una fórmula (titular del sector productivo, puestos de trabajo a mantener o crear e incidencia del desempleo).
- El importe de la participación destinado a transferencias de capital correspondientes al Plan especial en materia de infraestructuras locales vigente en 2002-2004 es objeto de distribución conforme a lo dispuesto por la Ley foral 16/2001, de 5 de julio, del Plan especial 2001-2003 en materia de infraestructuras locales, ampliando también su plazo de aplicación hasta 2004.
- El importe de la participación destinado a transferencias de capital correspondientes al Plan de infraestructuras locales para el período 2005-2008 es objeto de distribución conforme a lo dispuesto por la Ley foral 12/2004, de 29 de octubre.
  - La inclusión de obras de infraestructura dentro del Plan exige el cumplimiento de los mismos requisitos que en el Plan vigente en el período 2001-2004.
  - Para la selección y priorización de obras de infraestructura de programación local se aplicará una fórmula que tiene en cuenta los mismos factores que en el período 2002-2004.
  - Para la selección y priorización de obras de infraestructura de desarrollo local se aplicará una fórmula (titular del sector productivo y puestos de trabajo a mantener o crear).
- El importe de la participación destinado a transferencias de capital correspondientes al Plan especial en materia de infraestructuras locales 2006-2008 es objeto de distribución conforme a lo dispuesto por la Ley foral 3/2006, de 17 de marzo.

Carácter de los ingresos

- Transferencias corrientes y otras ayudas.
  - En general, se trata de transferencias de carácter generalista, sin un destino concreto al que las entidades locales deban aplicar los fondos percibidos.
  - Como excepción, la compensación a los ayuntamientos que abonen a sus miembros corporativos, por dedicación al cargo público electo, retribuciones, asistencias, indemnizaciones u otros pagos tiene un carácter finalista, puesto que se están afectadas de forma exclusiva al pago de tales conceptos.
  - Mediante orden foral del Departamento de Administración Local se fijan para cada ejercicio las cantidades que deben percibir los ayuntamientos y concejos en concepto de transferencias corrientes con cargo al Fondo.

ISBN: 978-84-613-2571-9

  - Abono en cuatro pagos dentro de la primera quincena de cada trimestre natural:
    - Primer y segundo abono equivalentes al 25% de las cantidades percibidas como asignación definitiva en el ejercicio anterior.
    - En el tercer abono se calcula la asignación definitiva anual de cada entidad local, ingresándose la cantidad que complemente los abonos anteriores hasta alcanzar el 75%.
    - En el cuarto trimestre se abona el importe restante.
- Transferencias de capital.
  - Transferencias de carácter finalista.
  - Planes plurianuales y planes especiales de infraestructuras:
    - Corresponde a las entidades locales la gestión de las obras y explotación de los servicios previstos en los planes directores, así como de las obras de programación y de desarrollo local.
    - Las actuaciones de seguimiento y control necesarias para la correcta aplicación del Plan corresponden al Gobierno foral, sin perjuicio de la participación de las entidades locales a través de la Comisión Foral de Régimen Local.
    - Se establece un procedimiento específico para la gestión de los distintos tipos de inversiones.

16. El Fondo Especial de Cooperación para Concejos de Menor Población del Principado de Asturias

16.1. Antecedentes

Hasta 2005 y desde años atrás las leyes de presupuestos generales del Principado venían contemplando la realización de transferencias corrientes y de capital, principalmente a través de los programas de colaboración con las entidades locales y de obras, servicios y cooperación local. A título de ejemplo, la Ley 5/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2004, preveía dentro del primero de ellos asignaciones corrientes para cubrir los gastos de representación institucional en concejos de menos de 1.000 habitantes y apoyar la gestión de las mancomunidades y otras entidades, así como transferencias de capital destinadas a inversiones y equipamientos de las mancomunidades y a la dotación de las parroquias rurales.

En el estado de gastos de la Ley 5/2004, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2005, se agregó por primera vez un Fondo Especial de Cooperación para concejos de menos de 1.000 habitantes, incrementando la cuantía del primero de los programas presupuestarios indicados con el fin de canalizar subvenciones para gastos corrientes y de capital hacia estos pequeños municipios. Nació con la pretensión de facilitar la participación en programas y proyectos de interés para la comunidad autónoma y atender, al igual que en ejercicios precedentes, los gastos de representación institucional en estos municipios para mejorar la cualificación de las capacidades directivas de los gobiernos locales.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Apenas un año más tarde la Ley 6/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2006, cambió su denominación, pasando a llamarse desde entonces Fondo Especial de Cooperación para concejos de menor población.

16.2. Estructura y características básicas

El cambio en la designación del Fondo desde 2006 ha ido acompañado de una paulatina ampliación del elenco de entidades beneficiarias. Si en su primer ejercicio de funcionamiento quedó reservado en exclusiva a los ayuntamientos con población de derecho inferior a 1.000 habitantes, en 2006 se abrió a los de menos de 2.500 habitantes y, finalmente, a partir de 2007 se ha extendido a todos los municipios asturianos cuya población de derecho se sitúe por debajo del umbral de 5.000 habitantes.

Los créditos presupuestarios iniciales previstos para atender este fondo aparecen detallados en el cuadro que sigue a continuación. No obstante, ha de precisarse que se trata de créditos calificados como ampliables por las leyes de presupuestos, por lo que en la práctica suelen ser objeto de modificaciones al alza que provocan que la liquidación definitiva arroje resultados superiores.

Dotación presupuestaria inicial del Fondo Especial de Cooperación
Ejercicios 2005 a 2008

Ejercicio	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total Fondo Especial de Cooperación	Entidades locales beneficiarias
2005	388.000 € [1]	300.000 € [2]	688.000 € [3]	Municipios < 1.000 hab.
2006	804.000 € [4]	500.000 € [5]	1.304.000 € [6]	Municipios < 2.500 hab.
2007	1.000.000 €	1.700.000 €	2.700.000 €	Municipios < 5.000 hab.
2008 [7]	1.000.000 €	1.700.000 €	2.700.000 €	Municipios < 5.000 hab.
Variación período	**Δ 157,73%**	**Δ 466,66%**	**Δ 292,44%**	

Fuente: Estado de gastos de las leyes de Presupuestos Generales de la comunidad autónoma para los ejercicios 2005 a 2007. Véase el anexo de este capítulo.

[1] Tras una ampliación de 41.187 €, el crédito final fue de 429.187 €. [2] Tras una ampliación de 64.130 €, el crédito final fue de 364.130 €. [3] Como consecuencia de las modificaciones presupuestarias anteriores, el crédito final fue de 793.317 €. [4] Tras una ampliación de 141.546 €, el crédito final fue de 945.546 €. [5] Tras una ampliación de 810.588,32 €, el crédito final fue de 1.310.588,32 €. [6] Como consecuencia de las modificaciones presupuestarias anteriores, el crédito final fue de 2.256.134,32 €. [7] El Decreto 286/2007, de 26 de diciembre, regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2007 durante el ejercicio 2008.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Resulta innegable que este fondo se ha convertido en pocos años en la pieza central del programa de colaboración con las entidades locales, dentro del cual perviven en un segundo plano otras líneas de transferencias corrientes y de capital.

Dotación presupuestaria inicial para otras subvenciones del Programa de Colaboración con las Entidades Locales. Ejercicios 2005 a 2008

Ejercicio	Transferencias corrientes		Transferencias de capital	
	Apoyo a gestión de mancomunidades y otras entidades	Apoyo a gestión de parroquias rurales	Apoyo a inversiones y equipamientos de mancomunidades	Dotación para parroquias rurales
2005	586.000 €	–	270.000 €	90.000 €
2006	660.500 €	47.000 €	350.000 €	47.000 €
2007	700.000 €	40.000 €	400.000 €	40.000 €
2008 [1]	700.000 €	40.000 €	400.000 €	40.000 €

FUENTE: Estado de gastos de las leyes de Presupuestos Generales de la comunidad autónoma para los ejercicios 2005 a 2007. Véase el anexo de este capítulo.

[1] El Decreto 286/2007, de 26 de diciembre, regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2007 durante el ejercicio 2008.

Ahora bien, salta a la vista que su cuota de participación dentro del gasto público de la Administración de la comunidad autónoma es extremadamente baja, tal y como se desprende de los datos siguientes:

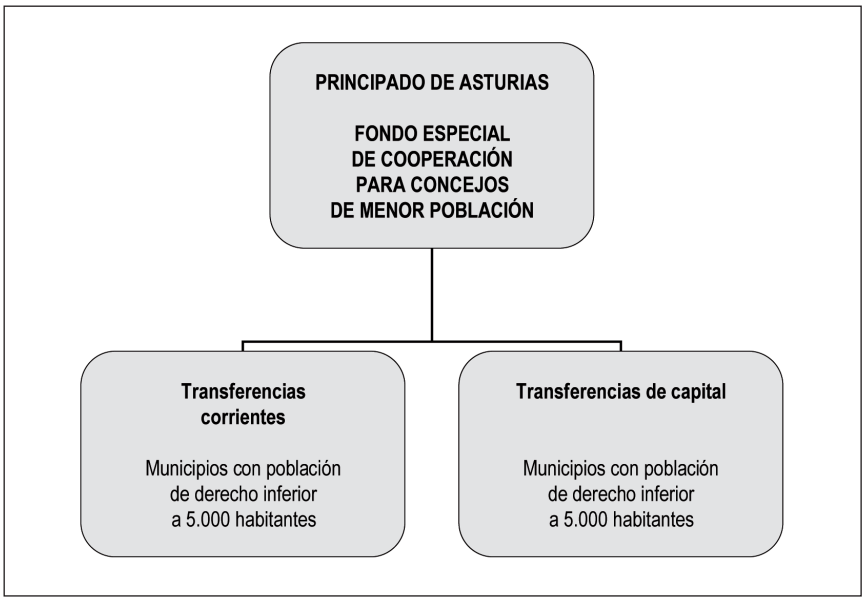
El Fondo Especial de Cooperación en el gasto de la Administración del Principado de Asturias

Ejercicio	Presupuesto de la Administración de la comunidad autónoma Estado de gastos	Fondo Especial de Cooperación Dotación inicial total	Fondo Especial de Cooperación Peso relativo
2005	3.335.715.885 €	688.000 €	0,02%
2006	3.609.356.446 €	1.304.000 €	0,04%
2007	3.770.147.962 €	2.700.000 €	0,07%
2008 [1]	3.770.147.962 €	2.700.000 €	0,07%
Variación período	**Δ 13,02%**	**Δ 292,44%**	**+0,05**

FUENTE: Estado de gastos de las leyes de Presupuestos Generales de la comunidad autónoma para los ejercicios 2005 a 2007. Véase el anexo de este capítulo.

[1] El Decreto 286/2007, de 26 de diciembre, regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2007 durante el ejercicio 2008.

Serie Claves del Gobierno Local, 10 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-613-2571-9



Como ya hemos avanzado, el Fondo especial se materializa en la recepción por los pequeños municipios de transferencias corrientes y de capital. Desde el punto de su naturaleza jurídica, se trata de subvenciones otorgadas en régimen de concurrencia competitiva. Su reparto se efectúa como resultado de una convocatoria pública anual, efectuada por la consejería competente en la materia –antes la Consejería de Gobernación y ahora la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno– previa aprobación de las bases correspondientes.[422] En dicha convocatoria de subvenciones se especifican los criterios de valoración y adjudicación, así como la documentación requerida para cumplir con el preceptivo trámite de justificación del gasto o inversión.

Las ayudas concedidas pueden destinarse a sufragar dos tipos de gastos. Por un lado, los ayuntamientos están autorizados a cubrir las cantidades de

422. Junto al Fondo Especial de Cooperación estas convocatorias públicas incluyen otras líneas de actuación subvencionables. Para el ejercicio 2008 puede consultarse la Resolución de 9 de enero de 2008, de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno, por la que se aprueban las bases y se dispone la convocatoria pública de subvenciones a las entidades locales. En ella se contemplan las cuatro líneas de actuación siguientes: 1) Mejora y conservación de infraestructuras y servicios locales; 2) Apoyo a las parroquias rurales; 3) Apoyo a entidades supramunicipales; 4) Fondo Especial de Cooperación para Concejos de menor población.

ISBN: 978-84-613-2571-9

aportación municipal a programas y proyectos de interés para la comunidad autónoma.[423] Tal opción les permite financiar las cantidades que deban aportar en el ejercicio correspondiente, establecidas en las correspondientes resoluciones de subvención de convocatorias públicas del Principado de Asturias o en convenios de colaboración de ámbito comarcal o de carácter multilateral. Eso sí, no se consideran financiables las aportaciones municipales que resulten de la propia convocatoria anual de subvenciones ni las establecidas en convenios de carácter bilateral firmados individualmente entre un ayuntamiento y una consejería del Gobierno autonómico. Por otro lado, estas subvenciones pueden ser empleadas para atender los gastos derivados de las retribuciones de las alcaldías o de las personas del gobierno local o, alternativamente, para los gastos derivados de su representación institucional.[424]

No hace falta profundizar más en el estudio del instrumento de colaboración económica impulsado por la comunidad asturiana para concluir que en modo alguno asume la función de apuntalar la suficiencia de las haciendas locales por medio de una participación incondicionada en el rendimiento de los tributos o los ingresos de la Hacienda autonómica. Su pequeña dotación, su restringido círculo de beneficiarios –quedan fuera todos los municipios con población de derecho superior a 5.000 vecinos– y, por último, su sometimiento explícito al régimen jurídico de las subvenciones constituyen indicios inequívocos de que estamos ante una figura creada para servir a objetivos bien diferentes. Los ayuntamientos son conscientes de ello, como lo acredita su petición a la comunidad autónoma, expresada a través de la Federación Asturiana de Concejos (FACC), de fondos incondicionados susceptibles de ser empleados en las prioridades de gastos por ellos elegidas.[425]

423. Según especifica la base tercera de la convocatoria para 2008, la cuantía máxima financiable no excederá del 90 por ciento del importe de la inversión anual fijado en el correspondiente convenio o resolución, sin que en ningún caso pueda ser superior a la subvención concedida por la consejería respectiva.

424. De acuerdo con la base tercera de la convocatoria para 2008, la cuantía máxima de la ayuda a cada ayuntamiento beneficiario será una de las dos siguientes: 18.000 euros si la destinan a la retribución de la Alcaldía o a la retribución de las personas del gobierno local o 6.000 euros si la adscriben a las dietas por asistencia a los órganos colegiados de la corporación o a otros gastos de representación derivados de la acción institucional de la Alcaldía o miembros del gobierno local.

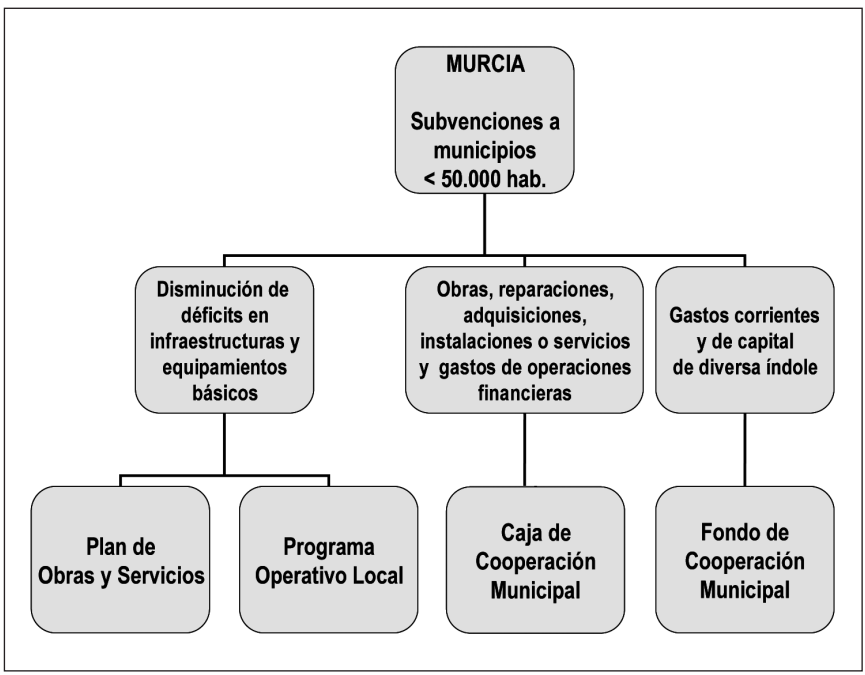
425. En la Asamblea General celebrada el 16 de marzo de 2007 la FACC asumió la propuesta de trasladar al gobierno regional y al Parlamento "la necesidad de corregir una muy insuficiente participación en los ingresos de las comunidades autónomas, mediante el despliegue definitivo de fondos autonómicos incondicionados" (www.facc.info).

ISBN: 978-84-613-2571-9

17. El Fondo de Cooperación Municipal de la Región de Murcia

17.1. Antecedentes. Subvenciones de la comunidad autónoma a los municipios

De conformidad con el artículo 3 de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de régimen local de la Región de Murcia, los órganos de la comunidad autónoma inspirarán su actuación referente a las entidades locales en los principios de respeto a la autonomía municipal, descentralización, mutua información, colaboración y coordinación, todo ello con miras a "lograr la máxima proximidad de la gestión administrativa a la población, y asegurar el establecimiento y adecuada prestación de los servicios municipales, especialmente en aquellas de menor capacidad económica y de gestión". Para llevar a efecto esta última meta la Hacienda autonómica viene desarrollando desde hace bastantes años varias líneas de subvenciones a los municipios. Gestionadas por la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Presidencia, las mismas están ordenadas a tres finalidades fundamentales, según se infiere del cuadro siguiente:



ISBN: 978-84-613-2571-9

El llamado Fondo de Cooperación Municipal sirve para canalizar un tipo específico de subvenciones a las haciendas locales, dirigidas a subvenir gastos corrientes y de capital de diversa índole, aunque con algunas restricciones cualitativas que después mencionaremos. En funcionamiento desde finales de la década de los ochenta, se enmarca en la actualidad dentro de un programa presupuestario más amplio, designado como Plan de cooperación local. Conviene precisar, además, que no es la línea de actuación que goza de prioridad dentro de dicho plan, ya que hay otras, como el plan de obras y servicios que tienen asignados mayores recursos económicos.

La dotación del Fondo ha evolucionado entre 2003 y 2008 tal y como se detalla en la siguiente tabla, donde también se incluyen los datos referentes al Plan de cooperación local.

Dotación presupuestaria del Fondo de Cooperación Municipal Ejercicios 2003 a 2008

Ejercicio	Gastos corrientes		Gastos de inversión	Total Fondo de Cooperación Municipal	Total Plan de cooperación local
	municipios < 5.000 hab.	municipios > 5.000 y < 50.000 hab.			
2003	602.104 €	3.337.688 €	1.027.731 €	4.967.523 €	39.223.760 €
2004	697.384 €	3.331.377,18 €	972.150,52 €	5.000.911,70 €	40.010.044 €
2005	714.818 €	3.414.661 €	996.455 €	5.125.934 €	41.191.250 €
2006	1.000.396 €	3.848.728 €	1.215.434 €	6.064.558 €	42.245.116 €
2007	1.108.021 €	4.091.184 €	1.397.749 €	6.596.954 €	44.462.994 €
2008	1.218.823 €	4.254.823 €	1.495.592 €	6.969.238 €	46.212.994 €
Variación período	**Δ 102,43%**	**Δ 27,48%**	**Δ 45,52%**	**Δ 40,30%**	**Δ 17,82%**

FUENTE: Estado de gastos de las leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para los ejercicios 2003 a 2008 y órdenes por las que se distribuye el Fondo de Cooperación Local para 2003, 2004 y 2005. Véase el anexo de este capítulo.

En términos relativos, el peso del Fondo dentro del Plan de cooperación local pero, sobre todo, dentro del conjunto del gasto de la Administración autonómica es muy reducido. Aunque ha ganado algo de cuota dentro del Plan (ha pasado de una participación del 12,66 por ciento en 2003 al 15,08 por ciento en 2008), ha evolucionado ligeramente a la baja en comparación con el gasto autonómico total durante los últimos ejercicios (del 0,18 al 0,15 por ciento).

ISBN: 978-84-613-2571-9

Peso del Fondo de Cooperación Municipal en el gasto de la Administración general de la Región de Murcia

Ejercicio	1. Gastos de la Administración general	2. Plan de cooperación local	3. Fondo de Cooperación Municipal		
			Dotación total	Porcentaje sobre 1	Porcentaje sobre 2
2003	2.691.606.665 €	39.223.760 €	4.967.523 €	0,18%	12,66%
2004	2.922.155.162 €	40.010.044 €	5.000.911,70 €	0,17%	12,50%
2005	3.231.725.783 €	41.191.250 €	5.125.934 €	0,16%	12,44%
2006	3.579.919.498 €	42.245.116 €	6.064.558 €	0,17%	14,36%
2007	4.100.873.018 €	44.462.994 €	6.596.954 €	0,16%	14,84%
2008	4.647.060.827 €	46.212.994 €	6.969.238 €	0,15%	15,08%
Variación período	**Δ 72,65%**	**Δ 17,82%**	**Δ 40,30%**	**-0,03**	**+2,42**

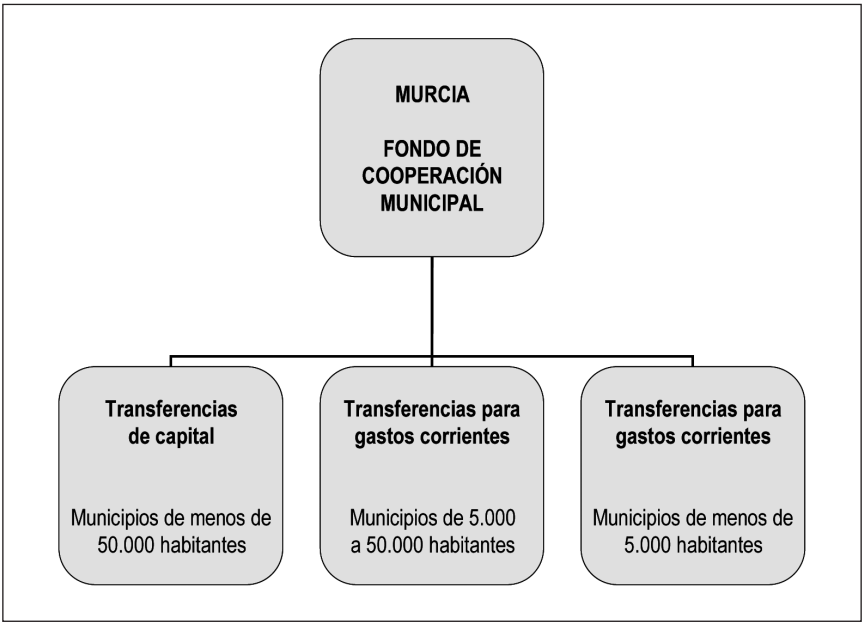
Fuente: Estado de gastos de las leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para los años 2003 a 2008 y órdenes por las que se distribuye el Fondo de Cooperación Local para 2003, 2004 y 2005. Véase el anexo de este capítulo.

17.2. Estructura y características básicas

El rasgo más sobresaliente del Fondo de Cooperación Municipal murciano es que se traduce en el otorgamiento de subvenciones a los municipios cuya población de derecho sea inferior a 50.000 habitantes. En un primer momento estaba abierto a todos los ayuntamientos, pero durante los últimos años se ha restringido a aquellos que no rebasen ese límite poblacional.

Estas ayudas se asignan con un doble objetivo. Por un parte, cada ayuntamiento recibe transferencias de capital para contribuir a la corrección de desequilibrios y deficiencias de equipamiento intermunicipales, con la consiguiente obligación de invertir los fondos recibidos en acciones imputadas al capítulo VI (inversiones reales) de los respectivos presupuestos. Y por otra parte, se les financia una parte de sus gastos corrientes, si bien con la prohibición expresa de destinar cantidades a gastos clasificables en los capítulos I (gastos de personal) y IV (transferencias corrientes) de los presupuestos. A tal efecto, la dotación anual del Fondo se distribuye en tres bloques, en atención a la naturaleza de los gastos a cubrir y al tamaño de los municipios:

ISBN: 978-84-613-2571-9



Interesa dejar claro que como tales subvenciones finalistas su existencia no responde, por ende, a una voluntad de otorgar a las haciendas locales ingresos no condicionados, a través de una verdadera participación en los tributos de la comunidad autónoma.

Otro aspecto llamativo del Fondo es que viene siendo regulado de modo específico para cada ejercicio, en lugar de contar con un marco normativo estable. Hasta el año 2005 las leyes de presupuestos generales incluían siempre dos breves normas sobre el mismo, amén de los correspondientes créditos en el estado de gastos de la Administración autonómica. Sirvan de ejemplo los artículos 39 y 40 de la Ley 10/2004, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2005. El primero se encargaba de la ordenación de los pagos que hubieran de efectuarse con cargo al Fondo, dejando claro que sólo eran beneficiarios del mismo los ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes y autorizando al Consejería de Hacienda para hacer efectivas las cantidades mediante entregas cuatrimestrales por terceras partes de los gastos presupuestados. El segundo precepto se ocupaba de la justificación de la financiación recibida, tanto en la vertiente de gastos corrientes como de inversión, trámite que debía cumplirse mediante certificación del interventor de cada Corporación donde se especificasen la contabilización y el destino dado a los fondos.

ISBN: 978-84-613-2571-9

También hasta ese ejercicio 2005 la Consejería de Presidencia dictaba anualmente una orden con el fin de repartir el Fondo entre los municipios. Esas disposiciones reglamentarias se basaban en los acuerdos previamente adoptados en el seno del Consejo Regional de Cooperación Local, órgano al que el artículo 3.1.e) de la Ley 9/1994, de 30 de diciembre, confía la función de emitir informes sobre el reparto del Fondo de Cooperación Municipal. Básicamente se han venido siguiendo los criterios establecidos en la Orden de 12 de mayo de 1993, actualizados con los incrementos que en cada ejercicio se hayan ido introduciendo. Tales criterios son el número de habitantes (65 por ciento), unos coeficientes multiplicadores según estratos de población con idea de tener en cuenta la obligación de prestación de determinados servicios por los ayuntamientos (20 por ciento), la cuota de esfuerzo fiscal de cada municipio ponderada por una serie de coeficientes (10 por ciento) y la superficie de cada término municipal (5 por ciento).

En la actualidad se ha simplificado bastante el modelo de regulación. En el articulado de las leyes de presupuestos ya no se contiene ninguna norma sustantiva sobre el Fondo, aunque su dotación se cuantifica, como es lógico, en el estado de gastos de la Administración general. Las cantidades que cada entidad local debe recibir para financiar tanto gastos corrientes como inversiones figuran detalladas directamente en un anexo de la Ley de Presupuestos, donde se desglosan los proyectos de gasto nominativos, de manera que ya no es precisa la aprobación de una orden de la consejería competente, como acontecía hasta 2005.

18. El Fondo de Cohesión Territorial de la Comunidad Valenciana

A partir del ejercicio 2005 (Ley 14/2004, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad para el ejercicio 2005) esta comunidad autónoma ha puesto en funcionamiento un Fondo de Cohesión Territorial, al que se le ha asignado el cometido específico de prestar apoyo financiero y fomento a los pequeños municipios y entidades locales menores. Gestionado por la Dirección General de Cohesión Territorial, incardinada en la Secretaría Autonómica de Cohesión Territorial de la Consejería de Presidencia,[426] engloba dos líneas presupuestarias destinadas a la cobertura de determinados gastos corrientes y de inversión municipales:[427]

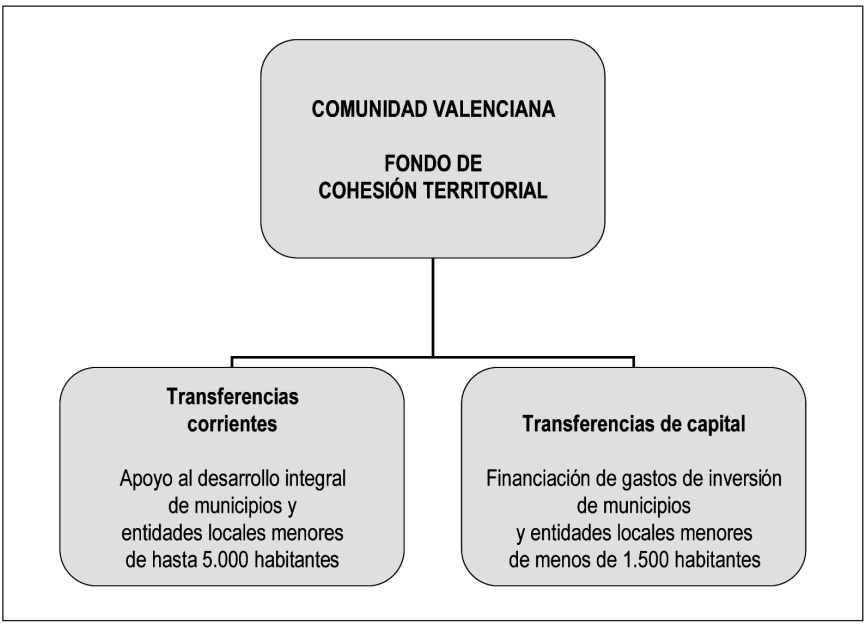
426. Artículo 28.h) del Decreto 115/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Presidencia de la Generalidad y el de la Consejería de Presidencia, y artículo 17 de la Orden de 19 de noviembre de 2007, que desarrolla dicho reglamento.

427. Presupuestos de la Generalidad 2007. Detalle de transferencias y subvenciones (Ley 11/2006, de 27 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad para el ejercicio 2007), y presu-

ISBN: 978-84-613-2571-9

–Apoyo al desarrollo integral de los municipios, con un importe anual de 6.762.600 euros para 2007 y 2008, respectivamente.

–Financiación de gastos de inversión, con un importe anual de 3.641.400 euros para 2007 y 2008, respectivamente.



Se trata de ayudas encaminadas a mejorar las infraestructuras y equipamiento que complementan otras políticas de actuación existentes no sólo en la propia Consejería de Presidencia –por ejemplo, el Plan de mejora de los municipios de la Comunidad Valenciana, que cuenta con un presupuesto para 2008 de 22.705.490 euros–, sino también en los diferentes departamentos que componen el Gobierno de la Generalidad.

Desde un punto de vista jurídico-formal, interesa destacar que el Fondo no sido objeto hasta la fecha de ninguna regulación general mediante disposiciones legales o reglamentarias. Las leyes de presupuestos para los ejercicios 2005 y siguientes, en cuyo preámbulo se enuncia como eje estratégico el fortalecimiento del grado de cohesión territorial de la comunidad autónoma, únicamente han recogido los créditos correspondientes. Su posterior aplicación viene siendo operada como consecuencia de convo-

puestos de la Generalidad 2008. Detalle de transferencias y subvenciones (Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalidad, de presupuestos para el ejercicio 2008).

ISBN: 978-84-613-2571-9

catorias públicas de ayudas, formalizadas a través de resoluciones u órdenes y dirigidas a la financiación de tres tipos de fines:

–Actuaciones de carácter inventariable como infraestructuras y equipamientos y, en general, inversiones de capital en las casas consistoriales y otras dependencias municipales.

–Gastos derivados de la realización de actuaciones y eventos que contribuyan a potenciar la promoción institucional de los municipios y la difusión de su patrimonio natural, histórico, cultural y monumental, de estudios sobre cuestiones de interés municipal (en particular la recuperación de tradiciones culturales o artísticas) o de eventos de interés local. Quedan excluidos expresamente los gastos relativos a inversiones reales, adquisición de elementos de inmovilizado material y en general todos aquellos que tengan la naturaleza de gastos de capital, así como los gastos derivados del consumo de energía eléctrica y otros suministros análogos y los gastos de personal y oficina.

–Gastos provocados por la ejecución de algunas inversiones de capital concretas en los términos municipales, como la rotulación, la señalización y la adquisición de mobiliario urbano.

Tales convocatorias de ayudas, que se rigen por la normativa reguladora de las subvenciones, quedaron circunscritas en 2005 y 2006 a los ayuntamientos y entidades locales menores cuya población no excediera de 1.500 habitantes, conforme a las cifras oficiales resultante de la última revisión del padrón municipal. No obstante, a partir de 2007 se ha abierto parcialmente a los ayuntamientos y entidades de hasta 5.000 habitantes la línea destinada a la promoción institucional, estudios y eventos de interés local.

De cuanto hemos señalado se deduce que la aparición de este fondo no ha comportado el otorgamiento a las haciendas locales de una participación en los tributos de la comunidad autónoma. Así lo indica, en primer lugar, su reducida cuantía: 10.404.000 euros –insertos en un programa presupuestario "Administración local" cuya dotación es de 97.624.360 euros–, lo que representa un exiguo 0,08 por ciento sobre un presupuesto total de gastos de la Administración general que asciende a 13.828.194.710 euros para el ejercicio 2008. Y, en segundo término, su configuración jurídica prueba que no estamos ante recursos no finalistas como en su día reclamó la Federación Valenciana de Municipios y Provincias (FVMP), principal impulsora de su creación,[428] sino ante auténticas subvenciones, sujetas a la

428. En la 10.ª Asamblea General Extraordinaria de la FVMP se acordó que la futura Ley valenciana de régimen local debería crear un Fondo de Cohesión Territorial "destinado a la ayuda para

ISBN: 978-84-613-2571-9

obligación de justificar la realización de los gastos para cuya ejecución fueron concedidas, con la consiguiente obligación de reintegro total o parcial en caso de incumplimiento de los fines previstos.

En definitiva, el Fondo de Cohesión Territorial tiene más bien poco o nada que ver con el Fondo de Cooperación Municipal contemplado en el artículo 64.3 del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana, en la redacción derivada de la Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril. Este segundo fondo se halla aún inédito, a causa de la falta de aprobación de la ley autonómica que el texto estatutario exige para su regulación.[429] Pero, sin duda, deberá ser en un futuro, que confiamos no resulte muy lejano, el cauce empleado por la comunidad autónoma en orden a dar satisfacción a la exigencia constitucional de coadyuvar a la suficiencia financiera de las entidades locales, potenciando su autonomía haciéndolas partícipes del rendimiento de sus recursos tributarios.

el desarrollo integral de los municipios de la Comunidad Valenciana y con carácter no finalista". *Moción sobre el Fondo de Cohesión Territorial*, Valencia, 10 de diciembre de 2004 (www.fvmp.es).

429. Tras la reforma estatutaria de 2006, el Grupo Parlamentario Socialista en las Cortes Valencianas presentó una proposición de ley de creación del Fondo de Cooperación Municipal de la Comunidad Valenciana *(Boletín Oficial de las Cortes Valencianas*, VII Legislatura, núm. 17, 26 de octubre de 2007, p. 894 y siguientes). En ella se preveía que el Fondo, abierto a todos los municipios con excepción de los calificados como grandes ciudades, se financiase mediante aportaciones consignadas anualmente en los presupuestos de la comunidad autónoma, con idénticos porcentajes de participación a los aplicados respecto de los tributos del Estado. Se establecía una cuantía inicial equivalente al 2,5 por ciento del presupuesto consolidado de ingresos de la Generalidad (con un mínimo de 300 millones de euros), la cual podría incrementarse como consecuencia de la mayor realización de los tributos propios y cedidos y de la participación en los tributos del Estado. Además, los ingresos procedentes del Fondo tendrían carácter incondicionado y no finalista, pudiendo ser empleados en general para financiar e impulsar políticas, inversiones, programas y servicios propios de los municipios. Sin embargo, el Consejo de Gobierno rechazó la toma en consideración de esta iniciativa legislativa, al no considerar adecuado ni oportuno el momento elegido para su presentación ni el contenido de la misma, alegando entre otras razones que el Fondo deberá regularse en la futura ley de régimen local de la Comunidad Valenciana.

Serie Claves del Gobierno Local, 10 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-613-2571-9

19. Tablas resumen

A modo de síntesis, hemos elaborado una tabla donde se recogen los aspectos fundamentales de los fondos examinados en los apartados precedentes.

Comunidad autónoma	Andalucía
Denominación	• Fondos para la nivelación de los servicios municipales
Estructura	• Fondo básico para la nivelación de los servicios municipales • Fondo adicional para la nivelación de los servicios municipales vinculados a inmigración
Finalidad	• Fondo básico: prestación equilibrada de los servicios municipales, mejora de la situación económica y financiera local y puesta a disposición de los municipios de financiación incondicionada • Fondo adicional: compensar efectos del fenómeno migratorio sobre los servicios municipales
Entes locales beneficiarios	• Fondo básico: todos los municipios • Fondo adicional: municipios con una mayor presencia de inmigrantes
Objeto y evolución	• Transferencia de ingresos de la comunidad autónoma, sin vinculación directa a la recaudación de sus recursos tributarios • La Ley de presupuestos fija la cuantía anual de los fondos • Cláusula de garantía de un volumen mínimo de ingresos para cada municipio en el tránsito de un ejercicio a otro
Distribución de los ingresos	• Fondo básico - Municipios con población ≥ 75.000 hab.: cuantías fijadas en 2003 actualizadas - Municipios con población < 75.000 hab. con tratamiento singular desde 2005: cuantías fijadas en 2005 actualizadas - Municipios con población < 75.000 hab.: reparto lineal, según población ponderada y capacidad fiscal • Fondo adicional: - Distribución por provincias con arreglo a criterios utilizados por el Estado - Baremación de los municipios mediante diversas variables

ISBN: 978-84-613-2571-9

Comunidad autónoma	Andalucía
Carácter de los ingresos	• Fondo básico: transferencias corrientes de carácter incondicionado, no finalistas • Fondo adicional: transferencias corrientes de carácter incondicionado, no finalistas

Comunidad autónoma	Aragón
Denominación	• Fondo Local de Aragón
Estructura	• Programas específicos de transferencias: - Programa de Política Territorial - Fondo de Cooperación Municipal - Transferencias a las comarcas Transferencias para ejercicio de competencias transferidas Fondo para gastos de personal Fondo de Cohesión comarcal • Transferencias derivadas de programas sectoriales
Finalidad	• Programa de Política Territorial: - Fomento e incentivo de las actuaciones relacionadas con la mejora de la estructura local - Instrumento multisectorial de ordenación del territorio. • Fondo de Cooperación Municipal: suficiencia financiera y realización interna del principio de solidaridad • Transferencias a las comarcas: puesta en marcha y funcionamiento de estas entidades - Cobertura del coste de las funciones y servicios traspasados - Financiación de la estructura de personal necesario para el ejercicio de las competencias transferidas - Corrección de los desequilibrios y desajustes hasta que culminen los traspasos de funciones y servicios
Entes locales beneficiarios	• Programa de Política Territorial: todas las entidades locales, con tratamientos preferenciales y específicos para algunas de ellas • Fondo de Cooperación Municipal: todos los municipios excepto las tres capitales de provincia • Transferencias a las comarcas: comarcas constituidas

ISBN: 978-84-613-2571-9

Comunidad autónoma	Aragón
Objeto y evolución	• Participación global en los ingresos de la comunidad autónoma, sin base tributaria propiamente dicha • Dotación fijada anualmente por la Ley de Presupuestos, figurando el desglose de los créditos integrantes del Fondo en un anexo específico
Distribución de los ingresos	• Programa de Política Territorial - Transferencias de capital: naturaleza de la obra o servicio y características de la entidad beneficiaria - Transferencias corrientes: reparto entre las comarcas según tramos de población • Fondo de Cooperación Municipal: - Cantidades fijas por partes iguales (40%) - Población de derecho (45%) - Núcleos de población diferenciados (15%) • Transferencias a las comarcas-ejercicio de competencias transferidas: - Cantidades fijas por partes iguales (40%) - Población de derecho (45%) - Número de municipios y núcleos de población diferenciados (15%) • Transferencias a las comarcas-gastos de personal: cantidades asignadas anualmente en la Ley de presupuestos en función de competencias transferidas • Transferencias a las comarcas-Fondo de Cohesión comarcal: reparto conforme a un plan específico
Carácter de los ingresos	• Programa de Política Territorial - Transferencias finalistas para financiar las actuaciones previstas, de acuerdo con la normativa sobre comarcalización y las directrices de ordenación del territorio • Fondo de Cooperación Municipal: transferencias incondicionadas para financiar cualquier obra o servicio de competencia municipal • Transferencias a las comarcas: - Transferencias incondicionadas - Como excepción, tendrán carácter finalista las transferencias con cargo al Fondo de Cohesión comarcal

ISBN: 978-84-613-2571-9

Comunidad autónoma	Canarias
Denominación	• Fondo Canario de Financiación Municipal
Estructura	• Fondo único, de adhesión potestativa, dividido en dos bloques: - 50% para saneamiento económico o gastos de inversión - 50% para gastos de libre disposición
Finalidad	• Saneamiento económico-financiero o, en su caso, realización de inversiones • Suficiencia financiera de las haciendas municipales
Entes locales beneficiarios	• Municipios adheridos de forma voluntaria
Objeto y evolución	• Transferencia de ingresos de la comunidad autónoma, sin vinculación directa a la recaudación de sus recursos tributarios • La Ley de presupuestos fija la cuantía anual de los fondos, mediante una actualización en la cuantía que resulte de aplicar entre dos índices (Producto Interior Bruto en términos nominales e Índice de Precios al Consumo) aquel que haya experimentado un mayor crecimiento a nivel regional
Distribución de los ingresos	• Población (68%) • Solidaridad (16%) • Insularidad periférica (1%) • Extensión territorial (2%) • Espacios naturales protegidos (2%) • Plazas de alojamiento turístico (2%) • Dispersión territorial (5%) • Unidades escolares (4%)
Carácter de los ingresos	• Cuantía condicionada: 50% de lo percibido por cada municipio como transferencia condicionada, afectada al saneamiento económico-financiero o a inversiones • Cuantía de libre disposición: 50% de lo percibido por cada municipio como transferencia incondicionada

ISBN: 978-84-613-2571-9

Comunidad autónoma	Cantabria
Denominación	• Fondo de Cooperación Municipal
Estructura	• Parte fija para municipios con población > 20.000 hab. • Parte variable para municipios con población ≤ 20.000 hab.
Finalidad	• Equilibrio económico de los municipios • Realización interna del principio de solidaridad • Autonomía en la vertiente del gasto
Entes locales beneficiarios	• Municipios
Objeto y evolución	• Transferencia de ingresos de la comunidad autónoma, sin vinculación directa a la recaudación de sus recursos tributarios • Dotación fijada anualmente por la Ley de presupuestos
Distribución de los ingresos	• Municipios con población > 20.000 hab.: asignación fija • Municipios con población ≤ 20.000 hab.: asignación fija (inversamente proporcional a población) + asignación variable proporcional a población y superficie
Carácter de los ingresos	• Transferencias corrientes no condicionadas

Comunidad autónoma	Castilla-La Mancha
Denominación	• Fondo Regional de Cooperación Local
Estructura	Fondo único distribuidos en tres secciones: • Municipios y entidades de ámbito territorial inferior (95%) - 30% para municipios con población ≤ 2.000 hab. - 30% para municipios con población > 2.000 hab. - 40% para financiación de programas sectoriales en diversas materias • Mancomunidades (4%) • Fondo de reserva para actuaciones urgentes e incidencias imprevisibles (1%)
Finalidad	• Financiación de programas de obras y servicios • Suficiencia financiera
Entes locales beneficiarios	• Municipios • Entidades de ámbito territorial inferior al municipio • Mancomunidades

ISBN: 978-84-613-2571-9

Comunidad autónoma	Castilla-La Mancha
Objeto y evolución	• Transferencia de ingresos de la comunidad autónoma, sin vinculación directa a la recaudación de sus recursos tributarios • Dotación fijada anualmente por la Ley de presupuestos
Distribución de los ingresos	• Primer y segundo bloque de la sección destinada a los municipios: número de habitantes, núcleos de población, esfuerzo fiscal, número de unidades escolares y cualquier otra variable que se considere, oído el Consejo Regional de municipios • Tercer bloque de la sección destinada a los municipios. Convocatoria pública anual para asignar esta partida • Sección destinada a las mancomunidades: criterios fijados anualmente mediante convocatoria pública • Sección o Fondo de reserva: distribución discrecional mediante resolución de la consejería competente
Carácter de los ingresos	• Sección del Fondo correspondiente a los municipios - Bloque destinado a los municipios ≤ 2.000 hab.: transferencias de carácter incondicionado - Bloque destinado a los municipios con población > 2.000 hab.: subvenciones de carácter específico para la financiación de gastos corrientes y de inversión generados por obras y servicios de competencia municipal - Bloque destinado a la financiación de programas sectoriales: subvenciones de carácter condicionado para la realización de inversiones • Sección del Fondo correspondiente a las mancomunidades: subvenciones de carácter condicionado destinadas a financiar proyectos de inversión o equipamiento para el cumplimiento de sus fines estatutarios • Sección o Fondo de reserva: subvenciones de libre disposición, para atender actuaciones locales urgentes e incidencias imprevisibles

Comunidad autónoma	Castilla y León
Denominación	• Plan de cooperación local
Estructura	• Fondo de Cooperación Local - Fondo para inversiones de municipios > 20.000 hab. - Fondo territorializado, destinado a las diputaciones provinciales, para inversiones en municipios < 20.000 hab. - Fondo para inversiones de mancomunidades y entidades que agrupen varios municipios

ISBN: 978-84-613-2571-9

Comunidad autónoma	Castilla y León
Estructura	- Fondo para inversiones de entidades locales incluidas en zonas de acción especial - Fondo para inversiones complementarias - Fondo para entidades locales con tratamiento preferencial por el alcance supramunicipal de sus servicios • Fondo de Apoyo Municipal • Créditos de Pacto Local • Otras transferencias corrientes y de capital a las entidades locales
Finalidad	• Fondo de Cooperación Local: instrumento general de cooperación económica con las entidades locales • Fondo de Apoyo Municipal: sufragar los gastos por implantación, mejora, ampliación o mantenimiento de servicios públicos no financiables con tasas o precios públicos
Entes locales beneficiarios	• Fondo de Cooperación Local: entidades locales en general • Fondo de Apoyo Municipal: municipios con población de derecho igual o superior a 20.000 habitantes
Objeto y evolución	• Transferencia de ingresos de la comunidad autónoma, sin vinculación directa a la recaudación de sus recursos tributarios • Cuantía de los recursos adscritos al Plan de cooperación local y, en particular, a los fondos de cooperación local y de Apoyo Municipal fijada anualmente en la Ley de presupuestos
Distribución de los ingresos	• Fondo de Cooperación Local - Fondo para inversiones de municipios > 20.000 hab.: 60% por partes iguales; 40% en proporción a variables (población, servicios prestados, presión fiscal, renta por habitante o cualquier otra que se estime adecuada) - Fondo territorializado, destinado a las diputaciones provinciales, para inversiones en municipios < 20.000 hab.: necesidades de infraestructura y equipamiento; capacidad financiera y factores indicativos del nivel socioeconómico (población, superficie, dispersión geográfica, renta per cápita o presión fiscal) - Fondo para inversiones de mancomunidades y entidades que agrupen varios municipios: diversidad de fines y servicios asumidos; núm. de municipios agrupados, población

ISBN: 978-84-613-2571-9

Comunidad autónoma	Castilla y León
Distribución de los ingresos	y grado de dispersión, características de su territorio y su superficie; carencias respecto al servicio para el que se solicita financiación; existencia de un plan o programa para la prestación de servicios municipales con objetivos, prioridades, medios, recursos y plazo de ejecución - Fondo para inversiones de entidades locales incluidas en zonas de acción especial: carencias de los servicios municipales en relación con la media regional; situación geográfica; dispersión poblacional; realización de actuaciones que tiendan a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos - Fondo para inversiones complementarias: prioridad a proyectos que, por su complejidad o elevado coste, no tengan cabida en las líneas ordinarias de cooperación - Fondo para entidades locales con tratamiento preferencial por el alcance supramunicipal de sus servicios: prioridad a proyectos de inversión que beneficien a todos los habitantes del territorio al que el municipio solicitante extiende su área de influencia; preferencia a proyectos de inversión en servicios mínimos municipales, servicios que afecten a todos los núcleos de población o servicios dirigidos a prestar una atención mínima e indispensable a los residentes en los núcleos de población separados • Fondo de Apoyo Municipal: distribución anual mediante orden, previo informe de la Federación Regional de Municipios y Provincias
Carácter de los ingresos	• Fondo de Cooperación Local: subvenciones de carácter condicionado destinadas a financiar inversiones en infraestructura y equipamiento de ciertos servicios • Fondo de Apoyo Municipal: transferencias de carácter incondicionado

Comunidad autónoma	Cataluña
Denominación	• Fondo de Cooperación Local
Estructura	Engloba dos fuentes de financiación diferentes: • Participación en los ingresos del Estado • Participación en los ingresos de la Generalidad, dividida tres bloques: - Ayuntamientos - Consejos comarcales - Entidades municipales descentralizadas

ISBN: 978-84-613-2571-9

Comunidad autónoma	Cataluña
Finalidad	• Atribución de recursos de libre disposición en garantía de la suficiencia financiera y la solidaridad interterritorial • Fomento de la prestación supramunicipal de servicios públicos
Entes locales beneficiarios	• Municipios, con régimen especial para Barcelona • Comarcas, con régimen especial para el Valle de Arán • Entidades municipales descentralizadas
Objeto y evolución	• Participación global en los ingresos de la comunidad autónoma, sin vinculación directa a la recaudación tributaria • La Ley de presupuestos fija la cuantía anual del Fondo, así como los criterios de distribución entre las entidades locales beneficiarias
Distribución de los ingresos	• Participación de los municipios de libre disposición: - Cantidad fija para Barcelona - Resto de los municipios atendiendo a la población, la plurinuclearidad (municipios < 50.000 hab.), la capitalidad comarcal y la superficie • Participación de los municipios para el fomento de la prestación supramunicipal de servicios: reparto proporcional a la participación de libre disposición • Participación de las comarcas: - Porcentaje fijo para el Valle de Arán - Resto de comarcas atendiendo a la población y la solidaridad (superficie y población ponderada) • Participación de las entidades municipales descentralizada: - Cantidad fija según tramos de población - Reparto proporcional según población
Carácter de los ingresos	• Participación de los municipios de libre disposición, participación de las comarcas y participación de las entidades municipales descentralizas: transferencias no condicionadas • Participación de los municipios para el fomento de la prestación supramunicipal de servicios: transferencias para sufragar gastos de las actividades e inversiones supramunicipales

ISBN: 978-84-613-2571-9

Comunidad autónoma	Extremadura
Denominación	• Fondo Regional de Cooperación Municipal
Estructura	• Fondo único
Finalidad	• Suficiencia financiera • Otros posibles fines concretos determinados por el Gobierno regional
Entes locales beneficiarios	• Municipios • Entidades locales menores
Objeto y evolución	• Transferencia de ingresos de la comunidad autónoma, sin vinculación directa a la recaudación de sus recursos tributarios • Fijación de la cuantía de los recursos del Fondo por la Ley de presupuestos de cada ejercicio, sin z a ningún índice de evolución
Distribución de los ingresos	• Cantidad fija para cada entidad (17.000 €) • Resto según población
Carácter de los ingresos	• Mín. financiación incondicionada: 50% • Máx. posible financiación condicionada: 50%

Comunidad autónoma	Galicia
Denominación	• Fondo de Cooperación Local
Estructura	• Fondo principal • Fondo adicional • Fondo complementario
Finalidad	• Compensación de desequilibrios internos en infraestructuras básicas de carácter local • Acercamiento de los servicios públicos locales a la media del Estado • Apoyo a la actividad económica de los núcleos y zonas menos desarrollados de la comunidad autónoma • Mejora en los niveles de prestación de los servicios esenciales • Desarrollo del Pacto Local
Entes locales beneficiarios	• Fondo principal: todos los municipios • Fondo adicional: municipios < 15.000 hab. • Fondo complementario: - 25% para todos los municipios. - 50% para municipios < 15.000 hab. - 25% municipios con población entre 15.000 y 50.000 hab.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Comunidad autónoma	Galicia
Objeto y evolución	• Participación en la recaudación líquida de los tributos y otras prestaciones de Derecho público de la comunidad autónoma (capítulos I, II y III del presupuesto de ingresos) • La Ley de presupuestos fija la cuantía anual del Fondo • Liquidación definitiva tras la liquidación definitiva de los presupuestos de ingresos de la comunidad autónoma • Modelo de reparto aprobado para un trienio (2002-2004) y prorrogado para los ejercicios 2005 a 2008 • Cláusula de modulación o garantía de mínimos, por la cual la asignación a cada municipio no podrá ser inferior a la del ejercicio precedente
Distribución de los ingresos	• Fondo principal. Criterios acordados por la Comisión Gallega de Cooperación Local sobre la base de criterios y ponderaciones mínimos establecidos por la Ley 2/2002: - Población (65%) - Superficie (10%) - Núcleos de población (3%) - Esfuerzo fiscal (5%) • Fondo adicional. Cuotas fijas según población • Fondo complementario. Criterios del Fondo principal
Carácter de los ingresos	• Transferencias de carácter incondicionado

Comunidad autónoma	Islas Baleares
Denominación	• Fondos de colaboración económica con las entidades locales
Estructura	• Fondo de Cooperación Local • Fondo de ayudas finalistas para el pago de retribuciones a alcaldes, presidentes o miembros de las entidades locales
Finalidad	• Equilibrio económico de las entidades locales • Autonomía, suficiencia financiera y realización interna del principio de solidaridad
Entes locales beneficiarios	• Municipios, incluidos los acogidos a regímenes especiales (Palma de Mallorca) • Entidades locales menores
Objeto y evolución	• Participación general en los ingresos de la comunidad autónoma, sin base tributaria • Garantía de que estos fondos supongan a partir de 2009 como mínimo el 0,7% del total de los ingresos propios de la comunidad autónoma

ISBN: 978-84-613-2571-9

Comunidad autónoma	Islas Baleares
	• Dotación anual con aportaciones presupuestarias de la comunidad autónoma. • Cláusula de garantía: ningún municipio recibirá una participación anual inferior a la recibida en el año anterior
Distribución de los ingresos	• Listado amplio de criterios para efectuar la distribución anual: - Población - Solidaridad - Insularidad - Doble insularidad (municipios de la isla de Formentera) - Incremento de población - Medidas de protección del territorio - Municipios de interior - Municipios pequeños (población ≤ a 1.000 habitantes) - Municipios con distintos núcleos de población - Renta municipal - Presión fiscal municipal - Otros criterios de reparto objetivables • La ponderación de esos criterios se fija cada año mediante resolución motivada, previa consulta a la representación de las entidades locales
Carácter de los ingresos	• Fondo de Cooperación Local: - Transferencias incondicionadas, aportaciones económicas no finalistas no regidas por la normativa sobre subvenciones - No obstante, pueden formalizarse convenios de colaboración con municipios y otros entes locales para objetivos determinados • Fondo de ayudas finalistas para el pago de retribuciones a alcaldes, presidentes o miembros de las entidades locales: transferencias con destino específico

Comunidad autónoma	La Rioja
Denominación	• Fondo de Cooperación Local
Estructura	El Fondo se divide en 5 secciones: • Capitalidad • Cabeceras de comarca • Municipios con población > 2.000 hab. • Pequeños municipios • Otras líneas finalistas

ISBN: 978-84-613-2571-9

Finalidad	• Financiación de obras y servicios municipales • Contribución al principio de suficiencia financiera de las entidades locales
Entes locales beneficiarios	• Sección de Capitalidad: Logroño • Sección de Cabeceras de Comarca: municipios que tengan tal consideración • Sección de municipios con población > 2.000 hab. • Sección de pequeños municipios: municipios incluidos en el Consejo Riojano de pequeños municipios • Sección de otras líneas finalistas: entidades locales en general
Objeto y evolución	• Transferencia de ingresos de la comunidad autónoma, sin vinculación directa a la recaudación de sus recursos tributarios • La Ley de presupuestos fija para cada ejercicio la cuantía anual del Fondo y sus diferentes secciones
Distribución de los ingresos	• Sección de Cabeceras de Comarca: cuotas fijas y cuotas variables en proporción a la población • Sección de municipios con población > 2.000 hab.: cuotas fijas y cuotas variables en proporción a la población • Sección de pequeños municipios: subvenciones articuladas en régimen de concurrencia competitiva; cada entidad local recibe una subvención equivalente al coeficiente de reparto de la dotación total de la sección entre el número de entidades locales que hayan solicitado la subvención • Sección de otras líneas finalistas: regulación específica
Carácter de los ingresos	• Sección de Capitalidad: transferencias nominativas de carácter incondicionado • Sección de Cabeceras de comarca: transferencias de carácter incondicionado • Sección de municipios con población > 2.000 hab.: transferencias de carácter incondicionado • Sección de pequeños municipios y otras líneas finalistas: subvenciones de carácter condicionado

Comunidad autónoma	**Comunidad de Madrid**
Denominación	• Fondo Regional de Cooperación Municipal
Estructura	• Dotación ordinaria vinculada al Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid (PRISMA). • Dotación adicional anual por la Ley de presupuestos

ISBN: 978-84-613-2571-9

Comunidad autónoma	Comunidad de Madrid
Finalidad	• Sufragar gastos corrientes de los ayuntamientos para el funcionamiento y mantenimiento de las infraestructuras, equipamientos y zonas verdes municipales, que hayan sido ejecutados con cargo a programas regionales de inversiones y servicios
Entes locales beneficiarios	• Dotación ordinaria: municipios que voluntariamente decidan dedicar una parte del importe que tengan asignado en el PRISMA correspondiente • Dotación adicional: municipios con población ≤ 50.000 habitantes
Objeto y evolución	• Transferencia de ingresos de la comunidad autónoma, sin vinculación directa a la recaudación de sus recursos tributarios • La Ley de presupuestos fija para cada ejercicio la cuantía anual del Fondo y sus diferentes secciones • Transferencia de ingresos de la comunidad autónoma, sin vinculación directa a la recaudación de sus recursos tributarios • Dotación ordinaria conforme a las previsiones del PRISMA correspondiente • Dotación adicional establecida por la Ley de presupuestos de cada ejercicio
Distribución de los ingresos	• Dotación ordinaria: criterios aplicables en el PRISMA • Dotación adicional: población (60%), ingresos corrientes municipales (20%) y criterio medioambiental (20%)
Carácter de los ingresos	• Subvenciones finalistas para la financiación de determinados gastos

Comunidad autónoma	Navarra
Denominación	• Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra
Estructura	• Transferencias corrientes • Transferencias de capital - Plan plurianual de infraestructuras locales - Plan especial de infraestructuras locales • Otras ayudas

ISBN: 978-84-613-2571-9

Comunidad autónoma	Navarra
Finalidad	• Garantizar la efectividad de los principios constitucionales de autonomía y suficiencia financiera • Plan plurianual de infraestructuras: cooperación económica con las entidades locales para asegurar la cobertura de los servicios municipales obligatorios • Planes especiales: completar la financiación del Plan plurianual para financiar determinadas inversiones en ciertas entidades locales
Entes locales beneficiarios	• Transferencias corrientes y otras ayudas: - Municipios - Concejos - Federación Navarra de Municipios y Concejos • Transferencias de capital, Plan plurianual de infraestructuras locales: - Municipios - Concejos - Mancomunidades • Transferencias de capital, Plan especial: - Entidades locales consideradas como zonas deprimidas - Entidades locales con déficit individual y global en infraestructuras de programación local
Objeto y evolución	• Participación global en los tributos de la comunidad foral, sin vinculación específica al rendimiento de ninguna figura concreta • La cuantía y la fórmula de reparto del Fondo se regula para un período plurianual (trienio o cuatrienio) mediante una ley foral específica • Transferencias corrientes y otras ayudas: - En el primer año del período se fijan cuantías iniciales - En los ejercicios siguientes la cantidad global consignada en el Fondo tendrá como base la fijada para el año anterior, incrementada por el aumento porcentual del índice de precios al consumo (IPC) en la comunidad foral - Cláusula de garantía que asegura a cada municipio la aportación del ejercicio anterior actualizada • Transferencias de capital: la Ley foral reguladora de la cuantía y la fórmula de reparto del Fondo establece específicamente la consignación correspondiente a tales transferencias para cada ejercicio del período

ISBN: 978-84-613-2571-9

Comunidad autónoma	Navarra
Distribución de los ingresos	• Transferencias corrientes y otras ayudas (2002-2004): - Bloque repartido en función de indicadores del gasto local - Bloque repartido en función de la riqueza comunal y de indicadores del grado de utilización de la capacidad de obtención de ingresos fiscales • Transferencias corrientes y otras ayudas (2005-2008), con sistema de reparto en tres niveles: - Régimen específico para el municipio de Pamplona - Reparto del Fondo restante entre los demás municipios - Fijación de la participación de los concejos • Criterios específicos para transferencias de capital
Carácter de los ingresos	• Transferencias corrientes y otras ayudas: transferencias de carácter generalista • Transferencias de capital: transferencias de carácter finalista

Comunidad autónoma	Principado de Asturias
Denominación	• Fondo especial de cooperación para concejos de menor población
Estructura	• Partida para transferencias corrientes • Partida para transferencias de capital
Finalidad	• Facilitar la participación en programas y proyectos de interés para la comunidad autónoma • Apoyar los gastos de representación institucional en los pequeños municipios
Entes locales beneficiarios	• Municipios con población de derecho < 5.000 hab.
Objeto y evolución	• Transferencia de ingresos de la comunidad autónoma, sin vinculación directa a la recaudación de sus recursos tributarios • La Ley de presupuestos fija para cada ejercicio la cuantía anual del Fondo
Distribución de los ingresos	• Distribución mediante concurrencia a las convocatorias de subvenciones efectuadas por la comunidad autónoma
Carácter de los ingresos	• Subvenciones finalistas para financiar determinados gastos corrientes y de inversión

ISBN: 978-84-613-2571-9

Comunidad autónoma	Región de Murcia
Denominación	• Fondo de Cooperación Municipal
Estructura	• Fondo único
Finalidad	• Corrección de desequilibrios y deficiencias de equipamiento intermunicipales • Financiación de parte de los gastos corrientes
Entes locales beneficiarios	• Municipios < 50.000 hab.
Objeto y evolución	• Transferencia de ingresos de la comunidad autónoma, sin vinculación directa a la recaudación de sus recursos tributarios • La Ley de presupuestos fija para cada ejercicio la cuantía anual del Fondo
Distribución de los ingresos	• Distribución mediante anexo de la Ley de Presupuestos Generales, sobre la base de los criterios consensuados en el Consejo Regional de Cooperación Local • En dicho anexo se indican las cantidades que debe recibir cada municipio
Carácter de los ingresos	• Subvenciones finalistas para financiar determinados gastos de los presupuestos municipales: - Gastos de capital (cap. IV, inversiones reales) - Gastos corrientes, con exclusión de los cap. I (gastos de personal) y IV (transferencias corrientes)

Comunidad autónoma	Comunidad Valenciana
Denominación	• Fondo de Cohesión Territorial
Estructura	• Fondo único
Finalidad	• Apoyo al desarrollo integral de los municipios • Financiación de determinados gastos de inversión
Entes locales beneficiarios	• Municipios y entidades locales menores < 1.500 hab., salvo la línea destinada a promoción institucional, estudios y eventos de interés local (municipios < 5.000 hab.)
Objeto y evolución	• Transferencia de ingresos de la comunidad autónoma, sin vinculación directa a la recaudación de sus recursos tributarios • La Ley de presupuestos fija para cada ejercicio la cuantía anual del Fondo

ISBN: 978-84-613-2571-9

Comunidad autónoma	Comunidad Valenciana
Distribución de los ingresos	• Distribución mediante concurrencia a las convocatorias de subvenciones efectuadas por la comunidad autónoma
Carácter de los ingresos	• Subvenciones finalistas para financiar determinados gastos de las entidades locales

20. Valoración general de los fondos de participación o cooperación analizados

En el *Informe para la reforma de la financiación de las haciendas locales* del año 2002 se afirma 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.

–Estabilidad en su aplicación.

–Sencillez y facilidad de comprensión por parte de las entidades beneficiarias.

–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.

–Coordinación entre las fórmulas de participación de las haciendas locales en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas.[430]

Con más brevedad, el ya citado Informe de la Ponencia de Estudio de la Financiación Local constituida en la Comisión de Entidades Locales, aprobado por el Pleno del Senado en su sesión del 19 de diciembre de 2007,[431] recoge entre las medidas propuestas para la reforma de la Hacienda local la siguiente:

"Décima: Participación y consolidación de los tributos de las comunidades autónomas que implique

"–Transferencias corrientes incondicionadas.

"–Dichas transferencias se distribuyan según criterios objetivos y estables.

"–Que exista una actualización automática."

430. Cfr. "Informe para la reforma de la financiación…", *op. cit.*, p. 115.

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

ISBN: 978-84-613-2571-9

A las ideas anteriores añadimos nosotros 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.

¿Se ajustan a estos postulados o a otros similares formulados por la doctrina los mecanismos de transferencias de ingresos autonómicos que hemos revisado?[432] Mucho nos tememos que la respuesta ha de ser negativa en términos globales, sin perjuicio de que algunos de los fondos de participación o cooperación económica instauradas por las comunidades autónomas incurran en mayores desviaciones que otros. Contestar a ese interrogante requiere un esfuerzo final para identificar por vía inductiva los rasgos más llamativos de su régimen jurídico.

20.1. Falta de generalización de este recurso financiero

Desde el inicio de nuestras reflexiones dejamos sentada la idea de que el núcleo central de las haciendas locales planeado por el artículo 142 de la Constitución resultará incompleto siempre que alguno de los tres recursos fundamentales allí mencionados quede preterido.

A los treinta años de vigencia del texto constitucional hay aún comunidades autónomas como Asturias, Madrid, Murcia o la Comunidad Valenciana que no están cumpliendo debidamente el requerimiento de compartir el producto de su tributación, o de sus ingresos en general, con los entes locales situados en su territorio. Las razones de esta omisión pueden ser varias: falta de voluntad política al respecto, dificultad de acordar un modelo o, simplemente, que las administraciones autonómicas no están por la labor de agravar sus propias dificultades financieras, redistribuyendo parte de la recaudación de sus escasos impuestos propios y de los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado.[433] Como consecuencia de esta omisión,

432. Nieves Borrego, J. –"La financiación de los entes…", *op. cit.,* p. 237–, señaló hace algunos años que las transferencias a las haciendas locales deben ajustarse a tres pautas: 1) Cierto grado de estabilidad; 2) Prevalencia de las subvenciones generales o incondicionadas sobre las particulares y condicionadas; 3) Configuración de las transferencias para finalidades concretas de forma tal que permitan el control de su dedicación o empleo a las mismas.

433. Según Miñana Simó, J. S. –"La participación local en los ingresos autonómicos: FIVAM", *Revista de Hacienda Local,* núm. 77, 1996, p. 360–, tal incumplimiento puede venir motivado "quizá por falta de voluntad política o sencillamente porque se consideran entes de gobierno con sus propias dificultades presupuestarias, no deseando agravarlas distribuyendo parte de sus 'menguados' tributos propios" o, incluso porque "en modo alguno deseen financiar de forma incondicional a los ayuntamientos y sí a través de transferencias finalistas". Entre los defectos del sistema de financiación diseñado por la Ley de haciendas locales de 1988 Suárez

ISBN: 978-84-613-2571-9

la participación incondicionada en los ingresos autonómicos permanece inédita en esas comunidades autónomas, suplida por subvenciones de todo tipo a las corporaciones locales.

En este sentido, suscribimos las críticas formuladas por quienes denuncian que esta parcial falta de desarrollo de los sistemas de participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas entraña un grave incumplimiento de las previsiones constitucionales; anomalía que les es imputable básicamente a ellas como gobiernos territoriales con competencias legislativas para la regulación de un recurso que, al merecer la consideración de fundamental, es de existencia preceptiva para la consecución de la suficiencia financiera de los entes locales.[434] No le falta razón a Martín Queralt cuando denuncia que se vulnera también "un mandato bien claro, contenido en la LOFCA –artículo 2–, expresión clara del espíritu que en este punto imbuye al denominado bloque de la constitucionalidad: las comunidades autónomas no están velando por el equilibrio de su propio territorio".[435]

La propia Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) se ha hecho eco de este problema, delicado desde una doble perspectiva política y jurídica. En la Asamblea General celebrada en 1999 se adoptó una Resolución sobre haciendas locales (duodécima) con el texto siguiente:

"Solicitar a las comunidades autónomas, que aún no lo hayan desarrollado, a que inicien antes del año 2001, las negociaciones con cada una de las federaciones territoriales de municipios y provincias para el desarrollo de una Ley del Fondo Autonómico de Financiación Municipal que teniendo en cuenta las especiales características de cada territorio, contemple de

PANDIELLO, J. –"El futuro de la financiación local en…", *op. cit.*, p. 364-365–, llama la atención sobre la notable dependencia de la suficiencia financiera de los gobiernos locales de la Administración central. Tras confrontar datos de 1998 extrae la conclusión de que 2/3 de las transferencias de los ayuntamientos proceden del Estado, cifra que se eleva a un 75 por ciento en el caso de las diputaciones provinciales de régimen común. En su opinión, estos datos "entran en flagrante contradicción con las ideas de potenciación del Estado de las autonomías e, incluso, con la misma aplicación del principio de subsidiariedad, y en todo caso no concuerdan con la experiencia internacional".

434. Cfr. RAMALLO MASSANET, J. y ZORNOZA PÉREZ, J. J. –"Autonomía y suficiencia en la financiación…", *op. cit.*, p. 511–, quienes no dudan en denunciar que la inactividad de las comunidades autónomas –de algunas de ellas, diríamos nosotros– "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".

435. Cfr. MARTÍN QUERALT, J., "Comunidades autónomas", en AA.VV., *El Estado autonómico*, Tribunal Constitucional-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, p. 80.

ISBN: 978-84-613-2571-9

manera permanente y sin menoscabar la autonomía de los entes locales, el establecimiento de participaciones en sus ingresos sin carácter finalista y las subvenciones específicas necesarias que cubran el coste de los servicios provistos por los ayuntamientos, diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, mancomunidades y demás entidades territoriales supramunicipales reconocidas por las autonomías, en suplencia de las mismas. Todo ello en aplicación de lo establecido en el artículo 142 de la Constitución española, el artículo 2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales y el artículo 105.2 de la Ley de bases del régimen local y sin que signifique que no puedan establecerse adicionalmente cualesquiera otras subvenciones dirigidas a financiar circunstancias específicas que afecten al territorio de cada comunidad."

Pese a que han transcurrido ya varios años desde la formulación de esta demanda, salta a la vista que conserva plena actualidad en varias zonas del territorio nacional.

20.2. Escasa cuantía, por lo general, de los fondos autonómicos de participación o cooperación

Las dotaciones económicas de los fondos que hemos estudiado tienen un peso bastante modesto dentro del conjunto de créditos autorizados anualmente por la Ley de presupuestos de cada comunidad autónoma para la ejecución de sus programas de gastos. En el siguiente cuadro se sintetiza la situación existente en el año 2008.

Los fondos de cooperación local y el gasto de las comunidades autónomas Ejercicio 2008

Comunidad autónoma	Fondo	Dotación ejercicio 2008	Peso relativo en el gasto autonómico 2008
Andalucía	Fondos para la nivelación de los servicios municipales	132.096.174 €	0,41%
Aragón	Fondo Local de Aragón	262.262.466,39 €	4,87%
	Programa de Política Territorial	30.220.332,21 €	0,56%
	Fondo de Cooperación Municipal	24.040.485 €	0,45%
	Transferencias a las comarcas	61.592.105 €	1,14%
	Otras subvenciones y ayudas sectoriales	146.409.544,18 €	2,72%

ISBN: 978-84-613-2571-9

Comunidad autónoma	Fondo	Dotación ejercicio 2008	Peso relativo en el gasto autonómico 2008
Canarias	Fondo Canario de Financiación Municipal	191.633.470 €	2,68%
Cantabria	Fondo de Cooperación Municipal	15.149.043 €	0,63%
Castilla-La Mancha	Fondo Regional de Cooperación Local	64.482.780 €	0,72%
Castilla y León	Plan de cooperación local	96.725.488 €	1,00%
	Fondo de Ayuda Municipal	6.271.302 €	0,07%
	Fondo de Cooperación Local	57.454.186 €	0,59%
	Transferencias por Pacto Local	33.000.000 €	0,34%
Cataluña	Fondo de Cooperación Local	147.318.150,56 €	0,52%
	Municipios	110.830.728 €	0,39%
	Comarcas	36.149.769,92 €	0,13%
	Entidades municipales descentralizadas	337.652,64 €	0,001%
Extremadura	Fondo Regional de Cooperación Municipal	36.000.000 €	0,65%
Galicia	Fondo de Cooperación Local	119.499.067 €	1,56%
Islas Baleares	Fondo de Cooperación Local	14.365.608 €	0,43%
La Rioja	Fondo de Cooperación Local	22.063.175 €	1,70%
	Sección de capitalidad	3.065.165 €	0,24%
	Sección de cabeceras de comarca	2.887.352 €	0,22%
	Sección de municipios > 2.000 hab.	1.694.002 €	0,13%
	Sección de pequeños municipios	451.607 €	0,03%
	Sección de otras líneas finalistas	13.965.049 €	1,08%
Comunidad de Madrid	Fondo Regional de Cooperación Municipal (dotación específica)	6.779.135 €	0,04%
Navarra	Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra	231.240.845 €	5,39%
Principado de Asturias	Fondo Especial de Cooperación para Concejos de Menor Población	2.700.000 €	0,07%
Región de Murcia	Fondo de Cooperación Municipal	6.969.238 €	0,15%
Comunidad Valenciana	Fondo de Cohesión Territorial	10.404.000 €	0,08%

ISBN: 978-84-613-2571-9

La Comunidad Foral de Navarra no puede tomarse como una excepción pues, como ya sabemos, la importancia del Fondo de Participación de las Haciendas Locales responde al singular régimen económico-financiero de convenio económico con el Estado.

Dentro de las comunidades autónomas de régimen común, los fondos de cooperación sólo se sitúan por encima del 2 por ciento del gasto público autonómico autorizado por las leyes de presupuestos en Canarias y Aragón. No obstante, en esta segunda comunidad autónoma la mayor parte de las transferencias son ayudas y subvenciones de carácter finalista.

Aun suponiendo que todos esos fondos autonómicos constituyeran auténticos mecanismos de participación ordinaria y no finalista de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas, cosa que demostraremos enseguida que no es así, su protagonismo dentro del conjunto de los programas de gasto de éstas es bastante reducido. Para confirmar este extremo basta con acudir al sencillo recurso de efectuar una comparación con la importancia asumida por la participación de las entidades locales en los tributos del Estado. En efecto, dentro de la Sección 32 "Entes territoriales" de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2008, aprobados por la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, se incluye el programa 942M "Transferencias a entidades locales por participación en los ingresos del Estado", de cuyo desarrollo es responsable la Dirección General de Coordinación Financiera con las entidades locales. Para su ejecución se recoge un crédito destinado a la realización de transferencias corrientes por importe de 14.398.282,60 miles de euros,[436] cantidad que representa un 4,58 del montante total de los créditos autorizados en el artículo 2 de la Ley 51/2007.[437] Si ponemos esa partida en relación con los ingresos previstos por los capítulos 1, 2 y 3 del presupuesto de ingresos del Estado, el peso relativo se eleva aún más, alcanzando un 9,80 por ciento[438].

436. Conforme al siguiente desglose (orgánica 32): 9.058.142,97 miles de euros corresponden a transferencias a los ayuntamientos; 4.351.453,88 miles de euros a transferencias a las diputaciones y cabildos insulares y 988.685,75 miles de euros a la liquidación definitiva de la participación en los ingresos del Estado de las corporaciones locales de ejercicios anteriores y compensaciones derivadas del nuevo modelo de financiación local.

437. De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 51/2007, para la ejecución de los programas integrados en los estados de gastos de los presupuestos de los entes mencionados en las letras *a*) a *e*) del artículo 1 (Estado, organismos autónomos de la Administración General del Estado, Seguridad Social, agencias estatales y organismos públicos cuya normativa específica confiere carácter limitativo a los créditos de sus presupuestos de gastos) se aprueban créditos en los capítulos económicos I a VIII por importe de 314.322.266,91 miles de euros.

438. En el presupuesto de ingresos se consigna una previsión de 90.752.750,00 miles de euros para el capítulo 1 (impuestos directos y cotizaciones sociales), 53.363.000,00 miles de euros para el

ISBN: 978-84-613-2571-9

Por ende, resultan patentes las diferencias con la financiación canalizada por las comunidades autónomas a través de sus fondos de cooperación.

20.3. Más que participaciones en tributos, participaciones en ingresos de las comunidades autónomas

Con la salvedad de Galicia, las entregas dinerarias a las haciendas locales que hemos analizado en este capítulo no responden con exactitud a la idea de auténticas participaciones en el rendimiento de los tributos de las comunidades autónomas, sino a la de participaciones globales en el conjunto de sus ingresos. El montante total de las transferencias que las entidades locales consiguen por esta vía viene cuantificado anualmente en la Ley de presupuestos correspondiente, mediante una cantidad fija a repartir entre los entes beneficiarios. Es, por tanto, formalmente independiente del comportamiento al alza o a la baja que experimente el rendimiento de los ingresos tributarios de la comunidad autónoma a lo largo del ejercicio, superando o rebajando las previsiones presupuestarias iniciales.[439]

Ya afirmamos en el capítulo primero que esta predilección por la *participación en ingresos* frente a *participación en tributos* no sería en sí misma censurable, si como resultado de tal ampliación la suficiencia financiera de las haciendas locales quedase mejor garantizada. Pero en este supuesto no se cumple esa condición por dos motivos. En primer lugar, por la enteca cuantía que acabamos de ver que tienen los fondos autonómicos de cooperación. Y, en segundo término, porque todas las comunidades autónomas de régimen común cuentan hoy en día con un elenco de recursos tributarios –básicamente los impuestos cedidos en todo o en parte por el Estado– que presenta la capacidad recaudatoria requerida para reconocer a los entes locales una verdadera participación en su rendimiento. Por ello, creemos que podría avanzarse en la línea de articular este recurso como un porcentaje de la recaudación líquida prevista

capítulo 2 (impuestos indirectos) y 2.779.550,00 miles de euros para el capítulo 3 (tasas, precios públicos y otros ingresos).

439. Como recomienda MARÍN-BARNUEVO FABO, D. –"La financiación de las haciendas locales a través de la participación en tributos estatales", en AA.VV., *Anuario de Derecho Municipal 2007*, Universidad Autónoma de Madrid, Instituto de Derecho Local, Madrid, 2007, p. 138–, las participaciones locales en los ingresos estatales y autonómicos deberían articularse "de tal modo que existiera una vinculación directa entre los ingresos del Estado y de las comunidades autónomas y los de las entidades locales", logrando así que "los ciclos económicos buenos y malos tuvieran su correspondiente proyección en la capacidad financiera de todas las administraciones públicas".

ISBN: 978-84-613-2571-9

por los capítulos 1 y 2 –imposición directa e indirecta– de los presupuestos de ingresos de las haciendas autonómicas, realizando entregas a cuenta regularizadas más tarde con una liquidación definitiva una vez conocida las cifras recaudatorias efectivas.[440] A nuestro modo de ver, la fórmula implantada desde hace unos años para el Fondo de Cooperación Local de Galicia puede tomarse como una buena referencia.

20.4. Falta de automatismo en la dotación y evolución

Un aspecto que guarda estrecha conexión con el anterior apunta a la falta de automatismo que se observa en el funcionamiento de la mayoría de los mecanismos de transferencia estudiados. Su dotación global suele establecerse de manera anual en la correspondiente Ley de presupuestos de la comunidad autónoma, incluso mediante un anexo específico (Aragón), pero sin sujeción a ningún índice explícito de evolución.[441] Y lo mismo acontece en muchos casos con los criterios de distribución de los fondos entre las entidades locales, regulados cada año en la propia Ley de presupuestos o mediante disposiciones reglamentarias.[442] Únicamente las normativas de Canarias, Galicia, las Islas Baleares y Navarra introducen algún tipo de cláusula de salvaguarda, con el fin

440. En definitiva, como apunta Salanova Alcalde, R. –"El Fondo Aragonés de Participación…", *op. cit.,* p. 406–, se trata de satisfacer la reivindicación habitual de las entidades locales para que la cuantía de la participación "no se establezca como cantidad fija sino como un porcentaje actualizable sobre unos determinados ingresos". Las ventajas de un sistema de "automatismo porcentual", donde la participación se refiera a un porcentaje de los conceptos tributarios incluidos en los capítulos 1 y 2 del presupuesto de ingresos, frente a un sistema de cuota o cantidad fija ya fueron destacadas con relación a la participación de las haciendas locales en los tributos del Estado por Bigas Turu, J., "La financiación de las haciendas locales", *Revista de Hacienda Autonómica y Local,* núm. 50, 1987, p. 263. El objetivo, según Vallés Ferrer, J. –"El futuro de las haciendas…", *op. cit.,* p. 239–, es "ir sustituyendo la idea de cupo o de cantidad global a repartir (previa negociación política), por la de porcentaje, mediante fórmula reglada que funcione automáticamente, sin necesidad de negociación política de ninguna clase".

441. Así lo denuncian también Pedraja Chaparro, F. y Cordero Ferrera, J. M. –"Sobre las participaciones locales en los ingresos de las comunidades autónomas", *Papeles de Economía Española,* núm. 115, 2008, p. 182–, quienes lamentan la ausencia de "una regla de evolución asociada a los ingresos tributarios de la propia comunidad autónoma o a alguna macromagnitud (regional, por ejemplo)".

442. Tienen razón Tobes Portillo, P. y Angoitia Grijalba, M. –"La inversión en los planes autonómicos…", *op. cit.,* p. 168 y 176– al criticar que "la mayoría de estos fondos no presenta reglas de evolución temporal normalizadas, siendo en gran medida criterios políticos de carácter discrecional, junto a la coyuntura presupuestaria, los elementos que determinan anualmente su magnitud". Además, "los criterios de distribución de los fondos no siempre responden a patrones reglados, dando cabida a actuaciones discrecionales que dificultan la planificación de las actuaciones competenciales de las entidades locales".

ISBN: 978-84-613-2571-9

de garantizar una evolución automática o mínima del conjunto de la participación con ocasión del tránsito de un ejercicio a otro.

En Canarias se prevé una actualización anual del Fondo Canario de Financiación Municipal mediante la aplicación de aquel de dos índices (producto interior bruto en términos nominales e índice de precios al consumo) que haya acreditado un mayor crecimiento en el ámbito regional. Los fondos de colaboración económica con las entidades locales existentes en las Islas Baleares estarán sometidos a partir de 2009 a la exigencia legal de suponer como mínimo el 0,7 por ciento de los ingresos propios de la comunidad autónoma.

En Galicia se adoptó para el trienio 2002-2004 un modelo plurianual de reparto del Fondo de Cooperación Local, el cual ha sido después prorrogado para el cuatrienio 2005-2008. Por último, en la Comunidad Foral de Navarra la cuantía y la fórmula de reparto del Fondo de participación de las haciendas Locales en los tributos forales viene siendo regulada para un período plurianual (trienio o cuatrienio) mediante una ley foral específica, vinculándose en particular la evolución de las transferencias corrientes al índice de precios al consumo.

Por otra parte, sólo los fondos existentes en Andalucía, Galicia, las Islas Baleares y Navarra cuentan expresamente con cláusulas de modulación o garantías de mínimos, dirigidas a evitar una disminución de los ingresos asignados a cada entidad local con respecto al ejercicio precedente.

El automatismo aporta estabilidad y esta es una cualidad sumamente deseable, no sólo para evitar la reproducción cíclica de arduas negociaciones políticas, sino también para objetivar las expectativas de ingresos de las entidades locales[443]. En la exposición de motivos de la Ley reguladora de las haciendas locales de 1988 se insistía en este extremo, al destacar que configurándose la participación en los tributos del Estado como un porcentaje sobre la recaudación líquida del Estado –a partir de una cifra inicial que se incrementaba cada año como mínimo en la misma medida que el gasto del sector público estatal–, "deja de ser el objeto de interminables negociaciones políticas anuales y se convierte en un mecanismo financiero de funcionamiento automático".[444]

443. LÓPEZ GARCÍA, C. –"Problemas de articulación de la autonomía…", *op. cit.*, p. 57– insiste en que la constitución de fondos de financiación dotados de estabilidad en el tiempo y de un índice de actualización permitiría "superar la fase actual de completa discrecionalidad en que se conceden subvenciones por las comunidades autónomas a los entes locales".

444. Sin embargo, hay quien como MARTÍNEZ LAGO, M. A. –"Las transferencias a las haciendas locales: Comentario crítico", *Palau 14-Revista Valenciana de Hacienda Pública,* núm. 10, 1990, p. 119-120–, critica esta configuración de dicha participación como un instrumento financiero de funcionamiento automático. Entiende que ello puede conducir a "rigideces nocivas que toda

ISBN: 978-84-613-2571-9

20.5. Interpretación estricta del concepto de participación

Los legisladores autonómicos han hecho gala de una alta dosis de conservadurismo a la hora de tantear alternativas que canalicen su contribución a la suficiencia financiera local. Los distintos fondos de cooperación o financiación que se hallan en funcionamiento se amoldan unánimemente a la concepción más estricta, tradicional y sencilla de participación, consistente en la transferencia de ingresos desde la comunidad autónoma a las corporaciones locales a través de un fondo global, nutrido con cargo a sus presupuestos generales.[445]

Sin embargo, en el próximo capítulo comprobaremos que no es esa la única manera posible de concebir este mecanismo de coordinación entre las haciendas autonómicas y locales. No ha habido hasta la fecha prácticamente ningún supuesto de cesión total o parcial del rendimiento de impuestos propios de las haciendas autonómicas, en paralelo a la cesión de impuestos estatales que éstas han recibido. Y permanecen también inéditas visiones más proclives al desarrollo de la autonomía local en materia de ingresos, mediante técnicas de colaboración entre ambas administraciones o un trasvase interadministrativo del ejercicio de competencias de gestión tributaria o, incluso, la atribución parcial de competencias normativas para regular algunos elementos de cuantificación de los tributos participados o el establecimiento de recargos.

20.6. Carácter afectado de una parte importante de los ingresos derivados de la participación

De nuevo invocamos el Informe de la Ponencia de estudio de la financiación local aprobado por el Pleno del Senado en diciembre de 2007. En él se constata la siguiente deficiencia al describir la situación actual y los principales problemas detectados:[446]

---

planificación mal entendida conlleva" y que la fijación "rígida y unilateral por el Estado del Porcentaje de Participación de los municipios puede crear bastantes inconvenientes ante necesidades económicas futuras, a medio y largo plazo, de los entes locales".

445. Sobre esta concepción estricta de la participación, "basada en la destinación de cantidades, principalmente a través de porcentajes genéricos de participación en los ingresos presupuestarios de origen tributario del Estado y de las comunidades autónomas", remitimos al lector a las interesantes reflexiones efectuadas por Quintana Ferrer, E., "La participación de los entes locales en los tributos…", *op. cit.*, p. 25.

446. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, VIII Legislatura, serie I, núm. 857, 26 de diciembre de 2007, p. 49.

ISBN: 978-84-613-2571-9

"Decimotercero: Existen demasiadas transferencias condicionadas. Los ayuntamientos, en muchas ocasiones, se ven obligados a participar en proyectos cuya financiación depende exclusivamente de las transferencias de otras administraciones e incluso a mantener estos servicios una vez que desaparecen las subvenciones o la ayuda externa que dio lugar a ellas."

En efecto, sólo una parte de los fondos analizados a lo largo del presente capítulo otorgan a los entes locales libre disponibilidad sobre el importe íntegro de las transferencias recibidas. Los demás presentan un carácter parcialmente o totalmente condicionado, por cuanto se traducen en ingresos afectados en todo o en parte a actuaciones o inversiones concretas, con lo que ello comporta en términos de recorte del poder de gasto y la autonomía locales.[447]

447. SUÁREZ PANDIELLO, J. –"Las haciendas locales en el umbral…", *op. cit.,* p. 14–, lamenta que "aún no se han desarrollado de forma significativa fondos autonómicos para la financiación del gasto corriente local, al objeto de hacer efectivo el precepto constitucional según el cual las localidades participarán en los ingresos de las comunidades autónomas, por lo que las ayudas regionales a los gobiernos locales vienen vinculadas fundamentalmente a la financiación de inversiones y, alternativamente, a la financiación de servicios que éstos prestan en suplencia de aquéllas". Menciona datos del año 1998, en el que más del 70 por ciento de las transferencias corrientes a los ayuntamientos y del 90 por ciento en el caso de las diputaciones de régimen común proceden del Estado. En acertadas palabras de FARFÁN PÉREZ, J. M. –"Las haciendas locales. Situación y perspectivas", en AA.VV. (coordinadores M. Medina Guerrero y A. Arroyo Gil), *Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2005, p. 97–, "existe multiplicidad de subvenciones condicionadas y compensatorias, que estimulan aún más el déficit local, por el incremento de gasto que se produce, sin añadir utilidad, que pudieron ser importantes en décadas pasadas, pero hoy al no incrementar la utilidad de los ciudadanos, según la teoría de la Hacienda pública, deben ser sustituidas por las transferencias incondicionales, estables, que produzcan un efecto renta en los municipios y provincias y ayuden a paliar la insuficiencia financiera de nuestras entidades locales". ESTEBAN CABRERA, M. y SÁNCHEZ MALDONADO, J. –"Una propuesta de financiación municipal", *Papeles de Trabajo,* Instituto de Estudios Fiscales, núm. 28/07, p. 47– proponen, junto a la conversión del sistema actual de transferencias condicionadas a incondicionadas, la adopción de un sistema dual de financiación según la cualidad del gasto a cubrir (fondo de nivelación corriente para la cobertura de los gastos corrientes y un fondo complementario de inversiones destinado a gastos de capital).

ISBN: 978-84-613-2571-9

Naturaleza de los fondos de cooperación local de las comunidades autónomas
Ejercicio 2008

Comunidad autónoma	Financiación incondicionada	Financiación condicionada
Andalucía	Fondos para la nivelación de los servicios municipales	–
Aragón	Fondo Local de Aragón:	Fondo Local de Aragón:
	Fondo de Cooperación Municipal	Programa de Política Territorial
	Transferencias a las comarcas	Transferencias a las comarcas (Fondo de Cohesión Comarcal)
		Otras subvenciones y ayudas sectoriales
Canarias	Fondo Canario de Financiación Municipal (50%)	Fondo Canario de Financiación Municipal (50%)
Cantabria	Fondo de Cooperación Municipal	–
Castilla-La Mancha	Fondo Regional de Cooperación Local	Fondo Regional de Cooperación Local
	Sección correspondiente a los municipios, bloque para municipios de hasta 2.000 habitantes	Sección correspondiente a los municipios:
	Sección o Fondo de reserva	Bloque para municipios de más de 2.000 habitantes
		Bloque destinado a la financiación de programas sectoriales
		Sección correspondiente a las mancomunidades
Castilla y León	Plan de cooperación local: Fondo de Ayuda Municipal	Plan de cooperación local: Fondo de Cooperación Local
Cataluña	Fondo de Cooperación Local	–
Extremadura	Fondo Regional de Cooperación Municipal (mínimo 50%)	Fondo Regional de Cooperación Municipal (máximo 50%)
Galicia	Fondo de Cooperación Local	–
Islas Baleares	Fondo de Cooperación Local (salvo convenio con la comunidad autónoma)	Fondo de ayudas finalistas para el pago de retribuciones a alcaldes, presidentes o miembros de los gobiernos locales
La Rioja	Fondo de Cooperación Local	Fondo de Cooperación Local
	Sección de capitalidad	Sección de otras líneas finalistas
	Sección de cabeceras de comarca	
	Sección de municipios de más de 2.000 habitantes	Sección de pequeños municipios

ISBN: 978-84-613-2571-9

Comunidad autónoma	Financiación incondicionada	Financiación condicionada
Comunidad de Madrid	–	Fondo Regional de Cooperación Municipal
Navarra	Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra: transferencias corrientes y otras ayudas	Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra: transferencias de capital
Principado de Asturias	–	Fondo Especial de Cooperación para Concejos de Menor Población
Región de Murcia	–	Fondo de Cooperación Municipal
Comunidad Valenciana	–	Fondo de Cohesión Territorial

Sería injusto omitir que la situación ha mejorado ligeramente si la comparamos con la existente varios años atrás,[448] cuando la doctrina lamentaba que casi todos los fondos de cooperación o participación establecidos por las comunidades autónomas daban lugar a subvenciones de capital finalistas o condicionadas,[449] defecto que se achacaba a su desinterés por configurar la participación como una fuente de ingresos básica y genérica en cuanto su destino. En la actualidad sólo los fondos existentes en cuatro comunidades autónomas (Asturias, Madrid, Murcia y Valencia) siguen sin contener ni siquiera un bloque o sección más o menos significativo de financiación no finalista o incondicionada.

448. PEDRAJA CHAPARRO, F. y CORDERO FERRERA, J. M. –"Sobre las participaciones locales…", *op. cit.,* p. 182– detectan "una tendencia positiva de transformación, con el paso del tiempo, de fondos condicionados en fondos incondicionados que garantizan la autonomía del gasto".

449. *Vid.* ZORNOZA PÉREZ, J. J., "La financiación de las corporaciones locales…", *op. cit.,* p. 186. En fecha más reciente, LÓPEZ GARCÍA, C. –"Problemas de articulación de la autonomía…", *op. cit.*, p. 64– lamenta que "la mayoría de la financiación que las comunidades autónomas destinan a la Administración local tampoco está integrada por la participación 'incondicionada'. Los estados de gastos de los presupuestos de las comunidades autónomas no incluyen fondos de participación local o, de existir, tienen mero carácter testimonial". Ello se traduce en que "la financiación vía subvención multiplique por 4 o por 5 a la financiación constituida por la participación en ingresos o, al menos, por la constitución de fondos de asistencia financiera para facilitar la ejecución de inversiones". Los datos anteriores le mueven a formular una dura conclusión: "El férreo control y las condiciones de todo tipo que rigen las adjudicaciones de esas subvenciones otorgan un poder de dirección y control a las comunidades autónomas sobre las corporaciones locales tan manifiesto que coloca a estas administraciones en ejecutoras de programas de las comunidades autónomas".

ISBN: 978-84-613-2571-9

Pero esa mejora no quita que nos inclinemos del lado de quienes insisten en que es preciso concebir la participación en tributos de las comunidades autónomas como un instrumento de financiación no específico, destinado a integrarse en los presupuestos de los entidades locales para ser libremente asignado por éstas en el ejercicio de la autonomía que tienen constitucionalmente garantizada.[450] Lo cual no es incompatible, por supuesto, con que cada comunidad autónoma pueda conceder subvenciones para programas o actuaciones sectoriales concretas en el ejercicio de sus competencias.

Por desgracia, la jurisprudencia constitucional no sirve de apoyo para reforzar esta reclamación. A la vista de la jurisprudencia mantenida hasta ahora por el Tribunal Constitucional, en particular en la sentencia 150/1990 ya citada, de nada serviría a las entidades locales el planteamiento de un conflicto en defensa de la autonomía local. Teóricamente podrían acudir a esta vía de conformidad con los artículos 59.2 y 75.bis y siguientes de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional –resultado de la modificación efectuada por la Ley orgánica 7/1999, de 21 de abril–, alegando que el carácter condicionado de los ingresos percibidos con cargo a los fondos de participación lesiona su autonomía en la esfera del gasto. Sin embargo, a menos que acontezca un repentino cambio en la doctrina del Tribunal Constitucional, cualquier pretensión en esa dirección quedaría desestimada.

21. Recapitulación

–Tras el examen de los distintos fondos de cooperación o financiación que las comunidades autónomas han puesto en funcionamiento durante el sexenio 2003-2008, hemos detectado varios aspectos que podrían ser objeto de una sustancial mejora. A modo de conclusión general podemos afirmar que la regulación de estos fondos no siempre se ajusta con fidelidad al patrón de una auténtica participación de las haciendas locales en los

450. Angoitia Grijalba, M. –"La participación de las entidades locales…", *op. cit.*, p. 14 y 26–, señala que el hecho de que en no pocas ocasiones se trate de auténticas transferencias condicionadas no sólo lesiona el principio de autonomía local, sino que también "resulta contrario a los postulados de la Teoría del Federalismo Fiscal, ámbito en el que se defiende que las transferencias destinadas a garantizar la suficiencia financiera han de ser de carácter incondicionado". En parecidos términos, Tobes Portillo, P. y Angoitia Grijalba, M. –"El Plan de cooperación…", *op. cit.*, p. 278-279– concluyen que "las participaciones de los municipios en los tributos de las comunidades autónomas constituyen, en la mayoría de los casos, una participación sobre los ingresos autonómicos bajo la fórmula de transferencias condicionadas de carácter inversor, inciden de forma restrictiva sobre el principio de autonomía local y representan una escasa ayuda a la suficiencia financiera local si ésta se define en términos de cobertura de los servicios de prestación obligatoria".

ISBN: 978-84-613-2571-9

tributos de las comunidades autónomas, con las características que para la misma cabe inferir del texto constitucional, según vimos en el capítulo 1 de este trabajo.

–Las deficiencias más visibles que hemos identificado en los fondos de cooperación o financiación son varias. Primera, la falta de generalización de este recurso en todas las comunidades autónomas, con el consiguiente incumplimiento del artículo 142 de nuestra Norma Fundamental. Segunda, el reducido peso relativo de estas vías de financiación local dentro de gasto público autonómico. Tercera, su escasa o nula vinculación, salvo excepciones, a la evolución de la recaudación tributaria de las haciendas autonómicas, lo que los aproxima más a la idea de participación en ingresos que propiamente en tributos. Cuarta, la falta de automatismo en la dotación y evolución de estos fondos, pues 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. Quinta, la adopción de una concepción estricta de participación, limitada a la transferencia de ingresos desde la comunidad autónoma a las corporaciones locales mediante un fondo global. Sexta, la afectación parcial o total de las aportaciones derivadas de buena parte de estos fondos a gastos predeterminados. Y séptima, la escasa y poco clara y estable regulación legal de algunos de estos fondos, en particular respecto de los criterios de distribución.

–Las principales líneas de actuación a seguir serían, a nuestro juicio, las cinco siguientes. En primer lugar, la aplicación generalizada de la participación en todas las comunidades autónomas de régimen común, consolidándola como un recurso ordinario, estable y permanente de las haciendas locales en consonancia con el artículo 142 de la Constitución. En segundo lugar, la vinculación directa de la participación al producto de los tributos propios o cedidos que financien a la comunidad autónoma, esto es, a la recaudación líquida de los capítulos 1 y 2 de sus presupuestos de ingresos. En tercer lugar, el establecimiento de cláusulas que garanticen una evolución interanual de la participación lo más automática posible para el conjunto de entidades locales beneficiarias, al margen de lo que disponga la Ley de presupuestos de cada ejercicio. En cuarto lugar, una interpretación más ambiciosa del concepto de participación, que puede implicar la cesión total o parcial del producto de tributos propios y que, además, no tiene que quedar necesariamente limitada a la transferencia total o parcial de la recaudación de impuestos regulados y gestionados en exclusiva por la Hacienda autonómica. Y, por último, la eliminación o, al menos, gradual reducción de los condicionamientos impuestos a la libre

ISBN: 978-84-613-2571-9

disposición y empleo de los ingresos percibidos por las entidades locales. Lo anterior debe entenderse sin perjuicio de que quepa admitir excepciones para situaciones particulares (por ejemplo, las entidades locales acogidas a regímenes especiales, como sería el caso de los municipios turísticos o los de carácter histórico-artístico) y de que las comunidades autónomas puedan continuar empleando las subvenciones como instrumento para desarrollar determinadas políticas en el ejercicio de sus competencias sectoriales.

Anejo

Andalucía
Fondos para la nivelación de los servicios municipales

Normas generales
- Decreto 51/1989, de 14 de marzo, de normas generales para la aplicación del Plan de cooperación municipal.
- Orden de 27 de julio de 1989, por la que se crea la Comisión para el seguimiento del Plan de cooperación municipal.

Ejercicio 2003
- Ley 9/2002, de 21 de diciembre, del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2003.
- Orden de la Consejería de Gobernación de 9 de enero de 2003, por la que se acuerda la convocatoria de subvenciones y la distribución de transferencias corrientes y de capital del programa presupuestario 8.1.A Coordinación con las corporaciones locales de la Dirección General de Administración Local.

Ejercicio 2004
- Ley 17/2003, de 29 de diciembre, del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2004.
- Orden de la Consejería de Gobernación de 3 de marzo de 2004, por la que se regula la distribución de las transferencias a los ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales en el ejercicio 2004.

Ejercicio 2005
- Ley 2/2004, de 28 de diciembre, de presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2005.
- Orden de la Consejería de Gobernación de 4 de febrero de 2005, por la que se regula la distribución de las transferencias a los ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales en el ejercicio 2005.
- Orden de la Consejería de Gobernación de 30 de septiembre de 2005, por la que se regula la distribución de las transferencias a los ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales vinculados a la acogida y la integración de inmigrantes.

Ejercicio 2006
- Ley 16/2005, de 28 de diciembre, del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2006.

ISBN: 978-84-613-2571-9

- Orden de la Consejería de Gobernación de 24 de febrero de 2006, por la que se regula la distribución de las transferencias a los ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales en el ejercicio 2006.
- Orden de la Consejería de Gobernación de 27 de junio de 2006, por la que se regula la distribución de las transferencias a los ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales vinculados a la acogida y la integración de inmigrantes.
- Orden de la Consejería de Gobernación de 10 de noviembre de 2006, por la que se modifica la de 24 de febrero de 2006, que regula la distribución de las transferencias a los ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales en el ejercicio 2006 y se distribuye una dotación adicional de 30.143.406 euros.

Ejercicio 2007

- Ley 11/2006, de 27 de diciembre, de presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2007.
- Orden de la Consejería de Gobernación de 19 de marzo de 2007, por la que se regula la distribución de las transferencias a los ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales en el ejercicio 2007.
- Orden de la Consejería de Gobernación de 19 de junio de 2007, por la que se regula la distribución de las transferencias a los ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales vinculados a la acogida y la integración de inmigrantes.
- Orden de la Consejería de Gobernación de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifica la de 19 de marzo de 2007, que regula la distribución de las transferencias a los ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales en el ejercicio 2007 y se distribuye una dotación de 25.000.000 de euros.

Ejercicio 2008

- Ley 24/2007, de 26 de diciembre, del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2008.
- Orden de la Consejería de Gobernación de 15 de febrero de 2008, por la que se regula la distribución de las transferencias a los ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales en el ejercicio 2008.
- Orden de la Consejería de Gobernación de 23 de junio de 2008, por la que se regula la distribución de transferencias a los ayuntamientos para la nivelación de servicios municipales vinculados a la acogida y la integración de inmigrantes.

Aragón
Fondo Local de Aragón

Normas generales

- Ley 7/1999, de 9 de abril, de administración local de Aragón (artículos 260, 261 –apartados 4 a 8 añadidos por el artículo 21 de la Ley 26/2001, de 28 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas– y 262).
- Decreto legislativo 1/2006, de 27 diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de comarcalización de Aragón.
- Decreto 38/2006, de 7 de 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, modificado en su artículo 21 por el Decreto 199/2006, de 6 de octubre.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Ejercicio 2003
- Ley 21/2003, de 24 de octubre, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el año 2003 (artículos 27-28 y anexo I).

Ejercicio 2004
- Ley 25/2003, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el año 2004 (artículos 27-28 y anexo I).

Ejercicio 2005
- Ley 11/2004, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el año 2005 (artículos 27-28 y anexo I).

Ejercicio 2006
- Ley 11/2005, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el año 2006 (artículos 28-29 y anexo I).

Ejercicio 2007
- Ley 18/2006, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2007 (artículos 28-29 y anexo I).

Ejercicio 2008
- Ley 7/2007, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2008 (artículos 30-31 y anexo I).

Canarias
Fondo Canario de Financiación Municipal

Normas generales
- Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal.
- Ley 2/2000, de 17 de julio, de medidas económicas en materia de organización administrativa y gestión relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de establecimiento de normas tributarias (artículo 1).
- Ley 2/2002, de 27 de marzo, de establecimiento de normas tributarias y de medidas en materia de organización administrativa y de gestión, relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de carácter sancionador (artículo 6).

Ejercicio 2003
- Ley 13/2002, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2003.
- Orden de la Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica de 21 de marzo de 2003, de aprobación de la documentación necesaria para la realización de las auditorías de gestión, a realizar a 31 de diciembre de 2002, previstas en la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal.

Ejercicio 2004
- Ley 22/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2004.
- Decreto 144/2004, de 14 de octubre, por el que se determina para el año 2004 la valoración del condicionante de libre disposición gestión recaudatoria y por el que se establece la forma de determinación del condicionante de libre disposición esfuerzo fiscal, previstos en la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal.

ISBN: 978-84-613-2571-9

- Orden de la Consejería de Presidencia y Justicia de 1 de junio de 2004, de aprobación de la documentación necesaria para la realización de las auditorías de gestión, a realizar a 31 de diciembre de 2003, previstas en la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal.

Ejercicio 2005

- Ley 5/2004, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2005.
- Decreto 74/2005, de 17 de mayo, por el que se determina para el año 2005 la valoración del condicionante de libre gestión recaudatoria previsto en la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal.
- Orden de la Consejería de Presidencia y Justicia de 1 de marzo de 2005, de aprobación de la documentación necesaria para la realización de las auditorías de gestión, para conocer la situación económico-financiera municipal a 31 de diciembre de 2004, previstas en la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal.

Ejercicio 2006

- Ley 9/2005, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2006.
- Decreto 28/2006, de 14 de marzo, por el que se determina para el año 2006 la valoración del condicionante de libre disposición gestión recaudatoria previsto en la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal.
- Decreto 144/2006, de 24 de octubre, sobre distribución de créditos del Fondo Canario de Financiación Municipal no utilizados en el ejercicio.
- Orden de la Consejería de Presidencia y Justicia de 29 de marzo de 2006, de aprobación de la documentación necesaria para la realización de las auditorías de gestión, para conocer la situación económico-financiera municipal a 31 de diciembre de 2005, previstas en la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal.

Ejercicio 2007

- Ley 12/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2007.
- Decreto 66/2007, de 2 de abril, por el que se determina para el año 2007 la valoración del condicionante de libre disposición gestión recaudatoria previsto en la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal.
- Orden de la Consejería de Presidencia y Justicia de 26 de marzo de 2007, de aprobación de la documentación necesaria para la realización de las auditorías de gestión, para conocer la situación económico-financiera municipal a 31 de diciembre de 2006, previstas en la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal.

Ejercicio 2008

- Ley 14/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2008.
- Decreto 19/2008, de 19 de febrero, por el que se determina para el año 2008 la valoración del condicionante de libre disposición gestión recaudatoria previsto en la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal.
- Orden de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad de 14 de marzo de 2008, de aprobación de la documentación necesaria para la realización de las auditorías de gestión,

ISBN: 978-84-613-2571-9

para conocer la situación económico-financiera municipal a 31 de diciembre de 2007, previstas en la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal.

Cantabria
Programa de Cooperación Económica Local. Fondo de Cooperación Municipal

Normas generales
- Decreto 100/2004, de 14 de octubre, por el que se crea la Comisión de Administración Local de Cantabria.
- Decreto 109/2006, de 26 de octubre, por el que se crea y regula el Fondo de Cooperación Municipal.

Ejercicio 2003
- Ley 9/2002, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2003.

Ejercicio 2004
- Ley 3/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2004.

Ejercicio 2005
- Ley 6/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2005.

Ejercicio 2006
- Ley 5/2005, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2006.

Ejercicio 2007
- Ley 18/2006, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2007.

Ejercicio 2008
- Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para 2008.

Castilla-La Mancha
Fondo Regional de Cooperación Local (FORCOL)

Normas generales
- Artículos 78 a 80 (en la redacción dada por la disposición adicional decimosexta de la Ley 9/2000, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2001) y 81 a 83 (en la redacción dada por la disposición adicional décima de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2000) de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de entidades locales de Castilla-La Mancha.
- Decreto 12/2000, de 25 de enero, por el que se fijan los criterios de reparto del Fondo Regional de Cooperación Local.
- Orden de 23 de diciembre de 2005, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se completan las bases reguladoras de las ayudas del Fondo Regional de

ISBN: 978-84-613-2571-9

Cooperación Local para mancomunidades de municipios y se realiza su convocatoria para el año 2006.

- Orden de 23 de diciembre de 2005, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se completan las bases reguladoras de las ayudas del Fondo Regional de Cooperación Local para municipios con población superior a 2.000 habitantes y se realiza su convocatoria para el año 2006.
- Orden de 10 de febrero de 2006, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas a la financiación de inversiones en obras y servicios de los municipios y las entidades de ámbito territorial inferior al municipio de Castilla-La Mancha, con cargo al Fondo Regional de Cooperación Local, y se realiza su convocatoria para el año 2007.
- Orden de 20 de mayo de 2008, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para actuaciones urgentes e incidencias imprevisibles con cargo al Fondo Regional de Cooperación Local.

Ejercicio 2003

- Ley 25/2002, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2003 (artículo 48).
- Orden de 15 de abril de 2002, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se resuelve la concesión de ayudas con cargo al Fondo Regional de Cooperación Local, para municipios y entidades de ámbito territorial inferior al municipio de Castilla-La Mancha, con destino a financiar programas de inversión de diversos sectores.
- Orden de 26 de diciembre de 2002, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se convocan ayudas con cargo al Fondo Regional de Cooperación Local para municipios con población superior a 2.000 habitantes.
- Orden de 26 de diciembre de 2002, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se anuncia la convocatoria de ayudas a mancomunidades con cargo al Fondo Regional de Cooperación Local.
- Orden de 13 de marzo de 2003, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se resuelve la concesión de ayudas con cargo al Fondo Regional de Cooperación Local, para municipios con población superior a 2.000 habitantes.
- Orden de 13 de marzo de 2003, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se resuelve parcialmente la orden de convocatoria de 26 de diciembre de 2002, de ayudas a mancomunidades con cargo al Fondo Regional de Cooperación Local, complementada por la Orden de 13 de mayo de 2003.

Ejercicio 2004

- Ley 14/2003, de 18 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2004.
- Orden de 19 de diciembre de 2003, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se convocan ayudas para las corporaciones locales en el ámbito de los archivos y objetivos financiados por el Fondo Regional de Cooperación Local.
- Orden de 22 de marzo de 2004, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se resuelve la concesión de ayudas con cargo al Fondo Regional de Cooperación Local, para municipios con población superior a 2.000 habitantes.
- Orden de 22 de marzo de 2004, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se resuelve la concesión de ayudas con cargo al Fondo Regional de Cooperación Local,

ISBN: 978-84-613-2571-9

para municipios y entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio de Castilla-La Mancha, con destino a financiar programas de inversión de diversos sectores, ampliada por la Orden de 23 de junio de 2004.
- Orden de 20 de mayo de 2004, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se resuelve la Orden de Convocatoria de 19 de diciembre de 2003, de ayudas a mancomunidades con cargo al Fondo Regional de Cooperación Local.

Ejercicio 2005
- Ley 12/2004, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2005.
- Orden de 9 de diciembre de 2004, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se convocan ayudas para las corporaciones locales en el ámbito de los archivos y objetivos financiados por el Fondo Regional de Cooperación Local.
- Orden de 14 de febrero de 2005, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se resuelve la concesión de ayudas con cargo al Fondo Regional de Cooperación Local, para municipios con población superior a 2.000 habitantes.
- Orden de 1 de abril de 2004, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se resuelve la concesión de ayudas con cargo al Fondo Regional de Cooperación Local, para municipios y entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio de Castilla-La Mancha, con destino a financiar programas de inversión de diversos sectores.
- Orden de 7 de junio de 2005, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se resuelve en parte la orden de convocatoria de 9 de diciembre de 2004, de ayudas a mancomunidades con cargo al Fondo Regional de Cooperación Local.

Ejercicio 2006
- Ley 13/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2006.
- Orden de 23 de diciembre de 2005, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se completan las bases reguladoras de las ayudas del Fondo Regional de Cooperación Local para mancomunidades de municipios y se realiza su convocatoria para el año 2006.
- Orden de 23 de diciembre de 2005, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se completan las bases reguladoras de las ayudas del Fondo Regional de Cooperación Local para municipios con población superior a 2.000 habitantes y se realiza su convocatoria para el año 2006.
- Resolución de 3 de abril de 2006, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se resuelve la concesión de ayudas con cargo al Fondo Regional de Cooperación Local, para municipios con población superior a 2.000 habitantes.
- Resolución de 3 de abril de 2006, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se resuelve, en parte, la orden de convocatoria de 23 de diciembre de 2005, de ayudas a mancomunidades con cargo al Fondo Regional de Cooperación Local.

Ejercicio 2007
- Ley 6/2006, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2007.
- Orden de 10 de febrero de 2006, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas a la financiación de inversiones en obras y servicios de los municipios y las entidades de ámbito territorial al municipio de

ISBN: 978-84-613-2571-9

Castilla-La Mancha, con cargo al Fondo Regional de Cooperación Local, y se realiza su convocatoria para el año 2007.

- Resolución de 19 de septiembre de 2006, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se resuelve definitivamente el procedimiento de concesión de ayudas a la financiación de inversiones en obras o servicios de los municipios y entidades de ámbito territorial inferior al municipio de Castilla-La Mancha, una vez recibida las renuncias de una mancomunidad y de dos ayuntamientos beneficiarios.
- Resolución de 21 de diciembre de 2006, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se convocan, para el año 2007, las ayudas del Fondo Regional de Cooperación Local para municipios con población superior a 2.000 habitantes.
- Resolución de 21 de diciembre de 2006, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se convocan, para el año 2007, las ayudas a mancomunidades con cargo al Fondo Regional de Cooperación Local.
- Resolución de 8 de marzo de 2007, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se resuelve la convocatoria correspondiente al año 2007, para la concesión de ayudas con cargo al Fondo Regional de Cooperación Local para municipios con población superior a 2.000 habitantes.
- Resolución de 8 de marzo de 2007, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se resuelve, en parte, la Orden de la Convocatoria de 21 de diciembre de 2006, de ayudas a mancomunidades con cargo al Fondo Regional de Cooperación Local.
- Orden de 11 de junio de 2007, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se realiza una convocatoria extraordinaria de ayudas del Fondo Regional de Cooperación Local para la reparación restitución de infraestructuras, equipamientos e instalaciones y servicios de titularidad municipal dañados por fenómenos meteorológicos adversos durante el mes de mayo de 2007, modificada por la Orden de 9 de agosto de 2007.
- Orden de 10 de agosto de 2007, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se resuelve parcialmente la convocatoria extraordinaria de ayudas del Fondo Regional de Cooperación Local para la reparación restitución de infraestructuras, equipamientos e instalaciones y servicios de titularidad municipal dañados por fenómenos meteorológicos adversos durante el mes de mayo de 2007.

Ejercicio 2008

- Ley 15/2007, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2008.
- Resolución de 21 de diciembre de 2007, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se convocan las ayudas a la financiación de inversiones en obras y servicios de los municipios y las entidades de ámbito inferior al municipio de Castilla-La Mancha, a ejecutar en los años 2008 y 2009, con cargo al Fondo de Cooperación Local.
- Resolución de 21 de diciembre de 2007, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se convocan, para el año 2008, las ayudas a mancomunidades con cargo al Fondo Regional de Cooperación Local.
- Resolución de 21 de diciembre de 2007, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se convocan, para el año 2008, las ayudas del Fondo Regional de Cooperación Local para municipios con población superior a 2.000 habitantes.
- Resolución de 8 de abril de 2008, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se resuelve la convocatoria correspondiente al año 2008, para la concesión de ayudas con

ISBN: 978-84-613-2571-9

cargo al Fondo Regional de Cooperación Local para municipios con población superior a 2.000 habitantes.
- Orden de 20 de mayo de 2008, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para actuaciones urgentes e incidencias imprevisibles con cargo al Fondo Regional de Cooperación Local.
- Resolución de 26 de mayo de 2008, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se resuelve la Orden de Convocatoria de 21 de diciembre de 2007, de ayudas a mancomunidades con cargo al Fondo Regional de Cooperación Local para el ejercicio 2008.

Castilla y León
Plan de cooperación local

Normas generales
- Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local de Castilla y León (artículo 109).
- Decreto 53/2002, de 4 de abril, regulador del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Ejercicio 2003
- Ley 22/2002, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para el año 2003 (artículos 30 a 32).
- Orden de 31 de octubre de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se efectúa convocatoria pública para la concesión de ayudas a entidades locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2003.
- Orden de 31 de octubre de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se efectúa convocatoria pública para la concesión de ayudas para inversiones complementarias de las entidades locales de la Comunidad de Castilla y León con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2003.
- Orden de 31 de octubre de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se efectúa convocatoria pública para la concesión de ayudas a mancomunidades Municipales y demás entidades locales de carácter supramunicipal con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2003.
- Orden PAT/88/2003, de 29 de enero, por la que se aprueba la distribución del Fondo de Apoyo Municipal para el año 2003.
- Orden PAT/213/2003, de 13 de febrero, por la que se aprueba la distribución del Fondo de Cooperación Local para el año 2003 entre municipios de más de 20.000 habitantes.
- Orden PAT/308/2003, de 14 de marzo, por la que se conceden ayudas a entidades locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2003.
- Orden PAT/309/2003, de 28 de febrero, por la que se conceden ayudas para inversiones complementarias de entidades locales de la Comunidad de Castilla y León con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2003.
- Orden PAT/310/2003, de 14 de marzo, por la que se conceden ayudas a mancomunidades municipales y otras entidades locales de carácter supramunicipal con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2003.
- Orden PAT/307/2003, de 18 de marzo, por la que se conceden ayudas a las diputaciones provinciales con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2003.

ISBN: 978-84-613-2571-9

- Orden PAT/1005/2003, de 4 de agosto, por la que se abre un nuevo plazo de presentación de solicitudes para la línea de ayudas con destino a inversiones complementarias de las entidades locales de la Comunidad de Castilla y León con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2003.
- Orden PAT/1328/2003, de 14 de octubre, por la que se conceden ayudas para inversiones complementarias de entidades locales de la Comunidad de Castilla y León con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2003.

Ejercicio 2004

- Ley 14/2003, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para el año 2004 (artículos 30 a 32).
- Orden PAT/1547/2003, de 26 de noviembre, por la que se efectúa convocatoria pública para la concesión de ayudas a mancomunidades municipales y demás entidades locales de carácter supramunicipal con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2004.
- Orden PAT/1548/2003, de 26 de noviembre, por la que se efectúa convocatoria pública para la concesión de ayudas a entidades locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2004.
- Orden PAT/1549/2003, de 26 de noviembre, por la que se efectúa convocatoria pública para la concesión de ayudas para inversiones complementarias de las entidades locales de la Comunidad de Castilla y León, con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2004.
- Orden PAT/166/2004, de 13 de febrero, por la que se aprueba la distribución del Fondo de Apoyo Municipal para el año 2004.
- Orden PAT/461/2004, de 30 de marzo, por la que se aprueba la distribución del Fondo de Cooperación Local para el año 2004 entre municipios de más de 20.000 habitantes.
- Orden PAT/629/2004, de 22 de abril, por la que se conceden ayudas a las diputaciones provinciales con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2004.
- Orden PAT/675/2004, de 4 de mayo, por la que se modifica la Orden PAT/1548/2003, de 26 de noviembre que efectúa convocatoria pública para la concesión de ayudas a entidades locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2004 y se abre un nuevo plazo de presentación de solicitudes para la citada línea de ayudas.
- Orden PAT/866/2004, de 2 de junio, por la que se conceden ayudas para inversiones complementarias de entidades locales de la Comunidad de Castilla y León con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2004
- Orden PAT/867/2004, de 4 de junio, por la que se conceden ayudas a entidades locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2004.
- Orden PAT/898/2004, de 10 de junio, por la que se abre un nuevo plazo de presentación de solicitudes para la línea de ayudas con destino a inversiones complementarias de las entidades locales de la Comunidad de Castilla y León con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2004.
- Orden PAT/1042/2004, de 1 de julio, por la que se conceden ayudas a mancomunidades y otras entidades locales de carácter supramunicipal con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2004.
- Orden PAT/1634/2004, de 28 de octubre, por la que se conceden ayudas para inversiones complementarias de entidades locales de la Comunidad de Castilla y León con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2004.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Ejercicio 2005

- Ley 10/2004, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 2005 (artículos 30 a 32).
- Orden PAT/1931/2004, de 23 de diciembre, por la que se efectúa convocatoria pública para la concesión de ayudas a mancomunidades municipales y demás entidades locales de carácter supramunicipal con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2005.
- Orden PAT/1932/2004, de 23 de diciembre, por la que se efectúa convocatoria pública para la concesión de ayudas para inversiones complementarias de las entidades locales de la Comunidad de Castilla y León, con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2005
- Orden PAT/300/2005, de 22 de febrero, por la que se aprueba la distribución del Fondo de Apoyo Municipal para el año 2005.
- Orden PAT/436/2005, de 28 de marzo, por la que se aprueba la distribución del Fondo de Cooperación Local, para el año 2005 entre municipios de más de 20.000 habitantes.
- Orden PAT/580/2005, de 6 de mayo, por la que se conceden ayudas a las diputaciones provinciales con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2005.
- Orden PAT/879/2005, de 29 de junio, por la que se conceden ayudas para inversiones complementarias de entidades locales de la Comunidad de Castilla y León con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2005.
- Orden PAT/921/2005, de 8 de julio, por la que se efectúa convocatoria pública para la concesión de ayudas a entidades locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2005.
- Orden PAT/922/2005, de 8 de julio, por la que se abre un nuevo plazo de presentación de solicitudes para la línea de ayudas con destino a inversiones complementarias de las entidades locales de la Comunidad de Castilla y León con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2005.
- Orden PAT/1017/2005, de 27 de julio, por la que se conceden ayudas a mancomunidades y otras entidades locales de carácter supramunicipal con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2005.
- Orden PAT/1459/2005, de 2 de noviembre, por la que se conceden ayudas para inversiones complementarias de entidades locales de la Comunidad de Castilla y León con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2005.
- Orden PAT/1460/2005, de 2 de noviembre, por la que se conceden ayudas a entidades locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2005.

Ejercicio 2006

- Ley 14/2005, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 2006 (artículos 30 a 32).
- Orden PAT/8/2006, de 5 de enero, por la que se efectúa convocatoria pública para la concesión de ayudas a entidades locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2006.
- Orden PAT/10/2006, de 5 de enero, por la que se efectúa convocatoria pública para la concesión de ayudas para inversiones complementarias de las entidades locales de la Comunidad de Castilla y León, con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2006.
- Orden PAT/11/2006, de 5 de enero, por la que se efectúa convocatoria pública para la concesión de ayudas a mancomunidades Municipales y demás entidades locales de carácter supramunicipal con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2006.

ISBN: 978-84-613-2571-9

- Orden PAT/12/2006, de 5 de enero, por la que se efectúa convocatoria pública para la concesión de ayudas a municipios que cuenten con servicios supramunicipales, con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2006.
- Orden PAT/285/2006, de 20 de febrero, por la que se aprueba la distribución del Fondo de Apoyo Municipal para el año 2006.
- Orden PAT/583/2006, de 6 de abril, por la que se aprueban las normas reguladoras de la línea de subvenciones dirigidas al cumplimiento y ejecución de determinadas medidas del Pacto Local de Castilla y León.
- Orden PAT/764/2006, de 12 de mayo, por la que se conceden ayudas a las diputaciones provinciales con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2006.
- Orden PAT/792/2006, de 12 de mayo, por la que se aprueba la distribución del Fondo de Cooperación Local para el año 2006 entre municipios de más de 20.000 habitantes.
- Orden PAT/824/2006, de 15 de mayo, por la que se efectúa convocatoria pública para la concesión de subvenciones dirigidas al cumplimiento y ejecución de determinadas medidas del Pacto Local de Castilla y León.
- Orden PAT/1014/2006, de 7 de junio, por la que se concede una ayuda a la Diputación Provincial de Segovia con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2006.
- Orden PAT/1245/2006, de 27 de julio, por la que se conceden ayudas para inversiones complementarias de entidades locales de la Comunidad de Castilla y León con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2006.
- Orden PAT/1246/2006, de 27 de julio, por la que se conceden ayudas a entidades locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2006.
- Orden PAT/1247/2006, de 27 de julio, por la que se conceden ayudas a municipios que cuenten con servicios supramunicipales, con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2006.
- Orden PAT/1248/2006, de 27 de julio, por la que se conceden ayudas a mancomunidades y otras entidades locales de carácter supramunicipal con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2006.
- Orden PAT/1249/2006, de 31 de julio, por la que se resuelve el objetivo de mejorar la calidad de la prestación de servicios en centros de tratamiento de personas con discapacidad psíquica, previsto en la convocatoria de subvenciones dirigidas al cumplimiento y ejecución de determinadas medidas del Pacto Local de Castilla y León.
- Orden PAT/1250/2006, de 31 de julio, por la que se resuelve el objetivo de mejorar la calidad de la prestación de servicios en plazas residenciales concertadas en relación con personas que padecen enfermedades mentales, previsto en la convocatoria de subvenciones dirigidas al cumplimiento y ejecución de determinadas medidas del Pacto Local de Castilla y León.
- Orden PAT/1251/2006, de 31 de julio, por la que se resuelve el objetivo de mejorar la calidad de la prestación de los servicios de asistencia y asesoramiento a municipios de las diputaciones provinciales de Castilla y León, previsto en la convocatoria de subvenciones dirigidas al cumplimiento y ejecución de determinadas medidas del Pacto Local de Castilla y León.
- Orden PAT/1252/2006, de 31 de julio, por la que se resuelve parcialmente el objetivo de compensar el esfuerzo por el ejercicio de competencias, funciones y servicios públicos locales, previsto en la convocatoria de subvenciones dirigidas al cumplimiento y ejecución de determinadas medidas del Pacto Local de Castilla y León.

ISBN: 978-84-613-2571-9

- Orden PAT/1253/2006, de 31 de julio, por la que se resuelve parcialmente el objetivo de acometer inversiones para la prestación de servicios y dotaciones de los entes locales, con la finalidad de lograr su cohesión territorial, o atender de forma especial a zonas que así lo requieran, previsto en la convocatoria de subvenciones dirigidas al cumplimiento y ejecución de determinadas medidas del Pacto Local de Castilla y León.
- Orden PAT/1476/2006, de 15 de septiembre, por la que se resuelve parcialmente el objetivo de compensar el esfuerzo por el ejercicio de competencias, funciones y servicios públicos locales, previsto en la convocatoria de subvenciones dirigidas al cumplimiento y ejecución de determinadas medidas del Pacto Local de Castilla y León.
- Orden PAT/1559/2006, de 15 de septiembre, por la que se resuelve el objetivo de mejorar la calidad de la prestación de la competencia en materia de policía local y bomberos, previsto en la convocatoria de subvenciones dirigidas al cumplimiento y ejecución de determinadas medidas del Pacto Local de Castilla y León.
- Orden PAT/1580/2006, de 4 de octubre, por la que se resuelve el objetivo de fomentar el asociacionismo local potenciando la figura de los consorcios, previsto en la convocatoria de subvenciones dirigidas al cumplimiento y ejecución de determinadas medidas del Pacto Local de Castilla y León.
- Orden PAT/1628/2006, de 19 de octubre, por la que se resuelve parcialmente el objetivo de acometer inversiones para la prestación de servicios y dotaciones de los entes locales, con la finalidad de lograr su cohesión territorial, o atender de forma especial a zonas que así lo requieran, previsto en la convocatoria de subvenciones dirigidas al cumplimiento y ejecución de determinadas medidas del Pacto Local de Castilla y León.

Ejercicio 2007

- Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 2007 (artículos 25 a 27).
- Orden PAT/1812/2006, de 15 de noviembre, por la que se efectúa convocatoria pública para la concesión de subvenciones dirigidas al cumplimiento y ejecución de determinadas medidas del Pacto Local de Castilla y León.
- Orden PAT/1813/2006, de 15 de noviembre, por la que se efectúa convocatoria pública para la concesión de ayudas para inversiones complementarias de las entidades locales de la Comunidad de Castilla y León, con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2007.
- Orden PAT/1814/2006, de 15 de noviembre, por la que se efectúa convocatoria pública para la concesión de ayudas a mancomunidades Municipales y demás entidades locales de carácter supramunicipal con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2007.
- Orden PAT/1815/2006, de 15 de noviembre, por la que se efectúa convocatoria pública para la concesión de ayudas a entidades locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2007.
- Orden PAT/1816/2006, de 15 de noviembre, por la que se efectúa convocatoria pública para la concesión de ayudas a municipios que cuenten con servicios supramunicipales, con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2007.
- Orden PAT/263/2007, de 13 de febrero, por la que se aprueba la distribución del Fondo de Apoyo Municipal para el año 2007.
- Orden PAT/593/2007, de 29 de marzo, por la que se aprueba la distribución del Fondo de Cooperación Local para el año 2007 entre municipios de más de 20.000 habitantes.

ISBN: 978-84-613-2571-9

- Orden PAT/594/2007, de 29 de marzo, por las que se conceden ayudas a las diputaciones provinciales con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2007.
- Orden PAT/595/2007, de 29 de marzo, por la que se conceden ayudas para inversiones complementarias de entidades locales de la Comunidad de Castilla y León con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2007.
- Orden PAT/596/2007, de 29 de marzo, por la que se conceden ayudas a entidades locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2007.
- Orden PAT/597/2007, de 29 de marzo, por la que se conceden ayudas a municipios que cuenten con servicios supramunicipales, con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2007.
- Orden PAT/598/2007, de 29 de marzo, por la que se conceden ayudas a mancomunidades y otras entidades locales de carácter supramunicipal con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2007.
- Orden PAT/599/2007, de 29 de marzo, por la que se resuelve el objetivo de mejorar la calidad de la prestación de servicios en centros de tratamiento de personas con discapacidad psíquica, previsto en la convocatoria de subvenciones dirigidas al cumplimiento y ejecución de determinadas medidas del Pacto Local de Castilla y León.
- Orden PAT/600/2007, de 29 de marzo, por la que se resuelve el objetivo de mejorar la calidad de la prestación de servicios en plazas residenciales concertadas en relación con personas que padecen enfermedades mentales, previsto en la convocatoria de subvenciones dirigidas al cumplimiento y ejecución de determinadas medidas del Pacto Local de Castilla y León.
- Orden PAT/601/2007, de 29 de marzo, por la que se resuelve el objetivo de mejorar la calidad de la prestación de los servicios de asistencia y asesoramiento a municipios de las diputaciones provinciales de Castilla y León, previsto en la convocatoria de subvenciones dirigidas al cumplimiento y ejecución de determinadas medidas del Pacto Local de Castilla y León.
- Orden PAT/602/2007, de 29 de marzo, por la que se resuelve el objetivo de fomentar el asociacionismo local potenciando la figura de los consorcios, previsto en la convocatoria de subvenciones dirigidas al cumplimiento y ejecución de determinadas medidas del Pacto Local de Castilla y León.
- Orden PAT/603/2007, de 29 de marzo, por la que se resuelve el objetivo de compensar el esfuerzo por el ejercicio de competencias, funciones y servicios públicos locales, previsto en la convocatoria de subvenciones dirigidas al cumplimiento y ejecución de determinadas medidas del Pacto Local de Castilla y León.
- Orden PAT/604/2007, de 29 de marzo, por la que se resuelve parcialmente el objetivo de acometer inversiones para la prestación de servicios y dotaciones de los entes locales, con la finalidad de lograr su cohesión territorial, o atender de forma especial a zonas que así lo requieran, previsto en la convocatoria de subvenciones dirigidas al cumplimiento y ejecución de determinadas medidas del Pacto Local de Castilla y León.
- Orden PAT/631/2007, de 3 de abril, por la que se concede una ayuda a la Diputación provincial de León con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2007.
- Orden PAT/1179/2007, de 15 de junio, por la que se resuelve el objetivo de mejorar la calidad de la prestación de la competencia en materia de policía local y bomberos, previsto en la convocatoria de subvenciones dirigidas al cumplimiento y ejecución de determinadas medidas del Pacto Local de Castilla y León.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Ejercicio 2008

- Ley 10/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 2008 (artículos 25 a 27).
- Orden IYJ/1855/2007, de 20 de noviembre, por la que se efectúa convocatoria pública para la concesión de subvenciones dirigidas al cumplimiento y ejecución de determinadas medidas del Pacto Local de Castilla y León para 2008.
- Orden IYJ/1856/2007, de 20 de noviembre, por la que se efectúa convocatoria pública para la concesión de ayudas para inversiones complementarias de las entidades locales de la Comunidad de Castilla y León, con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2008.
- Orden IYJ/1857/2007, de 20 de noviembre, por la que se efectúa convocatoria pública para la concesión de ayudas a entidades locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2008.
- Orden IYJ/1858/2007, de 20 de noviembre, por la que se efectúa convocatoria pública para la concesión de ayudas a mancomunidades municipales y demás entidades locales de carácter supramunicipal con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2008.
- Orden IYJ/1859/2007, de 20 de noviembre, por la que se efectúa convocatoria pública para la concesión de ayudas a municipios que cuenten con servicios supramunicipales, con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2008.
- Orden IYJ/856/2008, de 29 de mayo, por la que se conceden ayudas a las diputaciones provinciales con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2008.
- Orden IYJ/902/2008, de 5 de junio, por la que se conceden ayudas a municipios que cuenten con servicios supramunicipales, con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2008.
- Orden IYJ/903/2008, de 5 de junio, por la que se conceden ayudas a entidades locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2008.
- Orden IYJ/904/2008, de 5 de junio, por la que se resuelve parcialmente el objetivo de acometer inversiones para la prestación de servicios y dotaciones de los entes locales, con la finalidad de lograr su cohesión territorial, o atender de forma especial a zonas que así lo requieran, previsto en la convocatoria de subvenciones dirigidas al cumplimiento y ejecución de determinadas medidas del Pacto Local de Castilla y León.
- Orden IYJ/905/2008, de 5 de junio, por la que se conceden ayudas para inversiones complementarias de entidades locales de la Comunidad de Castilla y León con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2008.
- Orden IYJ/975/2008, de 11 de junio, por la que se resuelve el objetivo de mejorar la calidad de la prestación de los servicios de asistencia y asesoramiento a municipios de las diputaciones provinciales de Castilla y León, previsto en la convocatoria de subvenciones dirigidas al cumplimiento y ejecución de determinadas medidas del Pacto Local de Castilla y León.
- Orden IYJ/976/2008, de 11 de junio, por la que se resuelve el objetivo de mejorar la calidad de la prestación de servicios en plazas residenciales concertadas en relación con personas que padecen enfermedades mentales, previsto en la convocatoria de subvenciones dirigidas al cumplimiento y ejecución de determinadas medidas del Pacto Local de Castilla y León.
- Orden IYJ/977/2008, de 11 de junio, por la que se resuelve el objetivo de fomentar el asociacionismo local potenciando la figura de los consorcios, previsto en la convocatoria de subvenciones dirigidas al cumplimiento y ejecución de determinadas medidas del Pacto Local de Castilla y León.

ISBN: 978-84-613-2571-9

- Orden IYJ/979/2008, de 11 de junio, por la que se resuelve el objetivo de mejorar la calidad de la prestación de servicios en centros de tratamiento de personas con discapacidad psíquica, previsto en la convocatoria de subvenciones dirigidas al cumplimiento y ejecución de determinadas medidas del Pacto Local de Castilla y León.
- Orden IYJ/980/2008, de 11 de junio, por la que se resuelve el objetivo de compensar el esfuerzo por el ejercicio de competencias, funciones y servicios públicos locales, previsto en la convocatoria de subvenciones dirigidas al cumplimiento y ejecución de determinadas medidas del Pacto Local de Castilla y León.
- Orden IYJ/982/2008, de 11 de junio, por la que se resuelve el objetivo de mejorar la calidad de la prestación de la competencia en materia de policía local y bomberos, previsto en la convocatoria de subvenciones dirigidas al cumplimiento y ejecución de determinadas medidas del Pacto Local de Castilla y León.
- Orden IYJ/983/2008, de 11 de junio, por la que se conceden ayudas a mancomunidades y otras entidades locales de carácter supramunicipal con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2008.
- Orden IYJ/984/2008, de 11 de junio, por la que se aprueba la distribución del Fondo de Cooperación Local para el año 2008 entre municipios de más de 20.000 habitantes.
- Orden IYJ/1206/2008, de 2 de julio, por la que se modifica el anexo I de la Orden IYJ/983/2008, de 11 de junio, por la que se conceden ayudas a mancomunidades y otras entidades locales de carácter supramunicipal con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2008.

Cataluña
Fondo de Cooperación Local

Normas generales

- Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril (artículos 195 a 198).
- Texto refundido de Ley de organización comarcal de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 4/2003, de 4 de noviembre [artículos 39.1.d) y 40].

Ejercicio 2003

- Ley 30/2002, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el 2003 (artículo 52).
- Resolución del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales GRI/25/2003, de 15 de enero (distribución al Valle de Arán y al resto de comarcas de la participación en los ingresos de la Generalidad).
- Resolución del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales GRI/26/2003, de 15 de enero (distribución a los municipios de menos de 1.000 habitantes de una participación extraordinaria en los ingresos de la Generalidad).
- Resolución del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales GRI/27/2003, de 15 de enero (distribución a las entidades municipales descentralizadas de la participación en los ingresos de la Generalidad).
- Resolución del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales GRI/279/2003, de 29 de enero (distribución a los municipios de la participación en los ingresos de la Generalidad).

ISBN: 978-84-613-2571-9

Ejercicio 2004

- Ley 6/2004, de 16 de julio, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el 2004 (artículo 39).
- Resolución del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas GAP/2132/2004, de 28 de julio (distribución a los municipios de la participación en los ingresos de la Generalidad).
- Resolución del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas GAP/2133/2004, de 28 de julio (distribución al Valle de Arán y al resto de comarcas de la participación en los ingresos de la Generalidad).
- Resolución del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas GAP/2434/2004, de 8 de septiembre (distribución a las entidades municipales descentralizadas de la participación en los ingresos de la Generalidad).

Ejercicio 2005

- Ley 11/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el 2005 (artículos 39 a 44).
- Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de mayo de 2005 (determinación de los criterios de distribución de la participación de los municipios en los ingresos de la Generalidad).
- Resolución del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas GAP/154/2005, de 26 de enero (distribución al Valle de Arán y al resto de comarcas de la participación en los ingresos de la Generalidad).
- Resolución del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas GAP/914/2005, de 29 de marzo (distribución a las entidades municipales descentralizadas de la participación en los ingresos de la Generalidad).
- Resolución del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas GAP/2024/2005, de 22 de junio (distribución a los municipios de la participación en los ingresos de la Generalidad).

Ejercicio 2006

- Ley 20/2005, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2006 (artículos 42 a 47).
- Resolución del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas GAP/150/2006, de 25 de enero (distribución al Valle de Arán y al resto de comarcas de la participación en los ingresos de la Generalidad).
- Resolución del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas GAP/153/2006, de 27 de enero (distribución a las entidades municipales descentralizadas de la participación en los ingresos de la Generalidad).
- Resolución del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas GAP/320/2006, de 13 de febrero (distribución a los municipios de la participación en los ingresos de la Generalidad).

Ejercicio 2007

- Ley 4/2007, de 4 de julio, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2007 (artículos 44 a 49).
- Resolución del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas GAP/2968/2007, de 26 de septiembre (distribución a las entidades municipales descentralizadas de la participación en los ingresos de la Generalidad).
- Resolución del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas GAP/2969/2007, de 26 de septiembre (distribución al Valle de Arán y al resto de comarcas de la participación en los ingresos de la Generalidad).

ISBN: 978-84-613-2571-9

- Resolución del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas GAP/3245/2007, de 18 de octubre (distribución a los municipios de la participación en los ingresos de la Generalidad).

Ejercicio 2008

- Ley 16/2007, de 21 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2008 (artículos 43 a 48).
- Resolución del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas GAP/650/2008, de 4 de marzo (distribución al Valle de Arán y al resto de comarcas de la participación en los ingresos de la Generalidad).
- Resolución del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas GAP/651/2008, de 4 de marzo (distribución a las entidades municipales descentralizadas de la participación en los ingresos de la Generalidad).
- Resolución del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas GAP/798/2008, de 12 de marzo (distribución a los municipios de la participación en los ingresos de la Generalidad).

Extremadura
Fondo de Cooperación Regional. Fondo Regional de Cooperación Municipal

Ejercicio 2003

- Ley 12/2002, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2003 (artículos 39 a 42).
- Decreto 1/2003, de 14 de enero, por el que se regula la asignación, configuración y gestión de la sección condicionada al empleo del Fondo Regional de Cooperación Municipal.

Ejercicio 2004

- Ley 7/2003, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2004 (artículos 37 a 40).
- Decreto 9/2004, de 10 de febrero, por el que se regula la asignación, configuración y gestión de la sección condicionada al empleo del Fondo Regional de Cooperación Municipal.

Ejercicio 2005

- Ley 9/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2005 (artículos 37 a 40).
- Decreto 69/2005, de 15 de marzo, por el que se regula la asignación, configuración y gestión de la sección condicionada al empleo del Fondo Regional de Cooperación Municipal.

Ejercicio 2006

- Ley 5/2005, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2006 (artículos 37 a 40).
- Decreto 38/2006, de 21 de febrero, por el que se regula la asignación, configuración y gestión de la sección condicionada al empleo del Fondo Regional de Cooperación Municipal.

Ejercicio 2007

- Ley 10/2006, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2007 (artículos 38 a 41).
- Decreto 31/2007, de 20 de febrero, por el que se regula la asignación, configuración y gestión de la sección condicionada al empleo del Fondo Regional de Cooperación Municipal.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Ejercicio 2008

- Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2008 (artículos 45 a 47).

Galicia

Fondo de Cooperación Local

Normas generales

- Ley 5/1997, de 22 de julio, de administración local de Galicia [artículos 331.2, 332 y 333.c)].
- Ley 5/2000, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y de régimen presupuestario y administrativo (disposición adicional octava).
- Ley 2/2002, de 29 de abril, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2002 (disposición adicional sexta).
- Orden de 10 de diciembre de 2002, por la que se ordena la publicación del acuerdo de la Comisión Gallega de Cooperación Local de 5 de noviembre de 2002, en el que se aprueban los criterios de distribución del Fondo de Cooperación Local para el período 2002-2004.
- Decreto 5/2004, de 8 de enero, por el que se regula el Fondo de Cooperación Local durante el período 2002-2004.
- Decreto 197/2006, de 19 de octubre, por el que se regula la distribución del fondo complementario del Fondo de Cooperación Local para el año 2006.

Ejercicio 2003

- Ley 6/2002, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2003 (disposición adicional sexta).

Ejercicio 2004

- Ley 8/2003, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2004 (disposición adicional quinta).

Ejercicio 2005

- Ley 13/2004, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2005 (disposición adicional sexta).

Ejercicio 2006

- Ley 7/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2006 (artículo 49).

Ejercicio 2007

- Ley 14/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2007 (artículo 47).

Ejercicio 2008

- Ley 16/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2008 (artículo 52).

Islas Baleares

Fondos de colaboración económica con las entidades locales

Normas generales

- Ley 20/2006, de 25 de diciembre, municipal y de régimen local de las Islas Baleares (artículo 205, en la redacción dada por el artículo 32.3 de la Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y económico-administrativas).

ISBN: 978-84-613-2571-9

- Decreto 22/2005, de 4 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico, los criterios de distribución y el funcionamiento del Fondo de Cooperación Municipal, vigente en tanto no se apruebe el reglamento que ha desarrollar el Fondo de Cooperación Local regulado en el artículo 205.3.b) de la Ley 20/2006.
- Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca (artículos 140 a 142 y disposición transitoria segunda, modificada por el artículo 33 de la Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y económico-administrativas, y derogada en su apartado 2 por la Ley 8/2008, de 5 de junio, de modificación de la Ley 23/2006).

Ejercicio 2003

- Ley 10/2002, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para el año 2003.
- Acuerdo del Consejo de Gobierno del día 21 de noviembre de 2003, de aprobación de los criterios y del procedimiento para la distribución del Fondo de Cooperación Municipal para el ejercicio de 2003.

Ejercicio 2004

- Ley 9/2003, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para el año 2004.
- Acuerdo del Consejo de Gobierno del día 30 de enero de 2004, de aprobación de los criterios y el procedimiento para la distribución de los fondos de cooperación municipal para el ejercicio de 2004.
- Acuerdo del Consejo de Gobierno del día 28 de mayo de 2004, de rectificación de errores del Acuerdo del Consejo de Gobierno del día 30 de enero de 2004, de aprobación de los criterios y el procedimiento para la distribución de los fondos de cooperación municipal para el ejercicio de 2004.

Ejercicio 2005

- Ley 7/2004, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para el año 2005.
- Resolución del Consejero de Interior de 8 de abril de 2005, por la que se fijan los criterios de reparto aplicables al Fondo de Cooperación Municipal y se establece la cuantía a repartir a todas las corporaciones.

Ejercicio 2006

- Ley 12/2005, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para el año 2006.
- Resolución del Consejero de Interior de 4 de abril de 2006, por la que se fijan los criterios de reparto aplicables al Fondo de Cooperación Municipal y se establece la cuantía a repartir a todas las corporaciones.

Ejercicio 2007

- Ley 24/2006, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para el año 2007 (disposición adicional tercera).
- Resolución del Consejero de Interior de 25 de abril de 2007, por la cual se fijan los criterios aplicables para repartir el Fondo de Cooperación Local del ejercicio presupuestario 2007.

Ejercicio 2008

- Ley 5/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para el año 2008.

ISBN: 978-84-613-2571-9

- Resolución del Consejero de Presidencia de 30 de junio de 2008, por la que se fijan los criterios aplicables para hacer un primer reparto del Fondo de Cooperación Local del año 2008.

La Rioja
Fondo de Cooperación Local

Normas generales
- Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la administración local de La Rioja (artículos 112 y 113).

Ejercicio 2007
- Ley 10/2006, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2007 (artículos 32 a 37 y anexo VII).
- Orden 153/2007, de 26 de septiembre, de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, por la que se establecen las bases reguladoras y la convocatoria para la concesión en el 2007 de subvenciones a entidades locales cuya población de derecho no supere los cien habitantes.

Ejercicio 2008
- Ley 5/2007, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2008 (artículos 32 a 37 y anexo VII).
- Orden 51/2008, de 5 de mayo, de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, por la que se establecen las bases reguladoras y se formula la convocatoria para el año 2008, para la concesión de subvenciones a las entidades locales cuya población de derecho no supera los cien habitantes, con cargo a la Sección de pequeños municipios, del Fondo de Cooperación Local.

Comunidad de Madrid
Fondo Regional de Cooperación Municipal

Normas generales
- Ley 2/2003, de 11 de marzo, de la administración local de la Comunidad de Madrid (artículo 133 y disposición adicional segunda).
- Artículo 18.Dos de la Ley 7/2005, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, que modifica el apartado 3 de la disposición adicional segunda de la Ley 2/2003, de 11 de marzo.
- 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.

Ejercicio 2004
- Ley 1/2004, de 31 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2004 (artículos 7 y 15).

Ejercicio 2005
- Ley 4/2004, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2005 (artículos 7 y 15).

Ejercicio 2006
- Ley 6/2005, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2006 (artículos 7 y 15).

ISBN: 978-84-613-2571-9

Ejercicio 2007

- Ley 3/2006, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2007 (artículos 7 y 15).

Ejercicio 2008

- Ley 5/2007, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2008 (artículos 7 y 15).

Comunidad Foral de Navarra

Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra

Normas generales

- Ley foral 6/1990, de 2 de julio, de la administración local de Navarra (artículos 69, 260 y 261).
- Ley foral 2/1995, de 10 de marzo, de haciendas locales de Navarra, modificada por la Ley foral 20/2001, de 21 de septiembre (artículos 5 y 123).
- Ley foral 7/2000, de 3 de julio, del Plan trienal de infraestructuras locales para el período 2001-2003, y Decreto foral 367/2000, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de dicha Ley foral.
- Ley foral 16/2001, de 5 de julio, del Plan especial 2001-2003 en materia de infraestructuras locales.
- Ley foral 24/2002, de 2 de julio, por la que se establece la cuantía y fórmula de reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra para los ejercicios presupuestarios 2002 a 2004.
- Ley foral 12/2004, de 29 de octubre, del Plan de infraestructuras locales para el período 2005-2008.
- Ley foral 17/2004, de 3 de diciembre, por la que se establece la cuantía y fórmula de reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra para los ejercicios presupuestarios de 2005 a 2008.
- Ley foral 3/2006, de 17 de marzo, del Plan especial en materia infraestructuras locales para el período 2006-2008.
- Decreto foral 17/2005, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley foral 12/2004, de 29 de octubre de 2004, del Plan de infraestructuras locales para el período 2005-2008 (deroga el Reglamento aprobado por el Decreto foral 380/2004, de 27 de diciembre).

Ejercicio 2005

- Ley foral 18/2004, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio 2005.

Ejercicio 2006

- Ley foral 18/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio 2006.

Ejercicio 2007

- Ley foral 17/2006, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio 2007.

Ejercicio 2008

- Ley foral 1/2008, de 25 de enero, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio 2008.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Región de Murcia
Fondo de Cooperación Municipal

Ejercicio 2003
- Ley 14/2002, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2003.
- Orden de 21 de febrero de 2003 de la Consejería de Presidencia, por la que se distribuye el Fondo de Cooperación Municipal para el año 2003, entre los municipios de la región menores de 50.000 habitantes.

Ejercicio 2004
- Ley 10/2003, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2004.
- Orden de 24 de marzo de 2004 de la Consejería de Presidencia, por la que se distribuye el Fondo de Cooperación Municipal para el año 2004.

Ejercicio 2005
- Ley 10/2004, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2005.
- Orden de 18 de febrero de 2005 de la Consejería de Presidencia, por la que se distribuye el Fondo de Cooperación Municipal para el año 2005, entre los municipios de la región menores de 50.000 habitantes.

Ejercicio 2006
- Ley 10/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2006.

Ejercicio 2007
- Ley 13/2006, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2007.

Ejercicio 2008
- Ley 10/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2008.

Principado de Asturias
Fondo Especial de Cooperación para Concejos de Menor Población

Ejercicio 2005
- Ley 5/2004, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2005.
- Resolución de 17 de diciembre de 2004, de la Consejería de la Presidencia, por la que se aprueban las bases y se dispone la convocatoria pública de subvenciones y ayudas de la Consejería de la Presidencia a las entidades locales.

Ejercicio 2006
- Ley 6/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2006.
- Resolución de 14 de diciembre de 2005, de la Consejería de la Presidencia, por la que se aprueban las bases y se dispone la convocatoria pública de subvenciones y ayudas de la Consejería de la Presidencia a las entidades locales.

Ejercicio 2007
- La Ley 10/2006, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2007.

ISBN: 978-84-613-2571-9

- Resolución de 20 de diciembre de 2006, de la Consejería de la Presidencia, por la que se aprueban las bases y se dispone la convocatoria pública de subvenciones y ayudas de la Consejería de la Presidencia a las entidades locales.

Ejercicio 2008

- Decreto 286/2007, de 26 de diciembre, por el que se regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2007 durante el ejercicio 2008.
- Resolución de 9 de enero de 2008, de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno, por la que se aprueban las bases y se dispone la convocatoria pública de subvenciones a las entidades locales.

Comunidad Valenciana
Fondo de Cohesión Territorial

Ejercicio 2005

- Ley 14/2004, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad para el ejercicio 2005.
- Resolución de 21 de julio de 2005, del vicepresidente del Consell de la Generalidad, por la que se convocan ayudas para la financiación de infraestructuras y equipamientos en pequeños municipios y entidades locales menores de la Comunidad Valenciana en el ejercicio 2005 y se aprueban las bases reguladoras de la convocatoria.
- Resolución de 21 de julio de 2005, del Vicepresidente del Consell de la Generalidad por la que se convocan ayudas destinadas a la promoción institucional, estudios y eventos de interés local en pequeños municipios y entidades locales menores de la Comunidad Valenciana en el ejercicio 2005 y se aprueban las bases reguladoras de la convocatoria.

Ejercicio 2006

- Ley 15/2005, de 26 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad para el ejercicio 2006.
- Resolución de 10 de marzo de 2006, del vicepresidente del Consell de la Generalidad, por la que se convocan ayudas para la financiación de infraestructuras y equipamientos en pequeños municipios y entidades locales menores de la Comunidad Valenciana en el ejercicio 2006 y se aprueban las bases reguladoras de la convocatoria.
- Resolución de 10 de marzo de 2006, del vicepresidente del Consell de la Generalidad, por la que se convocan ayudas destinadas a la promoción institucional, estudios y eventos de interés local en pequeños municipios y entidades locales menores de la Comunidad Valenciana en el ejercicio 2006 y se aprueban las bases reguladoras de la convocatoria.

Ejercicio 2007

- Ley 11/2006, de 27 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad para el ejercicio 2007.
- Resoluciones de 14 de febrero 2007, del vicepresidente del Consell, por las que se convocan subvenciones para la financiación de infraestructuras y equipamientos en pequeños municipios y entidades locales menores de la Comunidad Valenciana en el ejercicio 2007 y se aprueban las bases reguladoras de la convocatoria.
- Resolución de 14 de febrero 2007, del vicepresidente del Consell por la que se convocan subvenciones destinadas a la promoción institucional, estudios y eventos de interés local en pequeños municipios y entidades locales menores de la Comunidad Valenciana en el ejercicio 2007 y se aprueban las bases reguladoras de la convocatoria.

ISBN: 978-84-613-2571-9

- Orden de 3 de septiembre 2007, del consejero de Presidencia y vicepresidente primero del Consell, por la que se convocan subvenciones para la señalización, rotulación y mobiliario urbano en pequeños municipios y entidades locales menores de la Comunidad Valenciana en el ejercicio 2007 y se aprueban las bases reguladoras de la convocatoria.
- Orden de 4 de octubre de 2007, del consejero de Presidencia y vicepresidente primero del Consell, por la que se convocan subvenciones destinadas a la promoción institucional, estudios y eventos de interés local en municipios de la Comunidad Valenciana en el ejercicio 2007 y se aprueban las bases reguladoras de la convocatoria.

Ejercicio 2008

- Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalidad, de presupuestos para el ejercicio 2008.
- Orden de 18 de abril de 2008, del consejero de Presidencia y vicepresidente primero del Consell, por la que se convocan subvenciones destinadas a la promoción institucional, estudios y eventos en pequeños municipios y entidades locales menores de la Comunidad Valenciana con una población inferior a 1.500 habitantes en el ejercicio 2008 y se aprueban las bases reguladoras de la convocatoria.
- Orden de 18 de abril de 2008, del consejero de Presidencia y vicepresidente primero del Consell, por la que se convocan, para el ejercicio 2008, subvenciones destinadas a la promoción institucional, estudios y eventos en municipios y entidades locales menores de la Comunidad Valenciana con una población entre 1.500 y 5.000 habitantes, y se aprueban las bases reguladoras de la convocatoria.
- Orden de 18 de abril de 2008, del consejero de Presidencia y vicepresidente primero del Consell, por la que se convocan subvenciones para la financiación de equipamientos, señalización y mobiliario urbano en pequeños municipios y entidades locales menores de la Comunidad Valenciana en el ejercicio 2008 y se aprueban las bases reguladoras de la convocatoria.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Serie Claves del Gobierno Local, 10
ISBN: 978-84-613-2571-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

V. Alternativas para configurar la participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas

1. Factores condicionantes del papel de este recurso en la financiación de las haciendas locales

1.1. El modesto peso asumido tradicionalmente por la imposición propia y los recargos sobre impuestos estatales

Las previsiones constitucional y legal de una participación de las corporaciones locales en los tributos de las comunidades autónomas puede tomarse, según recuerda Sánchez Serrano, como una confirmación adicional de cuál era la voluntad del constituyente, partidario de que una parte significativa del sistema tributario español estuviese compuesta por tributos vinculados a las haciendas autonómicas, con potencia recaudatoria suficiente para proporcionar medios financieros a ambos niveles infraestatales de gobierno.[451] Si el artículo 142 de nuestra ley de leyes concibió dicha participación como uno de los tres pilares sobre los que habría de descansar el peso de la Hacienda local, no resulta ilusorio pensar que lo hizo dando por sentado que la imposición propia de las comunidades autónomas contemplada en el artículo 157.1.b) iba a adquirir cierta relevancia cuantitativa entre las diferentes vías de sostenimiento del sector público.[452]

451. Cfr. Sánchez Serrano, L., "Principios y fuentes de financiación…", *op. cit.*, p. 23.

452. Nada más aprobado el texto constitucional, Cazorla Prieto, L. M. –"Incidencia de la nueva Constitución en la legislación territorial tributaria", en AA.VV., *Hacienda y Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, p. 793-794– auguró que al permitir participaciones de las haciendas locales sobre los tributos de las comunidades autónomas aquél "parece apuntar hacia que en la futura legislación territorial tributaria el volumen recaudatorio más importante y en consecuencia los tributos territoriales de mayor peso estarán en manos de la Hacienda autonómica". Otro autor que deduce del artículo 142 la existencia de una "Hacienda autonómica amplia", que ha de permitir el cumplimiento del principio de suficiencia de las haciendas lo-

ISBN: 978-84-613-2571-9

No negamos que de la letra constitucional se infiere una menor entidad del subsistema tributario autonómico en comparación con el estatal. La atribución al Estado en régimen de exclusividad de la *potestad tributaria originaria* y de la competencia sobre la *Hacienda general* (artículos 133.1 y 149.1.14), junto con las importantes funciones que se le asignan en materia económica, constituyen claros síntomas de ese desequilibrio.[453] En este sentido, el Tribunal Constitucional ha reconocido que "la autonomía financiera de las comunidades autónomas viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto público […] que por relación a la existencia y desarrollo de un sistema tributario propio con virtualidad y potencia recaudatoria suficientes para cubrir las necesidades financieras de la Hacienda autonómica" (sentencia 13/1992, de 6 de febrero, fundamento jurídico 7); si bien hay que tener en cuenta que años más tarde el propio Tribunal se hizo eco de una lenta pero imparable evolución, descrita en los términos siguientes (sentencia 289/2000, de 30 de noviembre, fundamento jurídico 3):

"No obstante, no cabe duda alguna de que en los últimos años se ha pasado de una concepción del sistema de financiación autonómica como algo pendiente o subordinado a los presupuestos generales del Estado, a una concepción del sistema presidida por el principio de 'corresponsabilidad fiscal' y conectada, no sólo con la participación en los ingresos del Estado, sino también y de forma fundamental, de la capacidad del sistema tributario para generar un sistema propio de recursos como fuente principal de los ingresos de Derecho público."

En espera precisamente de que el sistema de tributos propios no pudiese subvenir la mayor parte del ingente volumen de gasto que deben afrontar las comunidades autónomas, el artículo 157.1 del texto constitucional bosquejó un sistema mixto de financiación, que contempla en primer término instrumentos encaminados a darles participación en los recursos tributarios de la Hacienda estatal (impuestos cedidos total o parcialmente, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado). Ahora bien, de ahí no cabe extraer la conclusión apresurada de que la tributación autonómica y, por ende, la participación de las haciendas locales en su rendimiento han de desempeñar un papel

cales, es YEBRA MARTUL-ORTEGA, P., "Comentarios al Proyecto de ley reguladora de las haciendas locales", *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núm. 54, 1988, p. 380.

453. QUINTANA FERRER, E. –"La participación de los entes locales en los tributos…", *op. cit.*, p. 26-27– se sirve de esta premisa para aseverar que "la relevancia que adquiere la participación de los Entes locales en los tributos del Estado es mayor desde un punto de vista constitucional que la participación de los mismos en tributos autonómicos".

ISBN: 978-84-613-2571-9

residual, simbólico o vacío de contenido en la organización de las haciendas territoriales.

Como acontece tantas veces en la aplicación del Derecho, mandato normativo y realidad social no han llegado a conjugarse satisfactoriamente en este punto. Ya hemos hecho hincapié en que la participación en los tributos de las haciendas regionales no ha asumido ni por asomo la función de recurso fundamental y garante de la suficiencia financiera de los Entes locales que le encomendó la Constitución. Algunas comunidades autónomas ni tan siquiera la han puesto todavía en funcionamiento. Y en bastantes de las que han intentado darle efectividad, siquiera en forma de una participación genérica en sus ingresos, la cuantía de las transferencias incondicionadas procedentes de los fondos de participación o cooperación ha sido modesta, según tuvimos oportunidad de comprobar a lo largo del capítulo anterior.

Para algunos especialistas tal fenómeno no ha supuesto ninguna sorpresa. Recién aprobada la Constitución empezaron a sentirse las primeras voces críticas, augurando que este iba a ser un terreno a propósito para la especulación. Así lo hacían presagiar las notables dificultades para activar un elenco significativo de tributos propios, a causa de la ocupación previa del espacio fiscal por la imposición estatal y local, por una parte, y de las severas limitaciones a que queda sujeto el poder tributario autonómico a la vista de los artículos 6 y 9 de la LOFCA, por otra.[454]

Al comenzar su andadura las comunidades autónomas las manifestaciones más relevantes de capacidad económica y, por ende, los hechos imponibles más rentables ya se hallaban copados por los impuestos de la Hacienda estatal y, en menor medida, de las haciendas locales. De ahí que el espacio yermo para la creación de impuestos propios fuera harto angosto.

A tan importante restricción de partida se sumaron, como decimos, otros condicionamientos jurídicos que han acabado minando la fuerza expansiva de esta fuente de financiación.[455] De especial trascendencia, por

454. En este sentido se pronunciaron Lasarte Álvarez, J. y Eseverri Martínez, E., "Las haciendas locales ante…", *op. cit.*, p. 645.

455. La bibliografía sobre los límites del poder tributario autonómico ha aumentado tanto en los últimos años que comienza a ser inabarcable. Pueden verse, entre otros muchos, los siguientes trabajos: Ferreiro Lapatza, J. J., *La Hacienda de las comunidades autónomas en los diecisiete estatutos de autonomía*, Colección Estudios, núm. 5, Generalidad de Cataluña, Escuela de Administración Pública, Barcelona, 1985, p. 107-116; Jiménez Compaired, I., *La imposición propia de las comunidades autónomas*, "Estudios Jurídicos", Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1994; Lasarte Álvarez, J., "El poder tributario de las comunidades autónomas. Límites específicos previstos en la Constitución y

ISBN: 978-84-613-2571-9

los conflictos doctrinales y jurisprudenciales a que han dado lugar, son los límites derivados del artículo 6 de la LOFCA. Según su apartado 2, los tributos que establezcan las comunidades autónomas "no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado". Aunque el manifiesto recorte que con esta norma se practica en las posibilidades de creación de nuevos tributos ha sido dulcificado por el Tribunal Constitucional, entendiendo que con ella se prohíbe únicamente la *duplicidad de hechos imponibles* (sentencias 37/1987, de 26 de marzo, fundamento jurídico 14, 186/1993, de 7 de junio, fundamento jurídico 4, y 14/1998, de 22 de enero, fundamento jurídico 11),[456] estos entes territoriales apenas han sido capaces de inventar

en la LOFCA", en AA.VV. (coordinador J. Lasarte), *Manual general de Derecho Financiero*, t. IV, vol. I, *Hacienda autonómica general y foral*, 2ª ed., Comares, Granada, 1998, p. 47-50 y 55-60; ADAME MARTÍNEZ, F. D., *El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen general*, Comares, Granada, 1998; LAGO MONTERO, J. M., *El poder tributario de las comunidades autónomas*, Aranzadi, Pamplona, 2000, p. 43 y siguientes; CHECA GONZÁLEZ, C., "Límites formales al establecimiento de tributos propios en las comunidades autónomas", *Alcabala-Revista de Hacienda Pública de Andalucía*, núm. 28, 2/2001, p. 147 y siguientes, y del mismo autor *Los impuestos propios de las comunidades autónomas. Ensayo de superación de las fuertes limitaciones existentes para su implantación*, Colección Cuadernos de Jurisprudencia Tributaria, núm. 25, Aranzadi, Elcano (Navarra), 2002; CASADO OLLERO, G., "En torno a la jurisprudencia constitucional tributaria del primer bienio del siglo. Algunos materiales de reflexión sobre la distribución constitucional de competencias tributarias", *Crónica Tributaria*, núm. 106, 2003, p. 14-22; GARCÍA NOVOA, C., "Contenido y límites del poder normativo de las comunidades autónomas en materia tributaria", en AA.VV. (directora A. Pita Grandal, coordinador R. I. Fernández López), *Hacienda autonómica y local*, III Seminario Iberoamericano de Derecho Tributario, Tórculo Ediciones, 2003, p. 229 y siguientes, y en la misma obra colectiva ALONSO GONZÁLEZ, L. M., "La función de los impuestos propios de las comunidades autónomas", p. 588-595; VARONA ALABERN, J. E., "Los tributos propios de las…", *op. cit.*, p. 44-60; GARCÍA NOVOA, C., "La financiación de las comunidades autónomas a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", en AA.VV. (editor J. E. Varona Alabern), *25 años de financiación autonómica*, Universidad de Cantabria-Parlamento de Cantabria, Santander, 2005, p. 164-178; y PUEBLA AGRAMUNT, N., "Los tributos propios de las comunidades autónomas. Su papel en el actual sistema de financiación autonómica", en AA.VV. (directora A. M. Pita Grandal y coordinador J. Aneiros Pereira), *La financiación autonómica en los estatutos de autonomía*, Marcial Pons, Madrid, 2008, p. 395-405.

456. La primera ocasión que tuvo el Tribunal Constitucional de pronunciarse sobre el sentido del artículo 6.2 fue a propósito del Impuesto sobre tierras infrautilizadas creado por la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1984, de 3 de julio, de reforma agraria. Para rechazar la existencia de doble imposición y desestimar la pretendida vulneración de ese precepto alegada por los recurrentes, el Tribunal afirmó que la prohibición que en él se contiene "no tiene por objeto impedir a las comunidades autónomas que establezcan tributos propios sobre objetos materiales o fuentes impositivas ya gravadas por el Estado, porque, habida cuenta de que la realidad económica en sus diferentes manifestaciones está toda ella virtualmente cubierta por tributos estatales", ello conduciría –continúa el Tribunal– "a negar en la práctica la posibilidad de que se creen, al menos por el momento, nuevos impuestos autonómicos". Por esta razón llegó a la conclusión de que con esta norma se excluye "la duplicidad de hechos imponibles, estrictamente" (sentencia 37/1987).

ISBN: 978-84-613-2571-9

impuestos con una capacidad recaudatoria sólida. Como limitación complementaria, el apartado 3 de dicho precepto, ya mencionado al tratar de los tributos propios de las haciendas locales en el capítulo primero, sólo les autoriza a "establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de régimen local reserve a las corporaciones locales, en los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple". El Tribunal Constitucional ha interpretado esta advertencia con una actitud bastante restrictiva, excluyendo cualquier eventual incidencia de la tributación propia sobre las *materias imponibles* reservadas a las entidades locales que no cuente con la preceptiva habilitación legal previa (sentencia 289/2000, de 30 de noviembre).

Los factores anteriores han venido acompañados de una evidente *falta de motivación política*. Por temor a posibles represalias electorales los dirigentes autonómicos no han mostrado, en general, una actitud de excesivo entusiasmo ante la idea de someter a sus contribuyentes a gravámenes de nueva planta. Tampoco ha facilitado las cosas una actitud de resistencia por parte del Estado, manifestada en la predisposición del Gobierno de la nación a recurrir buena parte de las nuevas figuras impositivas ante la jurisdicción constitucional.[457]

En cuanto a los recargos sobre impuestos estatales, las comunidades autónomas han acreditado un persistente rechazo a su utilización como instrumento para obtener ingresos suplementarios de sus ciudadanos, influenciadas de nuevo por el recelo a afrontar las posibles repercusiones políticas, económicas y sociales de un agravamiento de la presión fiscal.[458]

457. Como recalca Ramallo Massanet, J. –"La reforma necesaria de la Hacienda…", *op. cit.*, p. 157–, "tampoco el Estado es completamente ajeno a esta inactividad legislativa de las comunidades autónomas en materia de tributos propios, ya que con regularidad impugna [artículo 162.1.a) de la CE] las leyes autonómicas que los crean, coadyuvando indirectamente a que no exista la base necesaria que posibilite la participación de los entes locales en dichos tributos".

458. Como explicase Martín Queralt, J. –"El sistema de financiación de las comunidades autónomas. Notas críticas", *Palau 14-Revista Valenciana de Hacienda Pública*, núm. 11, 1990, p. 16-17–, la causa del exiguo éxito de esta fuente de recursos no hay que buscarla tanto en "*la incuria de las comunidades autónomas*" como en la "*la inviabilidad del propio sistema tributario* para asumir unos incrementos de presión fiscal que encontrarían un claro rechazo por parte de la sociedad. *Situación* que", añade este autor, "obvio es reconocerlo, ha *venido muy bien a los teóricos titulares del recargo*, legitimándoles para seguir cuestionando los porcentajes de participación en ingresos del Estado o las dotaciones con cargo al Fondo de Compensación, en tanto permanecían aletargadas las posibilidades para la constitución de una Hacienda autonómica de la que fueran auténticamente responsables". Este mismo diagnóstico es compartido por Hucha Celador, F. de la –"Reflexiones sobre la financiación de las comunidades autónomas en la Constitución española", *Documentación Administrativa*, núm. 232/233, 1992-1993, p. 445–, al señalar que las reticencias a acudir a

ISBN: 978-84-613-2571-9

Sólo los tributos estatales sobre el juego fueron en su día recargados por las haciendas autonómicas, en especial algunas de las modalidades lúdicas gravadas por la llamada *tasa* sobre los juegos de suerte, envite o azar.

Como consecuencia de todos los condicionantes anteriores, las comunidades autónomas no han sido capaces de consolidar una parcela tributaria propia, con un puesto de relieve dentro de su presupuesto de ingresos, durante los años transcurridos desde la aprobación de la LOFCA. Basta con repasar la simple denominación de la mayoría de las figuras recogidas en el inventario de la imposición autonómica para tomar conciencia de esta situación. Con contadas excepciones, los impuestos existentes, muchos de ellos de naturaleza predominantemente extrafiscal, carecen de la elasticidad y potencia necesarias para ser instrumentos eficaces de financiación y, mucho menos, para detraer parte de su recaudación y cederla a las haciendas locales en calidad de aportación apreciable a su suficiencia financiera. Lo mismo cabe decir de los recargos, relegados a un plano cada vez más residual, desde el momento en que sólo prosperaron adheridos a algunos de los gravámenes estatales sobre el juego. Las cifras no llaman a engaño: los presupuestos autonómicos distan mucho de tener en los recursos impositivos propios uno de sus principales recursos no financieros. Ni siquiera Canarias, donde la recaudación de sus impuestos propios representa más de un 5 por ciento del total de los recursos no financieros, puede tomarse como una excepción, ya que situación obedece a la existencia en esta comunidad autónoma de un impuesto especial sobre combustibles derivados del petróleo, sustitutivo del correspondiente gravamen estatal.

los recargos "derivan más de consideraciones políticas que jurídicas, en la medida en que ninguna de ellas ha querido arrostrar la impopularidad del establecimiento de una figura tributaria propia que incremente la presión fiscal de los contribuyentes residentes en su territorio". LAGO MONTERO, J. M. –"El poder tributario de las comunidades…", *op. cit.* p. 149–, se refiere a "la mala imagen, incluso terminológica, que la figura proyecta sobre la opinión pública", dado que el recargo "es percibido por la ciudadanía como una prestación suplementaria seudosancionatoria […], sin que se encuentre razón bastante para soportar una prestación tributaria añadida. El término 'recargo', con que es bautizada la figura, le hace un flaco favor a su viabilidad práctica".

ISBN: 978-84-613-2571-9

Impuestos propios y recargos de las comunidades autónomas de régimen común vigentes en el ejercicio 2008

Comunidad autónoma	Impuestos propios y recargos
Andalucía	–Impuesto sobre tierras infrautilizadas –Impuesto sobre depósito de residuos peligrosos –Impuesto sobre emisión de gases a la atmósfera –Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales –Impuesto sobre depósito de residuos radiactivos
Aragón	–Canon de saneamiento –Impuesto sobre el daño medioambiental causado por la instalación de transportes por cable –Impuesto sobre el daño medioambiental causado por la emisión de contaminantes a la atmósfera –Impuesto sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta
Principado de Asturias	–Canon de saneamiento –Impuesto sobre fincas o explotaciones agrarias infrautilizadas –Impuesto sobre el juego del bingo –Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales –Recargo sobre el IAE como comunidad autónoma uniprovincial
Islas Baleares	–Canon de saneamiento –Impuesto sobre los premios del juego del bingo
Canarias	–Canon de aguas –Impuesto especial sobre combustibles derivados del petróleo
Cantabria	–Canon de saneamiento –Recargo sobre el IAE como comunidad autónoma uniprovincial
Castilla-La Mancha	–Impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente
Castilla y León	–No ha establecido impuestos propios
Cataluña	–Canon de agua y sustitución por exacciones del canon de agua –Canon sobre la deposición controlada de los residuos municipales

ISBN: 978-84-613-2571-9

Comunidad autónoma	Impuestos propios y recargos
Cataluña	–Canon sobre la incineración de los residuos municipales –Canon sobre la deposición controlada de los residuos de la construcción –Gravamen de protección civil –Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales
Extremadura	–Impuesto sobre aprovechamientos cinegéticos –Impuesto sobre depósitos de las entidades de crédito –Impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente –Impuesto sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas
Galicia	–Canon de saneamiento –Impuesto sobre el juego del bingo –Impuesto sobre la contaminación atmosférica
Comunidad de Madrid	–Tarifa de depuración de aguas residuales –Impuesto sobre la instalación de máquinas en establecimientos de hostelería autorizados –Impuesto sobre depósito de residuos –Recargo sobre el IAE como comunidad autónoma uniprovincial
Región de Murcia	–Canon de saneamiento –Impuesto sobre los premios del juego del bingo –Impuesto sobre el almacenamiento o depósito de residuos en la Región de Murcia –Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales –Impuesto por emisiones de gases contaminantes a la atmósfera –Recargo sobre el IAE como comunidad autónoma uniprovincial
La Rioja	–Canon de saneamiento –Recargo sobre el IAE como comunidad autónoma uniprovincial
Comunidad Valenciana	–Canon de saneamiento –Recargo sobre la tasa que grava los juegos de suerte, envite o azar

FUENTE: Página web de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (http://www.aeat.es) y elaboración propia.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Análisis comparativo de la recaudación de los recursos tributarios propios de las comunidades autónomas de régimen común. Ejercicios 2002 a 2005

RECURSOS TRIBUTARIOS	2002		2003	
	Importe Miles euros	Valor relativo	Importe Miles euros	Valor relativo
Tributos cedidos y tasas afectas a servicios transferidos	48.492.395,68	56,60%	53.889.572,50	57,48%
Impuestos propios	634.310,23	0,74%	835.199,61	0,89%
Recargos sobre tributos estatales	70.175,28	0,08%	52.971,29	0,06%
Total recursos no financieros CCAA de régimen común	85.679.539,43	100%	93.748.241,17	100%

RECURSOS TRIBUTARIOS	2003		2004	
	Importe Miles euros	Valor relativo	Importe Miles euros	Valor relativo
Tributos cedidos y tasas afectas a servicios transferidos	60.390.578,85	58,93%	68.814.691,91	60,51%
Impuestos propios	946.407,26	0,92%	1.055.340,30	0,93%
Recargos sobre tributos estatales	22.753,31	0,02%	49.972,55	0,04%
Total recursos no financieros CCAA de régimen común	102.477.930,18	100%	113.720.794,86	100%

Fuente: Las haciendas autonómicas en cifras 2002, Las haciendas autonómicas en cifras 2003, Las haciendas autonómicas en cifras 2004 y Las haciendas autonómicas en cifras 2005 (Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas) y elaboración propia.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Recaudación de los impuestos propios y recargos sobre impuestos estatales por comunidades autónomas. Ejercicios 2002 a 2005
Valor relativo de dicha recaudación sobre el total de recursos autonómicos no financieros

COMUNIDAD AUTÓNOMA	2002			2003	
	Recursos no financieros Miles de euros	Tributos propios Miles de euros	Tributos propios Valor relativo	Recursos no financieros Miles de euros	Tributos propios Miles de euros
Andalucía	16.615.632,48	27.189,44	0,16%	18.420.462,02	26.495,03
Aragón	3.078.135,10	1.910,05	0,06%	3.376.403,26	4.638,06
Principado Asturias	2.698.529,82	34.604,37	1,28%	2.787.127,15	10.970,04
Islas Baleares	1.748.910,62	41.971,05	2,40%	1.817.133,78	40.843,80
Canarias	4.044.712,03	225.498,17	5,58%	4.331.188,12	252.059,12
Cantabria	1.371.233,39	1.611,20	0,12%	1.568.717,88	1.512,78
Castilla-La Mancha	4.661.602,43	10.694,97	0,23%	4.932.088,54	27.048,24
Castilla y León	6.763.017,95	–	0%	7.028.411,68	–
Cataluña	13.507.982,56	189.960,41	1,41%	14.936.817,03	218.934,23
Extremadura	3.200.013,32	30.683,80	0,96%	3.463.252,23	31.383,51
Galicia	6.297.215,42	29.160,42	0,46%	6.892.513,12	29.984,41
Comunidad de Madrid	10.427.616,99	79.540,93	0,76%	11.714.054,42	78.000,04
Región de Murcia	2.442.497,80	4.196,35	0,17%	2.800.865,45	31.194,80
La Rioja	723.830,47	5.255,30	0,73%	775.262,01	5.393,73
Comunidad Valenciana	8.098.609,04	22.209,05	0,27%	8.903.944,47	129.713,11
Total comunidades autónomas de régimen común	**85.679.539,43**	**704.485,51**	**0,82%**	**93.748.241,17**	**888.170,90**

FUENTE: *Las haciendas autonómicas en cifras* 2002, *Las haciendas autonómicas en cifras* 2003, *Las haciendas autonómicas en cifras* 2004 y Las haciendas autonómicas en cifras 2005 (Ministerio de

ISBN: 978-84-613-2571-9

2004			2005		
Tributos propios Valor relativo	**Recursos no financieros Miles de euros**	**Tributos propios Miles de euros**	**Tributos propios Valor relativo**	**Recursos no financieros Miles de euros**	**Tributos propios Miles de euros**	**Tributos propios Valor relativo**
0,14%	20.474.845,06	38.869,20	0,19%	22.251.420,50	44.640,09	0,20%
0,14%	3.632.006,83	7.148,07	0,20%	3.956.003,08	12.027,25	0,30%
0,39%	2.962.194,20	30.715,79	1,04%	3.203.626,79	33.417,97	1,04%
2,25%	1.991.170,14	42.850,00	2,15%	2.319.771,64	44.884,22	1,93%
5,82%	4.707.815,70	253.496,33	5,38%	5.214.195,23	257.182,00	4,93%
0,10%	1.640.885,06	–	0%	1.830.389,73	–	0%
0,55%	5.505.791,08	15.063,07	0,27%	5.961.073,96	15.662,44	0,26%
0%	7.401.085,11	–	0%	7.986.369,51	–	0%
1,47%	16.644.511,60	271.332,36	1,63%	18.841.983,81	348.608,22	1,85%
0,91%	3.674.168,62	31.994,70	0,87%	3.924.081,92	31.706,95	0,81%
0,44%	7.327.020,48	37.807,18	0,52%	8.078.799,08	50.365,48	0,62%
0,67%	12.775.908,74	61.756,72	0,48%	14.402.382,52	86.647,76	0,60%
1,11%	3.091.360,87	34.062,02	1,10%	3.605.912,44	37.297,40	1,03%
0,70%	862.190,09	8.747,35	1,01%	916.344,80	7.704,06	0,84%
1,46%	9.786.976,61	135.317,78	1,38%	11.228.439,83	135.169,01	1,20%
0,95%	**102.477.930,18**	**969.160,57**	**0,95%**	**113.720.794,86**	**1.105.312,85**	**0,97%**

Economía y Hacienda, Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas) y elaboración propia.

ISBN: 978-84-613-2571-9

La Comunidad Autónoma de Andalucía puede tomarse como paradigma de las limitaciones y problemas suscitados por los impuestos propios y recargos. Primero vino un intento fallido de recaudar fondos con el establecimiento del impuesto sobre tierras infrautilizadas, creado por la Ley 8/1984, de 3 de julio, de reforma agraria, validado en cuanto a su constitucionalidad por la sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo, y aún formalmente en vigor, pese a que nunca ha rendido recaudación alguna. Quince años después, la Ley 17/1999, de 28 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, estableció un impuesto sobre el juego del bingo –derogado a partir de 2007 por el artículo 5 de la Ley 12/2006, de 27 de diciembre, sobre fiscalidad complementaria del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía– y un recargo sobre la mal llamada *tasa* cedida sobre los juegos de suerte, envite o azar, exigido durante 2000 a 2002.[459] Finalmente, a partir del año 2004 han aparecido cuatro impuestos ecológicos de la mano de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas. La potencia recaudatoria de estas últimas exacciones es, sin embargo, muy pequeña. Concretamente, en la Ley 24/2007, de 26 de diciembre, del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2008, figura una previsión de ingresos por ellas igual a 19.731.455 euros, lo que supone una porción mínima de apenas el 0,15 por ciento sobre un montante total de 13.117.980.109 euros previstos para los capítulos 1 y 2 (impuestos directos e indirectos).

Otro buen ejemplo lo encontramos en la Comunidad de las Islas Baleares. Dos de sus iniciativas de creación de nuevos gravámenes sobre la lotería y sobre las instalaciones con incidencia sobre el medio ambiente dieron lugar a sendas declaraciones de inconstitucionalidad (sentencias 49/1995, de 16 de febrero, y 289/2000, de 30 de noviembre). Y otras dos figuras impositivas novedosas, como la conocida *ecotasa* o impuesto sobre las estancias empresas turísticas de alojamiento –creado por la Ley 7/2001, de 23 de abril– y el impuesto sobre la circulación de vehículos de arrendamiento sin conductor –creado por la Ley 13/2005, de 27 de diciembre–, han sido derogadas tras un corto período de vigencia.

En definitiva, el tiempo se ha encargado de respaldar a quienes manifestaron desde un primer momento una actitud escéptica respecto de la viabi-

459. Este recargo fue suprimido por la Ley 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras, al haber optado la comunidad autónoma por ejercer directamente competencias normativas sobre dicho gravamen estatal de conformidad con el artículo 19.2.e) de la LOFCA, el artículo 42 de la Ley 21/2001 y la Ley 19/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

ISBN: 978-84-613-2571-9

lidad de los recursos tributarios propios de las comunidades autónomas y, por derivación, de la participación local en su recaudación. La denominada gráficamente *atrofia* de los subsistemas tributarios autonómicos ha terminado por convertir tal participación en una fuente de ingresos de las haciendas locales semioculta, por no decir casi desconocida, de la que resultaría irreal predicar en la actualidad el calificativo de fundamental.[460] Como advierte Jiménez Compaired, mala fórmula sería esta para materializar la aportación regional al presupuesto local, desde el momento en que los tributos propios apenas han tenido desarrollo.[461] Si las comunidades autónomas no disponen apenas de impuestos propios, cuya presencia en nuestro sistema fiscal es en muchas de ellas insignificante y testimonial, ni tampoco han hecho un uso relevante de la potestad para establecer recargos sobre impuestos estatales, la consecuencia es previsible: al final han quedado desvirtuados tanto el mandato constitucional referente a la virtualidad del poder tributario autonómico como el artículo 142 de la Constitución.[462]

A la angostura de la tributación autonómica se añade, como circunstancia agravante que ya hemos destacado, el hecho de que la Ley reguladora de las haciendas locales de 1988 y, por derivación, su posterior Texto re-

460. A nuestro juicio, dan en la clave del problema las siguientes palabras de Zornoza Pérez, J. J., "La financiación de las corporaciones locales …", *op. cit.*, p. 186: "Es cierto que al fijarse la participación sobre los tributos propios de las comunidades autónomas, la atrofia de sus sistemas fiscales, basados de forma casi exclusiva en tasas y gravámenes sobre el juego, al margen de algún tributo con fines no fiscales, dificultaba el desarrollo de esta participación. Pero no lo es menos que las comunidades autónomas no han mostrado ningún interés en su regulación como tal participación, esto es, en cuanto fuente de financiación básica y de carácter genérico, es decir, no condicionada, sino que han preferido el empleo de subvenciones, normalmente condicionadas, con lo que ello supone de limitación de la autonomía financiera municipal". Otro autor que tampoco juzga demasiado relevante en términos económicos esta participación, teniendo en cuenta el escaso margen de maniobra de las comunidades autónomas en materia de imposición propia, es Martínez Lago, M. A., "Las transferencias a las haciendas…", *op. cit.*, p. 120.

461. Cfr. Jiménez compaired, I., "Comunidad autónoma y haciendas…", *op. cit.*, p. 397, quien añade:

"La Ley de haciendas locales, que, por su fecha de aprobación, tendría que haber sido consciente de esa realidad, no sólo la recoge acríticamente 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. Por ello, cuando la comunidad autónoma ha querido ayudar a la financiación local o se ha referido sencillamente a la participación local en los ingresos regionales o ha constituido mecanismos específicos de financiación local en forma de fondos a repartir entre algunas o todas las entidades locales."

462. Así lo denuncia Sánchez Serrano, L. "Principios y fuentes de financiación…", *op. cit.*, p. 8 y 23-24, quien se lamenta de la imposibilidad de llevar a la práctica las exigencias constitucionales.

ISBN: 978-84-613-2571-9

fundido de 2004 hayan referido expresamente la participación de las haciendas locales sólo a la recaudación de los tributos propios. Dados sus exiguos resultados económicos, según ilustran los datos reproducidos en los cuadros anteriores, los impuestos propios no han podido servir de base para articular una participación significativa. Ante esta situación, la mayoría de las comunidades autónomas han buscado la salida de reconocerles una participación genérica, a través de transferencias dotadas a partir de un porcentaje o una cantidad fija –estipulada cada año en la correspondiente Ley de presupuestos– del montante total de sus ingresos y canalizadas por medio de fondos globales. En dicho montante están comprendidos, obviamente, los ingresos imputables a los impuestos estatales cedidos, circunstancia que no parece ajustarse demasiado al tenor literal del artículo 39.2 del Texto refundido pero que nos parece admisible, por las razones que expusimos en el capítulo segundo, en orden a cumplir el citado artículo 142.

Ni los impuestos propios, que han venido operando con fines preferentemente extrafiscales, ni los recargos sobre impuestos estatales, confinados a un papel muy marginal y decreciente dentro del sistema de financiación autonómica, han acreditado una pujanza recaudatoria significativa en prácticamente ninguna de las comunidades autónomas de régimen general. Su reducido protagonismo en el funcionamiento de las haciendas autonómicas se ha convertido con el transcurso de los años en un serio obstáculo para lograr el asentamiento de sistemas estables de participación de los entes locales, de relevancia cuantitativa y carácter incondicionado.

El otro factor que ha propiciado un desarrollo muy modesto de esta fuente ingresos de las haciendas locales ha sido el enfoque restrictivo con que la legislación estatal en la materia ha delimitado el ámbito de las exacciones susceptibles de participación, circunscribiéndolo a la recaudación generada exclusivamente por los tributos propios.

1.2. Nuevas perspectivas. Los impuestos cedidos como tributos compartidos y la creciente búsqueda de nuevas materias imponibles para la imposición autonómica

Pese a constituir una traba importante, no creemos que la insuficiencia recaudatoria de que han venido adoleciendo los recursos tributarios de propia creación, ni tampoco la estrechez de miras de la legislación estatal sobre haciendas locales sigan siendo hoy en día argumentos válidos para

ISBN: 978-84-613-2571-9

justificar por tiempo indefinido la postergación a un segundo plano de la participación en los tributos de las comunidades autónomas.

A lo largo de este trabajo hemos reclamado en varias ocasiones que este mecanismo de financiación debería extender su campo de actuación al rendimiento de los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, habida cuenta de que muchos de ellos han pasado a estar configurados *de facto* como *tributos compartidos* desde la profunda reforma de su régimen jurídico operada a finales de 1996 por la Ley orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, y la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, consolidada cinco años más tarde con la Ley orgánica 7/2001 y la Ley 21/2001, ambas de 27 de diciembre.[463] Las asambleas legislativas autonómicas tienen abierta desde entonces la posibilidad de ejercer competencias normativas sobre algunos elementos de cuantificación de buena parte de las figuras impositivas objeto de cesión, con el fin de ajustar al alza o a la baja la carga tributaria soportada por sus contribuyentes.[464] De ahí que resulte razonable que las comunidades autónomas empiecen a hacer copartícipes a los entes locales de estos ingresos, en parte vinculados a la política que vienen desplegando sobre esta parcela de la fiscalidad.[465]

463. Como expone Lasarte Álvarez, J. –"La posible reforma de los estatutos de autonomía y su incidencia en el sistema de financiación", en AA.VV., *Reforma del Estatuto de autonomía de Andalucía*, vol. II, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2005, p. 265-266–, el novedoso planteamiento de los tributos compartidos ha roto "la concepción secular de la Hacienda del Estado como única beneficiaria de las figuras impositivas más relevantes y de la ley estatal como única fuente de su regulación", hasta el punto de que, en su opinión, "hoy no tiene sentido hablar de impuestos estatales o autonómicos, expresiones que sólo son apropiadas para referirse a figuras residuales por su baja significación en el sistema fiscal (con excepción del Impuesto sobre Sociedades)". Para Cayón Galiardo, A. –"La reforma de las haciendas…", *op. cit.*, p. 398–, el cambio de perspectiva conduce a que "un mismo y único sistema tributario, más o menos complejo, debe ser suficiente para nutrir las necesidades de todas las haciendas".

464. El alcance de tales competencias normativas se concreta en el artículo 19.2 de la LOFCA, en la redacción dada por la citada Ley orgánica 7/2001, así como en los artículos 37 a 45 de la Ley 21/2001.

465. Estamos de acuerdo con Suárez Pandiello, J. –"Distribución de competencias y relaciones…", *op. cit.*, p. 156 y 159–, en que "el considerable retraso en la instauración de las participaciones municipales en los ingresos de las comunidades autónomas pudiera verse legitimado en cierta medida por las carencias sufridas en el proceso de evolución del sistema de financiación de estas últimas administraciones. De hecho, hasta fecha muy reciente estas administraciones dependían también de un modo absoluto de las transferencias procedentes del Estado, con lo que malamente podían hacer a las haciendas locales partícipes de tributos de los que ellas mismas carecían". Sin embargo, reforzada la fiscalidad regional a través de la cesión de impuestos por el Estado se abre una nueva etapa en la que parece llegado el momento de que se doten y consoliden fondos autonómicos de financiación o nivelación local "que contemplen de manera permanente y sin menoscabar la autonomía de los entes locales, el establecimiento de participaciones en sus ingresos sin carácter finalista".

ISBN: 978-84-613-2571-9

Durante muchos años se consideró que la excesiva dependencia de las transferencias estatales lastraba el funcionamiento de las haciendas autonómicas, convirtiéndolas en haciendas *parasitarias*.[466] Sin embargo, este problema fue afrontado en 1996 y 2001 con una progresiva redefinición cuantitativa y cualitativa de la cesión de impuestos estatales, merced a la ampliación del elenco de exacciones cedidas y a la atribución de competencias para su regulación. Y previsiblemente será uno de los ejes centrales de la nueva reforma que ahora se anuncia. Por ello, la falta de autonomía tributaria y de corresponsabilidad fiscal ha quedado desactivada en su condición de principal pretexto alegado por los gobiernos autonómicos para no asumir la cuota de responsabilidad que les corresponde, por expreso mandato constitucional, en orden a procurar una financiación ordinaria y suficiente de las entidades locales. En este sentido, recalca Medina Guerrero que las comunidades autónomas "no pueden seguir escudándose en la idea de que el propio sistema de financiación constituye un importante obstáculo para la puesta en marcha de la reiterada participación", dado que a estas alturas es indudable que su Hacienda ha dejado de ser una Hacienda nutrida principalmente de transferencias.[467]

Por otro lado, el escenario semidesértico de la imposición propia que hemos descrito más arriba ha empezado poco a poco a experimentar una tímida transformación. Tras la aparición de diversas modalidades de cánones de saneamiento y de gravámenes sobre el juego del bingo, en los últimos años hemos asistido a un paulatino resurgimiento del interés por explorar ignotas áreas de la fiscalidad, lo que ha motivado que bastantes comunidades autónomas hayan establecido nuevos impuestos. El examen de la normativa fiscal más reciente demuestra que con esfuerzo imaginativo resulta todavía factible la búsqueda de modalidades de imposición alternativas, que recaigan sobre manifestaciones de capacidad económica o materias imponibles no gravadas por el Estado. Pueden servir de exponentes los siguientes tributos:[468]

466. Sobre esta cuestión continúan siendo de referencia las reflexiones críticas efectuadas en su día por RODRÍGUEZ BEREIJO, A., "Una reflexión sobre el sistema general de la financiación de las comunidades autónomas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 15, 1985, p. 68-72.

467. MEDINA GUERRERO, M., "La articulación de la suficiencia financiera…", *op. cit.*, p. 74. Esta circunstancia lleva a SUÁREZ PANDIELLO, J. –"Las haciendas locales en el umbral…", *op. cit.*, p. 28-29–a manifestar su convicción de que "el tema de la participación en las comunidades autónomas es un reto más próximo que lejano, vinculado, en todo caso, al ámbito competencial y de suficiencia de las comunidades autónomas".

468. Para un análisis general y reciente de la imposición autonómica puede consultarse la extensa obra colectiva AA.VV. (director P. M. Herrera Molina, coordinadores J. Galán Ruiz y C. Prieto Martín), *Tributos locales y autonómicos*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006, p. 483 y

ISBN: 978-84-613-2571-9

–Impuestos ecológicos o medioambientales, que gravan en general las actividades o instalaciones que inciden negativamente en el medio ambiente (Castilla-La Mancha) o acciones concretas como el depósito o alma-

siguientes, donde además de una visión panorámica se ofrece un examen particular de los diversos tipos de impuestos. El interés por el estudio de estos tributos ha provocado un verdadero aluvión de bibliografía, dentro de la cual citamos por orden alfabético los siguientes trabajos: AA.VV., *El nuevo impuesto sobre grandes establecimientos comerciales*, Bosch, Barcelona, 2002; Checa González, C., "El impuesto extremeño sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente: Defensa de su constitucionalidad", *Nueva Fiscalidad*, núm. 2, 2003, p. 27 y siguientes; Cordero González, E. M. y Sesma Sánchez, B., "El impuesto sobre grandes establecimientos comerciales del Principado de Asturias", *Revista de Información Fiscal*, núm. 72, 2005, p. 83; Cors Meya, X., "Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales", *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 263, 2002, p. 15 y siguientes; Falcón y Tella, R., "La inconstitucionalidad declarada del impuesto balear sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente y la previsible inconstitucionalidad del impuesto catalán sobre grandes superficies comerciales y del proyectado impuesto extremeño sobre el ahorro", *Quincena Fiscal*, núm. 5, 2001, p. 5-9; Galapero Flores, R., "El impuesto sobre solares. Su implantación en la Comunidad Autónoma de Extremadura", *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 263, 2002, p. 247 y siguientes, y "El impuesto sobre los depósitos de las entidades de crédito de la Comunidad Autónoma de Extremadura", *Nueva Fiscalidad*, núm. 5, 2002, p. 47 y siguientes; Gutiérrez de Gandarilla Grajules, F. A., "Algunas reflexiones jurídicas sobre el nuevo impuesto extremeño sobre depósitos de entidades de crédito", *Impuestos*, I, 2002, p. 421 y siguientes; Luchena Mozo, G. M., "Impuesto sobre depósito de residuos de la Comunidad de Madrid: ¿Ante un nuevo impuesto ambiental", *Crónica Tributaria*, núm. 115, 2005, p. 99 y siguientes; Ordóñez de Haro, M. C. y Rivas Sánchez, C., "Los nuevos impuestos ecológicos andaluces", *Revista Técnica Tributaria*, núm. 71, 2005, p. 49 y siguientes; Patón García, G., "La adecuación constitucional del impuesto castellano-manchego sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente y la imposición autonómica ambiental", *Impuestos*, II, 2002, p. 131 y siguientes; Pérez De Ayala Becerril, M., "La inconstitucionalidad del nuevo impuesto catalán sobre grandes superficies a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Impuestos*, núm. 11, 2001, p. 93 y siguientes; Rodríguez Muñoz, J. M., "El impuesto extremeño sobre los depósitos de las entidades de crédito: Una primera aproximación", *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 265, 2002, p. 707 y siguientes, "A vueltas con la fiscalidad ambiental autonómica, a propósito del impuesto sobre el depósito de residuos de la Comunidad de Madrid", *Nueva Fiscalidad*, núm. 9, 2003, p. 71 y siguientes, "El canon catalán sobre disposición de residuos", *Nueva Fiscalidad*, núm. 11, 2003, p. 101 y siguientes, y "Los tributos sobre actividades de riesgo: Su consagración a raíz de la STC 168/2004, de 6 de octubre de 2004 y la aplicación de esta sentencia a otros impuestos autonómicos *sub iudice*", *Nueva Fiscalidad*, núm. 4, 2005, p. 9 y siguientes; Ruiz Almendral, V. y Zornoza Pérez, J. J., "El impuesto sobre grandes establecimientos…", *op. cit.*, p. 9 y siguientes; Sánchez Graells, A., "La inconstitucionalidad del nuevo impuesto aragonés sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta", *Quincena Fiscal*, núms. 15-16, 2006, p. 35 y siguientes; Serrano Antón, F., "El impuesto sobre depósito de residuos de la Comunidad de Madrid y el principio de corresponsabilidad", en AA.VV., *Estudios en homenaje al profesor Pérez de Ayala*, Dykinson, Madrid, 2007, p. 607 y siguientes, y Varona Alabern, J. E., "El tributo catalán creado por la Ley de protección civil de Cataluña y la STC 168/2004, de 6 de octubre", *Nueva Fiscalidad*, núm. 6, 2005, p. 9-48.

ISBN: 978-84-613-2571-9

cenamiento de residuos, la emisión de gases a la atmósfera, los vertidos a las aguas litorales o la instalación de transportes por cable (Andalucía, Aragón, Galicia y Comunidad de Madrid).

–Gravamen de protección civil (Cataluña).

–Impuesto sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas (Extremadura)

–Impuesto sobre depósitos de las entidades de crédito (Extremadura).

–Impuestos sobre grandes establecimientos comerciales o áreas de venta (Aragón, Cataluña y Principado de Asturias).

Los resultados recaudatorios de estas figuras impositivas autonómicas, muchas de las cuales han sido recurridas ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno de la nación, no son demasiado significativos. De cualquier forma, su implementación ha propiciado un ligero cambio de tendencia. No en vano, el rendimiento de los impuestos propios y los recargos en el conjunto de las comunidades autónomas de régimen común ha pasado de 704.485.510 euros en 2002 a 1.105.312.850 euros en 2005, con un aumento del 56,90 por ciento en cuatro años. Tal incremento de la capacidad de producir ingresos a través de recursos tributarios propios, unido al progresivo ensanchamiento de los recursos tributarios cedidos por el Estado, sientan las bases para una inaplazable generalización y un desarrollo más ambicioso y continuado de la participación de las haciendas locales en su rendimiento.

Dos circunstancias han marcado el devenir de los recursos tributarios de las comunidades autónomas durante los últimos años, mejorando de paso las condiciones necesarias para dar un giro a la anómala situación de postergación que ha venido sufriendo la participación de las haciendas locales en su rendimiento.

Por una parte, hemos presenciado una revalorización cuantitativa y cualitativa de los impuestos cedidos por el Estado, que han cobrado un notable protagonismo en el sistema de financiación autonómica en detrimento de las transferencias. Por añadidura, las haciendas autonómicas están desplegando sobre ellos una creciente actividad normativa, plasmada en la regulación de los tipos impositivos y determinados beneficios fiscales (reducciones de la base, así como deducciones y bonificaciones de la cuota).

Por otra parte, se ha producido poco a poco un tímido renacer de la imposición propia en bastantes comunidades autónomas, mediante la creación de figuras que inciden sobre materias imponibles no ocupadas por los impuestos estatales.

ISBN: 978-84-613-2571-9

1.3. El denominado Pacto Local y su incidencia en las relaciones financieras entre las comunidades autónomas y las entidades locales

Largo y tendido se ha hablado y escrito durante el último decenio acerca del llamado comúnmente *Pacto Local*, expresión que ha calado con éxito en la jerga habitual entre las fuerzas políticas e instituciones de ámbito nacional, autonómico y local. Con ella se quiere poner de relieve la necesidad de prolongar en un sentido descendente el proceso de descentralización política, administrativa y financiera acaecido en nuestro país tras la aprobación de la Constitución de 1978, detenido en las comunidades autónomas como nivel intermedio de gobierno y huérfano de un reforzamiento equivalente del papel que incumbe a los entes locales dentro de la Administración pública española.

En los primeros años de implantación del nuevo modelo de organización territorial se divulgó desde la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) una conocida propuesta, que apuntaba hacia el objetivo programático de alcanzar una distribución del gasto público entre la Hacienda estatal, las haciendas autonómicas y las haciendas locales en una proporción respectiva del 50, 25 y 25 por ciento del volumen total.

Con el transcurso del tiempo las comunidades autónomas han superado con creces ese umbral, tras haber quedado completado en los años noventa el traspaso de competencias de la trascendencia de la educación y la sanidad a aquellas que accedieron a la autonomía por la vía lenta del artículo 143 de la norma fundamental. En cambio, esa meta no se ha cumplido aún por lo que respecta a las entidades locales. Al margen de los condicionantes provenientes del surgimiento de un nuevo nivel intermedio de gobierno antes inexistente, tampoco han ayudado algunas características estructurales que singularizan a la Administración local en nuestro país. Entre ellas destacan la excesiva fragmentación en unidades municipales de pequeñas dimensiones y la reducida capacidad de gestión, que se erigen en serios obstáculos para la asunción de mayores competencias en sectores estratégicos de la acción pública.[469] Según ha recordado el *Libro*

469. Según Suárez Pandiello, J. –"Las haciendas locales en el umbral…", *op. cit.*, p. 23-24–, "ampliar el peso relativo del sector público local de una forma significativa implica absorber competencias con un peso presupuestario importante y ello requiere una capacidad de gestión que hoy no tienen la mayoría de nuestros ayuntamientos". Con su actual estructura resulta muy difícil descentralizar competencias como la educación primaria –gestionada por el sector local en los estados donde éste asume una mayor porción del gasto público–, a menos que se haga "escalonadamente (empezando por las grandes ciudades), potenciando la labor de las diputaciones y de las instituciones de cooperación supramunicipal (mancomunidades, consorcios,

ISBN: 978-84-613-2571-9

blanco para la reforma del gobierno local, España tiene una estructura municipal integrada por 8.110 municipios (dato a 1 de enero de 2005), de muy diferentes características y población y con una distribución territorial muy poco homogénea. De ahí que se haya diagnosticado con razón que uno de los rasgos que singularizan al mapa municipal español es su acentuado *minifundismo*, puesto que de los ayuntamientos existentes cerca del 90 por ciento no alcanza una población de 5.000 habitantes.[470]

El pacto competencial y financiero para los entes locales ha sido reclamado con perseverancia por la FEMP desde la Asamblea General Extraordinaria celebrada en La Coruña en noviembre de 1993, así como por las organizaciones equivalentes de ámbito autonómico. En esencia, persigue potenciar su grado de autonomía acometiendo una *segunda descentralización*, inspirada en el principio de subsidiariedad, con el fin de que los ciudadanos reciban los servicios públicos, siempre que ello sea posible, de la Administración que tengan más próxima.[471] De paso se podría lograr una clarificación del marco competencial que subsanase o, al menos, suavizase el manido problema de los *servicios impropios*, denominación habitual para designar aquellos servicios y actividades públicos que las corporaciones locales se ven obligadas a prestar o realizar ante las demandas ciudadanas, pese a no estar comprendidos dentro del campo estricto de sus competencias legales, con el consiguiente lastre para sus presupuestos.[472]

---

comarcas,…) o ¿por qué no? abriendo un proceso de fusión de municipios que en las circunstancias actuales malviven sin masa crítica suficiente para prestar los servicios mínimos que tienen encomendados". Los inconvenientes que suscita el minifundismo local en aspectos tales como la inadecuación entre gastos y recursos, la deficiente implantación o la coordinación y gestión de las inversiones son analizados por GIL JIMÉNEZ, F., "Reflexiones sobre la regulación de la Hacienda local", *Revista de Hacienda Local*, núm. 87, 1999, p. 604-606.

470. "Libro blanco para la reforma…", *op. cit.*, p. 69.

471. El principio de subsidiariedad viene formulado en el artículo 4, apartados 2 y 3, de la Carta Europea de la Autonomía Local:

"2. Las entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad.

"3. El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía."

472. Con relación a estos servicios el Informe de la Ponencia de estudio de la financiación local constituida en el seno de la Comisión de Entidades Locales del Senado, aprobado por el Pleno en diciembre de 2007, lanza la propuesta siguiente: "Segunda: Se deben identificar con carácter previo todas aquellas competencias que, correspondiendo su titularidad teórica a otra Administración pública, son ejercidas impropiamente por las entidades locales. Igualmente, se debe evitar que, cuando se atribuye una nueva competencia o ésta conlleve una nueva prestación de servicios, puedan dar lugar a gastos de suplencia. Cualquier redistribución com-

ISBN: 978-84-613-2571-9

El documento acordado en su día por la Comisión Ejecutiva de la FEMP, bajo el título *Bases para el Pacto Local*, cristalizó en la aprobación de la Ley 11/1999, de 21 de abril, y las leyes orgánicas 7 a 10/1999, de idéntica fecha.[473] A través de esos textos legales el Estado introdujo diversas medidas tendentes a mejorar la capacidad de decisión de las corporaciones locales sobre sus propios intereses, aunque sin tocar ninguna pieza del sistema de financiación, cosa que no se hizo hasta la ya citada Ley 51/2002.[474] Como se reconoce en la exposición de motivos de la Ley 11/1999, la mayoría de las reivindicaciones locales afectan a materias cuya competencia se halla asumida por las comunidades autónomas. Por tanto, la clave para que el Pacto Local suponga una verdadera reordenación de competencias materiales y financieras está en el desarrollo interno que de él se lleve a cabo en el seno de cada comunidad autónoma. Y es ahí donde el proceso ha bailado a ritmos muy dispares, ralentizándose en muchas comunidades autónomas donde no se ha verificado ningún avance reseñable.[475]

petencial en definitiva, con base en el principio de lealtad institucional en lo financiero, ha de ir acompañada de la asignación de financiación suficiente para su ejercicio." (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, VIII Legislatura, serie I, núm. 857, 26 de diciembre de 2007, p. 50). No obstante, en este punto compartimos una importante matización con Marín-Barnuevo Fabo, D., "La financiación de las haciendas locales…", *op. cit.*, p. 126 y 139. Tiene razón este autor cuando puntualiza que "la reivindicación de ingresos adicionales con el pretexto de la necesidad de financiar servicios impropios sólo estaría justificada en los supuestos en que dicha actuación constituyera una verdadera exigencia social, y sólo cuando la asunción del servicio por parte de los ayuntamientos hubiera sido coordinada con las demás administraciones territoriales". Ello le lleva a reclamar "una identificación de los servicios impropios asumidos por las corporaciones locales que permita delimitar los gastos esenciales y no esenciales", pues "parece razonable computar el coste que conlleva para los municipios la prestación de servicios de naturaleza esencial y no asumidos por otra Administración territorial, pero no el resto, cuya financiación íntegra exigiría un esfuerzo ciertamente extraordinario".

473. La Ley 11/1999, de 21 de abril, contiene una serie de modificaciones de la Ley reguladora de las bases del régimen local, así como otras medidas para el desarrollo del gobierno local en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y aguas. Las leyes orgánicas 7 a 10/1999 modifican respectivamente la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, la Ley orgánica 9/1983, de 15 de junio, reguladora del derecho de reunión y la Ley orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación.

474. Para una aproximación al contenido de esta reforma pueden consultarse los trabajos incluidos en las obras colectivas AA.VV., *El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del gobierno local*, Ministerio de Administraciones Públicas-Federación Española de Municipios y Provincias-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1999, y AA.VV. (coordinadores M. Arenilla Sáez y J. M. Canales Aliende), *Gobierno y pacto local*, Ministerio de Administraciones Públicas, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999.

475. El desarrollo del Pacto Local en el ámbito autonómico ha sido estudiado recientemente por Salvador Crespo, M., *La autonomía provincial en el sistema constitucional español,* Fundación

ISBN: 978-84-613-2571-9

En lo que aquí nos interesa, queremos resaltar que esa segunda fase o etapa de formalización y ejecución del Pacto Local brinda una oportunidad inmejorable para abordar, con mayor atención de la que ha merecido hasta ahora, el régimen jurídico de la participación de las haciendas locales en los tributos de las haciendas autonómicas. En el capítulo cuarto ya constatamos que algunos de los fondos de cooperación existentes en las comunidades autónomas han sido objeto de retoques parciales justamente como consecuencia del mismo. Recuérdense, a este respecto, las modificaciones introducidas en el Fondo de Cooperación Local de Galicia –adición de un fondo complementario–, así como en el Plan de cooperación local de Castilla y León –inclusión de créditos presupuestarios específicos para esta finalidad.

Desde el punto de vista financiero, el Pacto Local debe estar guiado por un postulado elemental: cualquier decisión o medida que implique un aumento de los servicios y funciones atribuidos a las administraciones locales ha de implicar ineludiblemente la asignación de nuevos recursos, en la cuantía necesaria para costear con garantías ese volumen adicional de gasto. Ello debe ser así tanto si las competencias son atribuidas a título de propias, como si las entidades locales se hacen cargo de su ejercicio por medio de una delegación u otro mecanismo de trasvase del desempeño competencial (encomienda de gestión). Lo contrario supondría ignorar claramente el principio constitucional de suficiencia de las haciendas locales.

No es casual que todos los nuevos estatutos de autonomía de 2006 y 2007, que como ya vimos en el capítulo segundo han prestado bastante más atención a la Hacienda local que sus antecesores, se hayan hecho eco de esta exigencia.[476]

Democracia y Gobierno Local-Instituto Nacional de Administración Publica, 2007, p. 398-423. El tema es abordado con más brevedad por CANALES ALIENDE, J. M., "Los retos del desarrollo autonómico del Pacto Local", en AA.VV. (coordinador M. Vivancos Comes), *Un Pacto Local para el siglo XXI. Una visión abierta desde la Comunidad Valenciana*, Fundación Vives, Valencia, 2000, p. 171-177. Para el caso específico de Andalucía véase LÓPEZ MENUDO, F., "El Pacto Local en la Comunidad Autónoma de Andalucía", *Administración de Andalucía-Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. extraordinario 2(1), 2003, p. 33 y siguientes.

476. La situación era algo distinta en los estatutos de autonomía iniciales. Como explica detenidamente MEDINA GUERRERO, M. –"La protección constitucional de la autonomía…", *op. cit.*, p. 48-50–, sólo una minoría de ellos prevé para estos supuestos de transferencia o delegación de competencias una garantía financiera a favor de la Administración local, destinada a asegurarle los medios precisos para el desempeño de sus nuevas tareas. Este autor da cuenta, en primer lugar, del artículo 33.3 del Estatuto de La Rioja (Ley orgánica 3/1982, de 9 de junio, en la redacción dada por la Ley orgánica 2/1999, de 7 de enero), del artículo 44.3 del antiguo Estatuto

ISBN: 978-84-613-2571-9

El artículo 64.2 del Estatuto de la Comunidad Valencia (Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril) declara que la descentralización de competencias a los ayuntamientos "irá acompañada de los suficientes recursos económicos para sea efectiva".

Por su parte, el artículo 84.4 del Estatuto de Cataluña (Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio) reclama a la Generalidad que determine y fije "los mecanismos para la financiación de los nuevos servicios derivados de la ampliación del espacio competencial de los gobiernos locales". Además, el artículo 219.3 completa ese mandato, mencionando la participación en los ingresos de la comunidad autónoma como una de las vías idóneas para garantizar la suficiencia financiera ante la asunción de nuevas competencias.

Con idéntico planteamiento, el artículo 75 del Estatuto de las Islas Baleares (Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero) exige en sus apartado 5 y 6 medios económicos "adecuados y suficientes", a título de requisito preceptivo para la transferencia o delegación de competencias en los municipios por parte de otras administraciones (Estado, comunidad autónoma o consejos insulares). Lo mismo sucede con los consejos insulares en el artículo 137.4, donde se eleva a la condición de esencial para la entrada en vigor de cualquier transferencia o delegación de nuevas competencias "la asignación de los recursos suplementarios necesarios para financiarlas correctamente, de manera que se tenga en cuenta la financiación del coste total y efectivo de los servicios transferidos".

Tampoco la reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía plasmada en la Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo, ha arrinconado el impacto financiero inherente a la puesta en práctica del Pacto Local. Su artículo 93 versa sobre la transferencia y delegación de competencias en los ayuntamientos,

de Aragón (Ley 8/1982, de 10 de agosto) y del artículo 16.4 del Estatuto de Extremadura (Ley orgánica 1/1983, de 25 de febrero, modificada en este punto por la Ley orgánica 12/1999, de 6 de mayo). Coinciden estas normas en ordenar que las leyes que pueda aprobar la comunidad autónoma para transferir o delegar en las corporaciones locales facultades relativas a materias de su competencia han de prever "en cada caso la correspondiente transferencia de medios". En segundo lugar, alude a la formulación del artículo 26.3 del antiguo Estatuto de Castilla y León (Ley orgánica 4/1983, de 25 de febrero), donde se reclamaba que la transferencia o delegación de competencias en las entidades locales fuese acompañada del "correspondiente traspaso de medios personales, financieros y materiales". Y menciona, por último, el artículo 30.3.b) del Estatuto de Castilla-La Mancha (Ley orgánica 9/1982, de 10 de agosto), el artículo 23.4 del Estatuto de autonomía de Canarias (Ley orgánica 10/1982, de 10 de agosto, en la redacción dada por la Ley orgánica 4/1996, de 30 de diciembre) y el artículo 69.2 del antiguo Estatuto de las Islas Baleares (Ley orgánica 2/1983, de 25 de febrero), que no proyectan esta cláusula de garantía sobre la generalidad de las corporaciones locales, sino sólo sobre alguna clase de ellas (diputaciones provinciales en el primer caso y cabildos y consejos insulares en el segundo y tercero).

ISBN: 978-84-613-2571-9

poniendo el acento en que esta materia deberá regularse por ley, aprobada por mayoría absoluta, y garantizando siempre "la necesaria suficiencia financiera para poder desarrollarla". Y por si quedara alguna duda, su artículo 192.7, incluido en la regulación estatutaria de las haciendas locales, recalca el postulado que estamos comentando: "Cualquier atribución de competencias irá acompañada de la asignación de recursos suficientes".

El Estatuto de Aragón reformado por la Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril, se muestra más escueto en este punto. Su artículo 85, relativo a los principios y relaciones entre la comunidad autónoma y los entes locales, autoriza en su apartado 3 a la primera a regular mediante ley "la distribución de responsabilidades administrativas entre los distintos niveles de organización territorial, de acuerdo con la legislación básica estatal, respetando la autonomía constitucionalmente garantizada y previendo los medios de financiación suficientes para que pueda llevarse a cabo su ejercicio".

El Estatuto de autonomía de Castilla y León (Ley orgánica 14/2007, de 30 de noviembre), último por ahora de la nueva hornada de textos estatutarios, incluye dos cláusulas explícitas de salvaguarda de la suficiencia financiera local ante eventuales alteraciones del orden competencial. Su artículo 50.1 ordena que la transferencia de competencias de la comunidad autónoma a los entes locales, también sujeta a la condición formal de que sea regulada mediante una ley aprobada por mayoría absoluta, contemple "el traspaso de los medios personales, financieros y materiales que resulten precisos para garantizar la suficiencia en la prestación de los servicios públicos descentralizados". Y su artículo 55.2 apuntala el mandato anterior, demandando que las competencias transferidas lleven incorporada "una financiación autonómica suficiente, para que no se ponga en riesgo la autonomía financiera de dichos entes locales".

La conclusión que cabe extraer de las disposiciones precedentes es común. En la medida en que las comunidades autónomas promuevan una efectiva descentralización de competencias hacia el ámbito local, la misma debería ir escoltada por la correspondiente dotación financiera.[477] Para ello hace falta una implicación de aquéllas en la configuración de las finanzas locales más intensa de la acreditada hasta ahora. Y, a nuestro modo de ver,

477. VELASCO CABALLERO, F. –"El estado de la autonomía local…", *op. cit.*, p. 28– relativiza el valor de estas garantías estatutarias en pro de la suficiencia financiera local. En su opinión, tienen una eficacia "menor de lo que aparentan", ya que "remiten a un difícil 'juicio de suficiencia' de recursos que se proyecta sobre normas de rango legal, juicio éste que ha de hacerse con la debida deferencia al legislador autonómico". Por ello, considera que sólo serán realmente eficaces en supuestos claros, como la atribución de una nueva competencia con incremento relevante del gasto municipal y sin que se haya dispuesto financiación específica.

ISBN: 978-84-613-2571-9

el compromiso debería canalizarse principalmente a través de modelos de participación en tributos que resuelvan las peculiaridades o dificultades de cada territorio.[478] Por tanto, el Pacto Local plantea una ocasión inmejorable para la entrada en escena de la participación de las entidades locales en la recaudación impositiva autonómica, convirtiéndola de una vez por todas en un medio de financiación de carácter ordinario, estable e incondicionado, tal y como demanda la Constitución. Como hace notar Zornoza Pérez, "al igual que el Pacto Local requiere de desarrollos ulteriores que competen a las comunidades autónomas, la reestructuración de las haciendas locales exige una consideración también desde la perspectiva autonómica, en orden al establecimiento de un sistema de relaciones financieras entre Hacienda autonómica y local que se corresponda con la realidad jurídico-institucional de dichos niveles de gobierno".[479]

En último extremo, se trataría de recorrer ahora un camino análogo al seguido por el Estado durante el proceso de traspasos de servicios a las comunidades autónomas. Desde el período transitorio proyectado en la LOFCA (disposición transitoria primera) y los estatutos de autonomía, el coste de los servicios transferidos fue cubierto en su mayor parte mediante la participación en los tributos de la Hacienda estatal, los impuestos cedidos y las

478. Compartimos la siguiente afirmación de Tobes Portillo, P. y Angoitia Grijalba, M. –"El Plan de cooperación…", *op. cit.*, p. 276:

"En la medida que la segunda descentralización consiste, en esencia, en el traspaso de competencias desde la esfera autonómica al mundo local, está claro que es la comunidad autónoma la que debiera facilitar a las entidades locales los recursos suficientes para el desempeño de las competencias transferidas."

479. Cfr. Zornoza Pérez, J. J., "La financiación de las corporaciones locales …", *op. cit.*, p. 191-193. Completa esta reflexión añadiendo que la transferencia de los medios económicos necesarios para asegurar la financiación suficiente de las competencias transferidas desde las comunidades autónomas a los entes locales bien podría materializarse "en el desarrollo, tanto tiempo aplazado, de mecanismos de participación de las entidades locales en los ingresos tributarios de las comunidades autónomas, comprendiendo dentro de ellos los procedentes de los tributos cedidos en su actual configuración; de una participación concebida como medio de financiación básica y, por tanto, destinada a integrarse en los presupuestos de los entes locales para ser libremente asignados por las corporaciones respectivas en ejercicio de la autonomía que tienen constitucionalmente garantizada". Idénticos argumentos aparecen reiterados en su trabajo "Perspectivas de la financiación…", *op. cit.*, p. 710-712. Defiende una posición análoga García Rubio, F. –*La segunda descentralización. Bases para pactos locales en las comunidades autónomas*, Centros de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, p. 82–, quien recalca que "una primera actuación para la concreción del pacto local y la mejora del sistema de financiación de las haciendas locales en aras de vertebrar un estado homogéneo en tres niveles territoriales complementarios los unos entre los otros, es la creación de fondos locales autonómicos en los cuales se establezcan las cesiones correspondientes de los ingresos de las comunidades autónomas hacia las entidades locales".

ISBN: 978-84-613-2571-9

tasas afectas a tales servicios. De igual forma, cada comunidad autónoma debería valerse de la participación en el rendimiento de sus tributos, propios o cedidos, como el cauce más idóneo para financiar las competencias que decida transferir o delegar en los entes locales.

> La tantas veces aplazada puesta en práctica del Pacto Local en el ámbito autonómico, con su corolario de reubicación de la titularidad o el ejercicio de determinadas competencias o servicios (transferidos o delegados), ha abierto nuevas perspectivas de cara a lograr una mayor fluidez de las relaciones financieras entre las comunidades autónomas y las entidades locales. Toda transferencia o delegación de competencias que las primeras efectúen en las segundas ha de venir apoyada en el aporte de una financiación adecuada y suficiente, como expresamente reclaman la totalidad de los nuevos estatutos de autonomía reformados en 2006 y 2007. Por ello, el desarrollo de este proceso de segunda descentralización, que corresponde llevar a cabo a cada comunidad autónoma en las materias de su competencia, debería suponer un impulso firme hacia la consolidación definitiva de la participación local en los tributos de la Hacienda autonómica entre los recursos fundamentales de las haciendas locales.

2. Premisa de partida: la flexibilidad del concepto de participación de una Hacienda en los recursos tributarios de otra

En las próximas páginas trazaremos el mapa de las alternativas que cabe manejar para configurar esta fuente de ingresos, recapitulando las ventajas e inconvenientes que concurren en cada una de ellas. No obstante, como paso previo hemos de anunciar la premisa básica de la que arrancarán nuestras reflexiones: el concepto de participación de una Hacienda en los ingresos o tributos de otra aparece investido en el título VIII de nuestra Constitución de un contenido notoriamente versátil, moldeable y polivalente.[480] Lejos de entrañar un problema añadido, esta circunstancia ha de tomarse como un factor positivo, por cuando comporta una autorización para ensayar una pluralidad de esquemas de reparto de las competencias normativas, gestoras y sobre el rendimiento de los tributos participados.

Como categoría conceptual carente de un significado unívoco o rígido, el género de las participaciones comprende varias especies, cada una do-

480. La versatilidad de las participaciones como recurso financiero es subrayada por CASADO OLLERO, G., "La participación en los tributos…", *op. cit.*, p. 27, y "La Hacienda local en la Constitución…", *op. cit.*, p. 468-469.

ISBN: 978-84-613-2571-9

tada de singularidad propia pero con el denominador común de tener su *origen* o *fuente* en recursos tributarios estatales o autonómicos. En palabras de Agulló Agüero, nos encontramos ante un *concepto material cuya articulación jurídica es susceptible de diversas modalidades*.[481] Lo evidencia el artículo 157.1.a) del texto constitucional cuando distingue hasta tres cauces participativos de las comunidades autónomas en los recursos de la Hacienda estatal: la cesión total o parcial de impuestos, el establecimiento de recargos sobre impuestos del Estado y una tercera modalidad, innominada y abierta, englobada bajo la locución "otras participaciones en los ingresos del Estado".[482] Al emplear esta última cláusula de cierre el constituyente dejó un margen para que el legislador pudiera escoger aquellas fórmulas que mejor sirvieran en cada momento a los intereses públicos.[483]

Resulta comprensible la tendencia tradicional a identificar de manera automática la noción de participación en tributos con la atribución de la totalidad o parte de su producto, suponiendo la misma un gasto para el ente que realiza la entrega y un ingreso para los entes públicos beneficiarios. Tal identificación ha venido alentada por los textos legales que han regulado de forma sucesiva las finanzas locales. No en vano, ese es el significado constante que la Ley de haciendas locales de 1988, junto con su posterior Texto refundido de 2004, han conferido a la participación de

481. Para Agulló Agüero, A. –"La Hacienda de las provincias…", *op. cit.*, p. 93-94–, dichas modalidades "van desde el establecimiento de porcentajes, ya citado, que sería la participación en sentido estricto, hasta el establecimiento de recargos, las transferencias obligatorias o, incluso, las subvenciones". Como ya hemos explicado, no compartimos la inclusión de estas últimas dentro de las participaciones. En un trabajo posterior –Ferreiro Lapatza, J. J. y Agulló Agüero, A., "Las participaciones provinciales en los ingresos…", *op. cit.*, p. 205–, reconoce que "la disponibilidad y el grado de autonomía que permite cada una de estas formas de participación es muy diferente". Pero en lugar de ver en ello un inconveniente, lo considera una ventaja que permite distinguir entre los entes locales de carácter necesario y aquellos otros cuya creación no es preceptiva.

482. Según Quintana Ferrer, E. –"La participación de los entes locales en los tributos…", *op. cit.*, p. 20–, la interpretación literal y sistemática de los artículos 142 y 157.1.a) "permite afirmar que nuestro texto fundamental introduce un concepto material genérico de 'participación', carente de un significado formal unívoco. De la redacción conjunta de ambos preceptos se desprende que nuestra carta magna adopta una categoría conceptual genérica que comprende diferentes especies participativas".

483. *Vid.* Adame Martínez, F. D., "El sistema de financiación de las comunidades…", *op. cit.*, p. 50, y Quintana Ferrer, E., *Los recursos participativos en el marco de la articulación entre las haciendas autonómica y estatal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, p. 193-194. En contra Giménez-Reyna Rodríguez, E., Zurdo Ruiz-Ayúcar, I. y Zurdo Ruiz-Ayúcar, J. –*La participación de las haciendas autonómicas y locales en los tributos del Estad*o, Ayuntamiento de Madrid, 1994, p. 54–, quienes estiman que el grado de libertad de la legislación infraconstitucional no es tan extenso, porque el propio término participación "da idea de reparto de recaudaciones, conservando la unidad en el establecimiento, ordenación y gestión del tributo base".

ISBN: 978-84-613-2571-9

las corporaciones locales en los tributos del Estado, concebida como una estricta transferencia presupuestaria de parte de los fondos procedentes de la aplicación de impuestos regulados y gestionados íntegramente por aquél. Pero no pensamos que haya impedimentos, desde un prisma constitucional, para que se pueda ir más allá del simple trasvase vertical de los ingresos fiscales de una Hacienda pública a otra, con miras a favorecer la autonomía local en la vertiente de los ingresos públicos y la corresponsabilidad fiscal.[484] Sólo si se parte de aquel concepto restringido de participación cabe imputar a esta modalidad de financiación un debilitamiento inexorable de dicha autonomía.[485]

El Informe de la Ponencia de estudio de la financiación local constituida en el seno de la Comisión de Entidades Locales del Senado, aprobado por

484. Tiene razón AGULLÓ AGÜERO, A. –"La Hacienda de las provincias…", *op. cit.*, p. 93-94–, cuando matiza que al hablar de participaciones "tampoco se debe entender, exclusivamente, porcentajes genéricos de participación en los ingresos presupuestarios de origen tributario del Estado y de las comunidades autónomas, que es un concepto estricto de participación". Siguiendo a esta autora QUINTANA FERRER, E. –"La participación de los entes locales en los tributos…", *op. cit.*, p. 21–, distingue dos modalidades de participación de los entes locales en tributos ajenos. Por un lado, "la estricta modalidad de participación directa en los ingresos tributarios del Estado y de las comunidades autónomas, a través de la mera transferencia, condicionada o incondicionada, distribuida de acuerdo con estrictos puntos de conexión territoriales o no, de ingresos presupuestarios". Por otro, las vías de participación "no directamente sobre los ingresos tributarios obtenidos por el Estado y la comunidad autónoma y consignados en sus presupuestos respectivos", entre las que incluye los impuestos cedidos por el Estado o las comunidades autónomas a las corporaciones locales y los recargos sobre impuestos estatales o autonómicos. Estas alternativas ponen de relieve, siguiendo a CAYÓN GALIARDO, A. –"La corresponsabilidad fiscal en el sistema…", *op. cit.*, p. 167–, que la participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas supone "un instrumento de financiación que en principio puede servir adecuadamente a la idea de corresponsabilidad fiscal, pues en la amplia gama de posibilidades que caben para materializar esta participación en aquellos tributos ajenos es posible introducir elementos y factores que conviertan esta participación en un factor de corresponsabilización o, al menos, en un recurso que no esté en contradicción con este principio".

485. En este sentido se pronuncia ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C. –"Las haciendas municipales en el Estado…", *op. cit.*, p. 10–, al afirmar que "la autonomía financiera de las corporaciones locales se robustece con el establecimiento de 'tributos propios' y se debilita con la participación de sus haciendas en las del Estado y de las comunidades autónomas". ALARCÓN GARCÍA, G. –"Autonomía municipal, autonomía…, *op. cit.*, p. 117–, ve en la falta de autonomía un elemento intrínseco a la naturaleza de este recurso. Se suma también a esta visión TEJERIZO LÓPEZ, J. M. –"Artículo 142…", *op. cit.*, p. 565-566–, al comentar que "una Hacienda local basada en participaciones en los tributos de los demás Entes territoriales pierde en autonomía financiera lo que pueda ganar en suficiencia". Para VARONA ALABERN, J. E. –"Gestión catastral y autonomía financiera…", *op. cit.*, p. 739–, este tipo de ingresos contribuye a fortalecer la autonomía financiera local, aunque más con relación al gasto que al ingreso.

ISBN: 978-84-613-2571-9

el Pleno en diciembre de 2007, propone la superación de la noción limitada de participación:[486]

"Undécima: Tanto la participación en los tributos del Estado como en los de las comunidades autónomas han de estar informados por los principios de corresponsabilidad en la recaudación y en la aplicación de recargos."

Idéntico enfoque adopta el reciente estudio sobre la financiación local patrocinado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), donde se recoge una propuesta concreta que apunta claramente en esa dirección:[487]

"Concebir, en sentido amplio, el esquema de participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas que deben financiar los entes locales. Es decir, estas participaciones deben articularse no sólo como un mero porcentaje de participación en los tributos correspondientes, sino también y especialmente, bajo la idea de compartir la recaudación de algunos de ellos en particular e, incluso, de facilitar la aplicación de posibles recargos locales sobre esos tributos estatales o autonómicos, lo que ampliaría y facilitaría un mayor campo de configuración de las relaciones financieras de la Hacienda local, con la estatal y la autonómica."

La propia evolución experimentada por la cesión de impuestos como modalidad singular de participación de las haciendas autonómicas en recursos tributarios de titularidad estatal confirma con creces las aseveraciones anteriores.[488] Como resultado de las modificaciones sucesivas efectuadas en la LOFCA por las leyes orgánicas 3/1996 y 7/2001, ambas de 27 de diciembre, los impuestos cedidos han sido objeto de una redefinición conceptual que los ha despojado de su condición originaria de exacciones reguladas monopolísticamente por la Hacienda central. En una etapa inicial la cesión a una comunidad autónoma de todo o parte del rendimiento generado en su territorio podía ir acompañada de la delegación por el Estado del ejercicio de un listado importante de competencias de aplicación (gestión, recaudación e inspección) y de revisión en vía administrativa. Por

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

487. Suárez Pandiello, J. (coordinador), Bosch Roca, N., Pedraja Chaparro, F., Rubio Guerrero, J. J. y Utrilla de la Hoz, A., "La financiación local en España…", *op. cit.*, p. 282. La misma idea es expresada por Rubio Guerrero, J. J., "La financiación tributaria de los entes locales en España. Problemas y perspectivas de reforma", *Papeles de Economía Española*, núm. 115, 2008, p. 69.

488. Sobre los impuestos cedidos como forma de participación de las comunidades autónomas en el sistema impositivo del Estado, extremo sobre el que no podemos extendernos aquí, reenviamos al lector al trabajo de Quintana Ferrer, E., "Los recursos participativos en el marco…", *op. cit.*, p. 155-168, así como a nuestra monografía Ramos Prieto, J., "La cesión de impuestos del Estado…", *op. cit.*, p. 87 y siguientes.

ISBN: 978-84-613-2571-9

obra de ese cambio de rumbo se ha procedido a una atribución parcial de competencias normativas a las comunidades autónomas, dándoles licencia para retocar elementos esenciales de cuantificación de la mayoría de estos impuestos estatales –todos, salvo el IVA y los impuestos especiales de fabricación– como los tipos de gravamen o tarifas o algunos beneficios fiscales aplicables sobre la base imponible o la cuota.

La experiencia del funcionamiento de los impuestos cedidos demuestra, por tanto, que aun cuando la entrega de cantidades de dinero con cargo al correspondiente presupuesto o el traspaso de la titularidad íntegra o parcial de la recaudación constituye la repercusión mínima y esencial de la participación en impuestos, ésta puede ir complementada con una intervención de los entes públicos destinatarios en los planos normativo y administrativo. No tiene que limitarse a una distribución de lo recaudado, sino que puede extenderse también a una regulación y aplicación compartidas. Hechas estas advertencias, pasamos a describir algunas de las opciones posibles para diseñar la participación local en los tributos autonómicos, ordenadas de menor a mayor grado de implicación competencial.

> Los artículos 142 y 157.1.a) de la Constitución acogen la participación de las haciendas territoriales –locales y autonómicas– en los recursos tributarios de las haciendas de nivel superior –autonómicas y estatal– como una fuente de ingresos de contenido flexible y adaptable, abierta a recibir una pluralidad de configuraciones legales. De ahí cabe extraer la conclusión de que las comunidades autónomas cuentan con un margen de maniobra bastante apreciable para definir el régimen jurídico de la participación de las corporaciones locales en el producto de sus tributos, respetando siempre los principios constitucionales de autonomía y suficiencia. La misma ha de suponer como mínimo la derivación hacia las haciendas locales de una parte significativa de los ingresos producidos por los tributos de que disponga cada comunidad autónoma. Pero nada impide dar un paso más, implicando a las entidades locales en la aplicación y, en su caso, en la regulación de los recursos sobre los que se les reconozca una participación.

3. Participación en el rendimiento de los tributos de las comunidades autónomas

El imperativo constitucional de asignar a las entidades locales una cuota de las sumas que su comunidad autónoma recaude por los conceptos tributarios, propios o cedidos, que figuren en su presupuesto puede ser cumplido a tra-

ISBN: 978-84-613-2571-9

vés de varias fórmulas.[489] Como es lógico, cada una de esas opciones presenta sus pros y sus contras, por lo que la preferencia por cualquiera de ellas será una decisión eminentemente política, si bien basada en argumentos de tipo técnico, y supeditada a las escasas directrices que hemos visto que proporciona la normativa vigente. En nuestra opinión, son dos las grandes cuestiones por resolver en este ámbito: el objeto de la participación, esto es, a qué recursos tributarios va referida; y los criterios para su reparto entre los sujetos beneficiarios. A su examen dedicamos los dos próximos subapartados.

3.1. Objeto de la participación

Desde el punto de vista de su objeto o base, la participación de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas puede revestir dos modalidades: *a*) La cesión total o parcial de impuestos propios, y *b*) La participación a través de un fondo global dotado con la recaudación de impuestos propios y/o cedidos. Veamos las características de ambas alternativas en las páginas que siguen.

3.1.1. Atribución específica y predeterminada del rendimiento de determinados tributos propios de la comunidad autónoma

3.1.1.1. La cesión de impuestos autonómicos: una solución inédita

Como primera posibilidad cabría asignar a los entes locales *porcentajes específicos de recaudación tributaria*, referidos de manera singular a figuras impositivas concretas de las haciendas autonómicas. Esta técnica de *cesión total o parcial de impuestos*, también denominada en ocasiones *coparticipación impositiva*, se sustancia en el reconocimiento de participaciones en el rendimiento obtenido por uno o varios tributos, prefiguradas normativamente por disposiciones con rango de ley, que pueden alcanzar la totalidad o parte del importe recaudado, según sea el volumen de gasto que se pretenda cubrir con ellas.[490]

489. Como explica Ramallo Massanet, J. –"El reparto de competencias tributarias…", *op. cit.*, p. 525–, las asignaciones de cantidades pecuniarias entre entes públicos "pueden hacerse con dependencia directa del rendimiento que produzca un impuesto o un conjunto de impuestos (v. gr., la imposición indirecta) o puede hacerse sin vinculación a tributo alguno. En ambos casos se puede obtener la asignación por vía de porcentaje o en cantidad fija respecto de lo recaudado. Y en ambos casos también puede hacerse individualmente a cada ente beneficiario de la asignación o indirectamente a través de la formación de un fondo común".

490. Tras definir la coparticipación impositiva en esos términos Martín Queralt, J. –"La participación en ingresos estatales", *op. cit.*, p. 2182–, añade que "desde el punto de vista económico,

ISBN: 978-84-613-2571-9

Conviene comenzar con una aclaración previa, deducida del Derecho vigente. Ya hemos comprobado que el artículo 39.2 del Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales acota la participación en los recursos tributarios de las comunidades autónomas a los *tributos propios* establecidos por sus respectivas asambleas legislativas. Con tal limitación, entendemos que en tanto no se modifique este precepto –cosa que ya hemos reclamado– o, alternativamente, se proceda a una deseable regulación general de dicha participación en los términos planteados al final del capítulo segundo, una eventual atribución o cesión total o parcial podría incidir únicamente sobre los impuestos autonómicos creados por las correspondientes asambleas legislativas. En consecuencia, las haciendas locales no podrán participar de manera singularizada en el rendimiento de los impuestos cedidos en todo o en parte por el Estado a las comunidades autónomas –realizando éstas una especie de *subcesión*–, con el fin de evitar una colisión frontal con esa disposición básica. Lo anterior debe entenderse, claro está, sin perjuicio de que dicho rendimiento pueda servir para alimentar la segunda modalidad de participación que vamos a examinar (fondo global).

Hasta el momento presente ningún legislador autonómico ha implantado con éxito una *cesión impositiva* de estas características, a pesar de que el Tribunal Constitucional no ha puesto ningún reparo a su viabilidad y de que algunas de las figuras existentes podrían prestarse sin excesiva dificultad a ella –por ejemplo, las exacciones relacionadas con el saneamiento y depuración de aguas–.[491] En la sentencia 233/1999, de 16 de diciembre (fundamento jurídico 22), se declaró que no hay impedimentos para que las comunidades autónomas "al igual que el Estado, puedan ceder también sus propios impuestos o tributos en beneficio de las corporaciones locales, pues, […] nada hay que lo impida en la LHL, ni

supone una transferencia de fondos desde el sujeto activo del tributo al copartícipe, pero la posición en que éste se encuentra –es auténtico titular de los fondos a que ascienda su porcentaje–, diferencia sustancialmente a dicha figura de la participación de los entes locales –de todos ellos– sobre la recaudación obtenida no por un tributo, sino por un conjunto –impuestos directos o indirectos– o todos ellos". Difiere de este enfoque ROVIRA I MOLA, A. –"Participaciones y subvenciones", *op. cit.*, p. 388–, que engloba dentro del término participación tanto la atribución de un porcentaje del rendimiento de uno o más tributos como un porcentaje en los ingresos de su presupuesto.

491. En el caso de la comunidad autónoma de Galicia, PARDELLAS RIVERA, J. M. –"O encadramento xurídico-financeiro da administración local", *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 22, 1999, p. 79– asevera que la participación local en la recaudación del canon de saneamiento y del impuesto sobre la contaminación atmosférica está más que justificada, en razón de su naturaleza, carácter y forma de gestión.

ISBN: 978-84-613-2571-9

tampoco en la CE o en la Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA), siempre y cuando, claro está, las comunidades autónomas respeten los límites a su capacidad impositiva que se establecen en estas dos últimas".[492] Según se desprende de esta doctrina, el hecho de que la cesión de impuestos autonómicos a las entidades locales no aparezca expresamente contemplada en ninguna de las disposiciones vigentes en materia de financiación de los entes territoriales (Constitución, LOFCA, estatutos de autonomía y legislación estatal y autonómica sobre régimen local y haciendas locales) no representa un obstáculo para su admisión. De cualquier modo, creemos que la regulación del alcance y condiciones de esta cesión habría de efectuarse mediante normas de rango legal, al igual que sucede con la cesión de impuestos estatales a las comunidades autónomas. Para cumplir este requisito la comunidad autónoma cedente podría aprobar una ley específica o bien detallar estos aspectos en las propias leyes reguladoras de los impuestos autonómicos afectados.

Hasta aquí el planteamiento teórico. Pero debemos dejar constancia de que, aparte del intento frustrado de la Comunidad de Madrid, que como vimos en el capítulo cuarto estableció por medio de la Ley 15/1984 un recargo del 3 por ciento sobre la cuota líquida del IRPF con el objetivo de contribuir a la dotación de un Fondo de Solidaridad Municipal, no ha habido hasta la fecha ningún otro ensayo de cesión efectiva del producto de tributos propios a las haciendas locales.

492. Quintana Ferrer, E. –"La participación de los entes locales en los tributos…", *op. cit.*, p. 24-25–, distingue tres posibles vertientes de los impuestos cedidos como modalidad de participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas: 1) Atribución íntegra o parcial del producto obtenido en el territorio de cada Ente Local como ingresos incondicionados, conforme a puntos de conexión personales o territoriales; 2) Cesión del ejercicio de la gestión del impuesto cedido; 3) Atribución parcial de la potestad reglamentaria sobre el impuesto objeto de cesión, siempre que se reserve a la comunidad autónoma el poder normativo esencial, para regular determinados elementos del impuesto, principalmente los de cuantificación. Otra autora partidaria de la cesión de impuestos por el Estado o las comunidades autónomas a las corporaciones locales es Aníbarro Pérez, S. –"Los principios de la autonomía…", *op. cit.*, p. 111-112–, quien ve en ella un instrumento idóneo para potenciar la suficiencia financiera y su autonomía tributaria, esto último en la medida en que la cesión comporte atribución de potestades normativas sobre determinados elementos del tributo, especialmente los que afectan a su cuantificación. En cambio, Martín Fernández, J. –"La incidencia del nuevo modelo…", *op. cit.*, p. 163– estima que la cesión de tributos autonómicos a las entidades locales no tiene cabida en el catálogo de recursos diseñado por la normativa básica estatal. El mismo autor confirma su opinión en Zornoza Pérez, J. y Martín Fernández, J., "Las haciendas locales: Esas grandes olvidadas", *Papeles de Economía Española*, núm. 115, 2008, p. 83 y 99.

ISBN: 978-84-613-2571-9

3.1.1.2. La línea abierta por la cesión parcial de impuestos estatales a municipios y provincias

Si alguna comunidad autónoma diera el paso a corto o medio plazo podría avanzar con un rumbo análogo al elegido por el Estado desde las sustanciales innovaciones introducidas en el sistema de financiación local por obra de la Ley 51/2002, reflejadas en un primer momento en los artículos 112 a 113.ter, 115.quáter y 125 a 125.quinquies de la Ley de haciendas locales y reproducidas después en los artículos 111 a 117 y 135 a 139 de su vigente Texto refundido. Según adelantamos en la introducción de este trabajo, con efectos desde el ejercicio 2004 se ha implantado un mecanismo de cesión parcial y territorializada del rendimiento de determinados impuestos estatales,[493] a título de primera variante de participación de los municipios y provincias en los tributos del Estado.[494] Se ha procedido, pues, a una des-

493. CAYÓN GALIARDO, A. –"La corresponsabilidad fiscal en el sistema…", *op. cit.*, p. 203– matiza que esta "cesión de tributos a las entidades locales" no supone "una verdadera cesión del tributo, sino sólo de una parte proporcional en el producto de la recaudación de determinados impuestos". De ahí que, a su juicio, también quepa calificar este recurso como "'participación en tributos', si bien no se trata de participaciones que tengan la naturaleza de transferencias presupuestarias estrictamente".

494. En realidad, estas cesiones no suponen una novedad absoluta en la ordenación de las haciendas locales. Con anterioridad a la Constitución y también durante la etapa inmediatamente posterior a su aprobación el Estado ya había asignado a los municipios y las provincias porcentajes de determinados impuestos o capítulos de su imposición. A título de ejemplo podemos citar la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de bases del Estatuto de régimen local, que reconoció a los municipios porcentajes de participación en determinados tributos del Estado como las contribuciones territoriales, las licencias fiscales o el impuesto sobre el lujo exigido por la tenencia y disfrute de automóviles en cada municipio, distribuidos en unos casos con criterio territorial y en otros en función del número de habitantes. La posibilidad de reconocer a los municipios participaciones singularizadas en el rendimiento de determinados impuestos estatales (rentas inmobiliarias del IRPF, fase minorista del IVA –concepto este de muy difícil delimitación– y gravamen sobre los carburantes), en función del principio de localización o territorialidad, ya había sido sugerida bastantes años atrás por SUÁREZ PANDIELLO, J., "A propósito de la reforma de la financiación local", *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núm. 58, 1990, p. 119-120. Como estudios específicos sobre los antecedentes y el régimen de la participación en los tributos del Estado pueden consultarse, entre otros, MELGUIZO SÁNCHEZ, A., "Haciendas locales y participación en tributos…", *op. cit.*, p. 172-185; MARTÍN QUERALT, J., "La participación en ingresos estatales", *op. cit.*, p. 2182-2193, y "La participación en los tributos…", *op. cit.*, p. 2519-2524, 2528-2542; GONZÁLEZ PUEYO, J. M., "Manual de ingresos locales tributarios…", *op. cit.*, p. 80-83; MOCHÓN LÓPEZ, L., "Participación de las haciendas locales…", *op. cit.*, p. 468 y siguientes; ROVIRA I MOLA, A., "Subvenciones y participaciones", en AA.VV. (directores J. J. Ferreiro Lapatza y E. Simón Acosta), *Manual de Derecho Tributario Local*, Generalidad de Cataluña, Escuela de Administración Pública, Barcelona, 1987, p. 88-100; IBÁÑEZ CASADO, J. y PÉREZ CHINARRO, E., *La financiación de las haciendas locales*, Universidad de Valladolid, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico, 1996, p. 56-62 y 64-67; SÁNCHEZ PEDROCHE, J. A., "La financiación de las provincias", *op. cit.*, p. 118 y siguientes; PRIETO

ISBN: 978-84-613-2571-9

agregación de los distintos conceptos tributarios a que ésta se refiere hasta convertirla en una *participación analítica*.[495]

La Hacienda estatal ha cedido a determinados municipios de especial relevancia administrativa –capitales de provincia o de comunidad autónoma– o demográfica –aquellos cuya población de derecho sea igual o superior a 75.000 habitantes–, así como a las provincias, consejos y cabildos insulares un porcentaje de la recaudación líquida que no haya sido objeto de cesión a las comunidades autónomas, obtenida por el IRPF (1,6875 por ciento para las haciendas municipales y 0,9936 por ciento para las provinciales o insulares), el IVA (1,7897 por ciento y 1,0538 por ciento, respectivamente) y los impuestos especiales sobre la cerveza, vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, alcohol y bebidas derivadas, hidrocarburos y labores del tabaco (2,0454 por ciento y 1,2044 por ciento, respectivamente).

Además, se ha intentado atender la especialidad de los municipios turísticos, otorgándoles un tratamiento diferenciado que se sustancia en la cesión de un porcentaje del 2,0454 por ciento de los impuestos especiales sobre hidrocarburos y sobre las labores del tabaco. Desafortunadamente, se ha partido para ello de una definición equívoca y poco adecuada de este tipo de municipios, al pivotar sobre el número de habitantes y de segundas residencias, factores que, sobre todo el primero, guardan muy poca relación con el fenómeno turístico.[496]

Al igual que acontece con la cesión parcial de estos impuestos estatales a las comunidades autónomas, el trasvase de parte de su recaudación a las haciendas locales se materializa a través de diversos puntos de conexión:

–En el caso del IRPF se cede a los municipios, provincias y entes asimilados (consejos y cabildos insulares) el rendimiento correspondiente a los sujetos pasivos con residencia habitual en su territorio.

Martín, C., "Participación en los tributos del Estado de las corporaciones locales españolas", en AA.VV. (coordinadores J. Rodríguez Fernández y J. I. Gomar Sánchez), *Hacienda y finanzas municipales*, Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI)-Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 179-196; Angoitia Grijalba, M., "Entidades locales y descentralización…", *op. cit.*, p. 212-229 y 239-241, y Pedraja Chaparro, F. y Suárez Pandiello, J., "Reforma la PIE, ¿misión imposible?", *Papeles de Economía Española*, núm. 115, 2008, p. 154-161.

495. Tomamos la expresión de Giménez-Reyna Rodríguez, E., "La Hacienda local española…", *op. cit.*, p. 291.

496. Sobre este tema nos remitimos en general a Lasarte Álvarez, J., Adame Martínez, F., Martín Fernández, J. y Ramos Prieto, J., "Financiación de los municipios…", *op. cit.*, p. 191-203. Puede verse, asimismo, Dios Almeida, R., "El principio constitucional de suficiencia financiera local: Nuestros municipios turísticos a la luz de la reforma de la Ley de haciendas locales", en AA.VV. (directora A. Pita Grandal, coordinador R. I. Fernández López), *Hacienda autonómica y local*, III Seminario Iberoamericano de Derecho Tributario, Tórculo Ediciones, 2003, p. 698-705.

ISBN: 978-84-613-2571-9

–En el IVA la cesión tiene por objeto el rendimiento que se impute producido en el territorio municipal y provincial o insular, para cuya concreción se aplica el índice de consumo de la comunidad autónoma a la recaudación líquida que corresponda al Estado, ponderando el resultado por la representatividad en el ámbito de la respectiva comunidad autónoma de la población de derecho de cada entidad local.[497]

–En los impuestos especiales se combina este último procedimiento para los impuestos sobre la cerveza, el vino y bebidas fermentadas, productos intermedios y el alcohol y bebidas derivadas, con la utilización de índices de consumo territorial para el impuesto sobre hidrocarburos (índice de las entregas de gasolinas, gasóleos y fuelóleos en el término municipal o el territorio provincial o insular respectivo, según datos del Ministerio de Economía, ponderadas por los correspondientes tipos impositivos) y el impuesto sobre las labores del tabaco (índice de ventas a expendedurías de tabaco en el término municipal o el territorio provincial o insular respectivo, según datos del Comisionado para el Mercado de Tabacos, ponderadas por los correspondientes tipos impositivos).[498]

497. En el estudio de SUÁREZ PANDIELLO, J. (coordinador), BOSCH ROCA, N., PEDRAJA CHAPARRO, F., RUBIO GUERRERO, J. J. y UTRILLA DE LA HOZ, A., "La financiación local en España…", *op. cit.*, p. 304-305, se cuestionan las reglas de atribución empleadas respecto de la imposición indirecta, fundamentalmente en el IVA. Aun reconociendo que "no resulta sencillo calcular indicadores adecuados de consumo a nivel municipal", estiman que no es una tarea imposible "en la medida en que ya ahora se estiman tales indicadores para algunas comunidades autónomas cuya dimensión en términos de población apenas alcanza la de algunos ayuntamientos de tamaño medio". De lo contrario la cesión del IVA "pierde una de sus principales razones de ser, permitir que aquellos ayuntamientos más dinámicos recuperen parte del fruto de su gestión, en la medida en que cabe esperar que en esos ayuntamientos el peso del consumo sea mayor que el de la población". En su opinión, al optar por "repartir ingresos tributarios con base en la población, la instauración de participaciones territorializadas en impuestos concretos es no sólo redundante, sino también ineficiente, resultando en este caso más apropiado que estos recursos pasaran a engrosar un fondo general a distribuir con base en criterios de necesidad y capacidad". Otro autor que estima necesario perfeccionar el procedimiento de atribución territorial de estos recursos, disminuyendo la complejidad en el caso de los impuestos indirectos e incrementando la visibilidad de cara a los contribuyentes, es CASTELLS OLIVERES, A., "El futuro de las haciendas locales", *Análisis Local*, núm. 50, 2003, p. 42.

498. En el supuesto de que no estén disponibles esos índices en el ámbito municipal, provincial o asimilado, los artículos 117.4 y 139.4 del Texto refundido ordenan que se siga para los impuestos sobre hidrocarburos y labores del tabaco el mismo método de determinación del rendimiento cedido que para el IVA y los demás impuestos especiales (aplicación del índice de consumo de la comunidad autónoma a la recaudación líquida, ponderando el resultado por la representatividad de la población de derecho de cada entidad local), tomando como índices de consumo las entregas de gasolinas, gasóleos y fuelóleos o las ventas a expendedurías de tabaco correspondientes a las comunidades autónomas.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Esta modalidad de cesión impositiva presenta, no obstante, una diferencia crucial con la que impera en el ámbito de las comunidades autónomas. Para estas últimas la cesión parcial o total de un impuesto estatal puede comprender competencias normativas, según indica el artículo 10.3 de la LOFCA. Así sucede de hecho en el gravamen autonómico del IRPF, aunque no en el IVA ni en los impuestos especiales de fabricación, sometidos a armonización en el ámbito de la Unión Europea. Por el contrario, los artículos 112.3 y 136.3 del Texto refundido se cuidan mucho de precisar que continúa exclusivamente en manos del Estado tanto la titularidad como el ejercicio de las competencias normativas y de gestión, recaudación, inspección y revisión relativas a los impuestos cedidos a los municipios y provincias.[499] Al no comportar una ampliación del poder tributario de los entes locales ni de su papel en la aplicación de los tributos, se ha censurado a este modelo de reparto de ingresos que no aporte ninguna ganancia en términos de responsabilidad fiscal.[500] Asoma aquí una cierta paradoja: la legislación estatal ha superado una interpretación estricta del principio de legalidad fiscal, otorgando a los ayuntamientos un margen de decisión cada día más amplio sobre sus impuestos locales; sin embargo, se ha mostrado severa a la hora de reservarse las competencias normativas sobre los impuestos parcialmente cedidos.

Evidentemente, la atribución de parte del rendimiento ha sido un primer paso, pero hay razones para pensar que, como ha sucedido en la evolución de la cesión impositiva a las comunidades autónomas, será difícil contener la tendencia hacia una *Hacienda compartida* con todas sus consecuencias. Pero transcurridos cuatro años desde el inicio de su andadura, el giro que el legis-

499. Merino Jara, I., "El Proyecto de ley de reforma de la Ley reguladora de las haciendas locales", *Nueva Fiscalidad*, núm. 8, 2002, p. 84-85.

500. Suárez Pandiello, J. –"Del Informe de la Comisión al Proyecto…", *op. cit.*, p. 166-167– adopta una posición crítica sobre este punto, al destacar que "la ausencia de capacidad normativa de las entidades locales sobre los tributos compartidos (al contrario de lo que sucede en el caso de las comunidades autónomas) no permite ganar corresponsabilidad fiscal, sino que simplemente supone un cambio en los criterios de distribución de transferencias, o lo que es lo mismo, la sustitución de un modelo de transferencias basado (presuntamente) en criterios de necesidad, capacidad (inversa) y esfuerzo, por otro que partiendo de la situación actual evolucionará según la recaudación territorial del IRPF (único impuesto de los que componen la cesta directamente territorializable), una combinación de la marcha de indicadores regionales de consumo y la población municipal (extraño criterio de reparto de los impuestos indirectos) y el crecimiento de la base ITE (inferior al antiguo ITAE, que incluía entre otras partidas eliminadas, las cotizaciones sociales) fuertemente dependiente de la política fiscal del gobierno central". El mismo autor ratifica su valoración desfavorable en otro trabajo titulado "Financiación local y corresponsabilidad fiscal local: ¿Ganamos con el nuevo modelo", *Revista de Estudios Regionales,* núm. 66, vol. extraordinario (VII), 2003, p. 123.

ISBN: 978-84-613-2571-9

lador ha querido dar a la participación en los tributos del Estado, con la introducción de un sistema dual y la sustitución de una transferencia distribuida según fórmula por una participación territorializada en la recaudación de impuestos concretos, no ha recibido de momento excesivos parabienes.[501] Se la ha llegado a calificar como "un ajuste contable que, en la práctica, supone un trasvase de recursos desde el capítulo 4 de ingresos (transferencias corrientes) a los capítulos 1 y 2 (impuestos directos e impuestos indirectos)".[502]

La cesión de impuestos propios de las comunidades autónomas a las haciendas locales: una alternativa teóricamente posible pero de alcance limitado

La cesión parcial por el Estado del producto de algunos de sus tributos más relevantes (IRPF, IVA e impuestos especiales) a las entidades locales, intro-

501. AGULLÓ AGÜERO, A. –"Aproximación crítica a la Ley 51/2002…", *op. cit.*, p. 18– se muestra contundente al afirmar que "la cesión tiene un significado meramente contable, absolutamente ajeno a un mayor reconocimiento de autonomía local y a lo que podría haber sido la primera fase de un proceso de cesión de tributos análogo al de las comunidades autónomas". Un análisis más completo, incluyendo consideraciones críticas de diverso tipo, puede verse en los siguientes trabajos: ESTÉVEZ CEPEDA, E., "La reforma de las haciendas locales de 2002: Una visión crítica", *Análisis Local*, núm. 45, 2002, p. 31 y siguientes; FALCÓN Y TELLA, R., "El nuevo sistema de participación de los municipios en los tributos del Estado: Su posible inconstitucionalidad respecto a los municipios metropolitanos de menos de 75.000 habitantes", *Quincena Fiscal*, núm. 7, 2004, p. 5-8; ARAGONÉS BELTRÁN, E., "La financiación de las haciendas locales: Novedades para 2004", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 4, 2004, p. 52-58 y 64-66; PEDRAJA CHAPARRO, F. y SUÁREZ PANDIELLO, J., "La última 'reforma' de la participación municipal en los tributos del Estado: Un análisis cualitativo", *Papeles de Economía Española*, núm. 100, 2004, p. 82-88; MARTÍN QUERALT, J., "La participación en los tributos…", *op. cit.*, p. 2542-2551 y "Artículos 111 a 126", *op. cit.*, p. 1012-1021; CARBONELL VILA, T., "Artículos 131 a 146", en AA.VV. (coordinador M. J. Domingo Zaballos), *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), 2005, p. 1090-1103; AA.VV., *Guía de las haciendas locales*, CISS, Valencia, 2005, p. 563-608; y PEDRAJA CHAPARRO, F., "Análisis crítico de la participación municipal en los tributos del Estado", en AA.VV. (coordinadores M. Medina Guerrero y A. Arroyo Gil), *Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2005, p. 105-115.

502. SUÁREZ PANDIELLO, J. (coordinador), BOSCH ROCA, N., PEDRAJA CHAPARRO, F., RUBIO GUERRERO, J. J. y UTRILLA DE LA HOZ, A., "La financiación local en España…", *op. cit.*, p. 24. En opinión de este grupo de autores, estamos ante un cambio "más formal que de contenido real, puesto que el hecho de que las participaciones territorializadas no vayan acompañadas de capacidad normativa alguna de los gobiernos locales sobre esos impuestos convierte en la práctica a esas participaciones en un particular sistema de transferencias positivamente relacionadas con la capacidad fiscal". Por ello, más adelante (p. 304-205) concluyen que la experiencia reciente en esta materia no puede ser valorada positivamente, ya que la reforma de 2002 adoleció de precipitación en su configuración, "lo que llevó a consolidar inequidades históricas (el punto de partida era el *statu quo* de 2003 y se renunciaba permanentemente a la nivelación) y crear otras nuevas".

ISBN: 978-84-613-2571-9

ducida por la Ley 51/2002 y efectiva desde el ejercicio 2004, ha abierto una línea novedosa en la configuración de sus vías de financiación.

De momento no se han materializado participaciones específicas en el rendimiento de los tributos de las comunidades autónomas. Éstas tienen abierto el camino para ponerlas en marcha si así lo estiman oportuno, iniciando de modo similar al Estado un proceso de cesión total o parcial de algunos de sus impuestos propios a las entidades locales, en orden a dar cumplimiento al artículo 142 de la Constitución. Debe quedar claro que este mecanismo de cesión puede encontrar amparo en el texto constitucional y en el propio Texto refundido de la Ley de haciendas locales, que habla de participar en los tributos propios sin ninguna restricción.

Sin embargo, esta alternativa resulta a día de hoy más teórica que real, toda vez que tropieza con una limitación relevante que ya ha quedado reseñada en un apartado previo de este mismo capítulo: la escasa fuerza recaudatoria acreditada por la imposición autonómica, que convierte en poco atractiva, desde el prisma de la suficiencia financiera local, la opción de ceder en todo o en parte su rendimiento. Si los impuestos propios aportan escasos ingresos a la Hacienda autonómica cedente, también sería modesta su contribución a mejorar los recursos de las haciendas locales cesionarias.

De cualquier forma, dado el desigual grado de implantación de los impuestos propios y recargos en las diferentes comunidades autónomas de régimen común, sería necesario analizar las exacciones existentes en cada una de ellas con el fin de determinar si resultan o no adecuadas, en razón de sus características y de su capacidad recaudatoria, para una eventual atribución total o parcial de su producto a los entes locales.

3.1.2. Participación en la recaudación tributaria de la comunidad autónoma a través de un fondo global

Como segunda variante la participación puede estructurarse globalmente sobre la base del producto recaudatorio proporcionado por un grupo de impuestos de la comunidad autónoma –v. gr., los que graven algunas materias imponibles– o del conjunto de los ingresos impositivos previstos en los capítulos 1 y 2 de sus presupuestos de ingresos (impuestos directos e indirectos, propios y cedidos). En tal hipótesis la cantidad a distribuir entre las haciendas locales se integra en una *masa o fondo fiscal*, según la terminología acuñada por la doctrina y asumida por el ordenamiento; lo que conlleva, a su vez, que las entidades receptoras no ostenten un derecho específico a participar directamente en la recaudación de ciertos tributos

ISBN: 978-84-613-2571-9

autonómicos, sino una cuota participativa en una dotación global de carácter redistributivo. Esta última característica permite que las comunidades autónomas puedan extender el objeto de la participación no sólo al pobre rendimiento generado por sus impuestos propios, sino también a la mucha más cuantiosa recaudación proporcionada por los impuestos cedidos por el Estado.

La participación de las corporaciones locales en los tributos del Estado se ha amoldado tradicionalmente a la idea de un fondo de estas características. En el modelo dual resultante de la aprobación de la Ley 51/2002 esta modalidad participativa se ha mantenido, aunque con importantes variaciones, para los municipios y provincias que no cumplen los requisitos exigidos para ser destinatarios de la cesión parcial del rendimiento de impuestos estatales (artículos 122 a 124 del Texto refundido). En cambio, con respecto a aquellas otras entidades locales que sí reúnen los referidos requisitos esta participación global ha visto sensiblemente minorada su relevancia cuantitativa, convirtiéndose en un llamado Fondo Complementario de Financiación (artículos 118 a 121 del Texto refundido).

Algunos de los fondos de cooperación o participación constituidos hasta la fecha por las comunidades autónomas se aproximan a este patrón, a pesar de las imperfecciones que detectamos en el capítulo anterior al repasar su configuración actual.[503] No obstante, hemos de formular una importante salvedad, puesto que en casi todos ellos se echa en falta un elemento que estimamos esencial: la vinculación directa y explícita de la dotación anual del fondo al comportamiento efectivo de la recaudación tributaria autonómica. Este nexo se cumple en el Fondo de Cooperación Local de Galicia, que según vimos se cuantifica para cada ejercicio a partir de un porcentaje de los ingresos por tributos y otras prestaciones de Derecho público de la comunidad autónoma (capítulos I, II y III de su presupuesto de ingresos). La aplicación de tal porcentaje da lugar a un sistema de entregas a cuenta, completado con posterioridad con una liquidación definitiva una vez conocida la liquidación de los presupuestos de la Administración general gallega.

Sin embargo, el caso gallego supone una excepción. Los fondos de cooperación existentes en las demás comunidades autónomas se nutren de una cantidad fija, estipulada para cada ejercicio en la correspondiente Ley de pre-

503. IBÁÑEZ CASADO, J. y ROMANO VELASCO, J. –"Hacia un nuevo modelo de financiación…", *op. cit.*, p. 71-72– propusieron en su día concretar la participación local en los ingresos de las comunidades autónomas por medio de fondos de cooperación desglosados en una participación en los ingresos autonómicos totales junto a participaciones en determinadas figuras impositivas de ámbito autonómico.

ISBN: 978-84-613-2571-9

supuestos –normalmente con un incremento respecto del año precedente–, por lo que sólo guardan una relación indirecta y tenue con la recaudación tributaria autonómica.[504] La cuantía asignada a tales fondos no viene expresada como un porcentaje de los ingresos fiscales de la comunidad autónoma, sino que se determina en una partida cuya mayor o menor dotación económica depende de una decisión política, supeditada lógicamente a los recursos que se esperan obtener y a las disponibilidades presupuestarias.

Los fondos globales de participación de las haciendas locales en la recaudación tributaria de las comunidades autónomas: la alternativa más factible en la actualidad

Ante el reducido espacio disponible para operar una cesión de impuestos autonómicos a las haciendas locales, la constitución de fondos globales se presenta como la vía más operativa para desarrollar la participación de aquéllas en la recaudación que las comunidades autónomas obtienen a través de sus propios impuestos y de los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado. No en vano, el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña se decanta de forma inequívoca por esta fórmula, al reclamar el establecimiento de un fondo de cooperación local dotado "a partir de todos los ingresos tributarios" de la comunidad autónoma (artículo 219.1).

Para lograr que estos fondos respondan a la idea de auténticas participaciones en tributos resulta fundamental que su montante anual esté vinculado a la recaudación tributaria de la comunidad autónoma, quedando afectado por la evolución al alza o a la baja que ésta pueda experimentar a lo largo del ejercicio.

Esta es el cauce más factible para dar cumplimiento formal y sustancial al artículo 142 de la Constitución. Ofrece, además, la ventaja de que ni siquiera obliga a la previa reforma del artículo 39.2 del vigente Texto refundido de la Ley de haciendas locales, dado que los recursos no llegarían a las entidades locales como participaciones directas en impuestos concretos, sino a titulo de distribución de un fondo alimentado por los ingresos impositivos de la comunidad autónoma (capítulos 1 y 2 de los correspondientes presupuestos, que recogen los impuestos directos e indirectos, incluyendo tanto los propios como los cedidos por el Estado).

504. En alusión a la participación en los tributos del Estado, Nieves Borrego, J. –"La financiación de los entes…", *op. cit.*, p. 237-238, 252 y 269– expone que la fijación de una cifra precisa y detallada, en lugar de un porcentaje sobre la recaudación total de capítulos completos del presupuesto de ingresos, "introduce una 'cierta pérdida' de la pauta de estabilidad". A su modo de ver, "la fijación de porcentajes globales sobre toda la tributación o sobre conjuntos determinados de impuestos, supone una importante garantía de objetividad para los entes locales".

ISBN: 978-84-613-2571-9

3.2. Criterios de reparto de la participación. Dos modelos alternativos

Si atendemos al modo de reparto de los ingresos de las entidades locales procedentes de la Hacienda de las comunidades autónomas, la participación en el producto de la imposición autonómica o cedida puede presentarse igualmente en dos versiones contrapuestas: *atribución directa* y *atribución indirecta*, conforme a una habitual clasificación acuñada entre nosotros por Rovira i Mola.[505] Equivale a ella la división entre sistemas de *tax-sharing* y *revenue-sharing*, usual en la literatura hacendística de influencia anglosajona. Va de suyo que de la combinación de ambas modalidades puede resultar una infinidad de modelos intermedios o mixtos.[506]

El artículo 219.4 del nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña (Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio) da fe de la dicotomía a la que, por su propia naturaleza, están sujetos los ingresos que las haciendas locales obtienen participando en los tributos de otros niveles de gobierno:

"La distribución de recursos procedentes de subvenciones incondicionadas o de participaciones genéricas en impuestos debe llevarse a cabo teniendo en cuenta la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de los gobiernos locales y garantizando en todo caso su suficiencia."

Reparto en atención a la capacidad fiscal de los entes públicos beneficiarios *versus* reparto de acuerdo con sus necesidades de gasto. Esas son las dos grandes alternativas. Como cabe suponer, detrás de una y otra concepción subyacen finalidades contrapuestas, por lo que ha de mediar un acuerdo político para marcar un punto de equilibrio, no siempre fácil de localizar. En el reciente estudio publicado por la FEMP se explica de manera diáfana la dimensión de este problema:[507]

"En la medida que las necesidades de gasto y las capacidades fiscales no se distribuyen uniformemente entre los municipios habrá diferencias en los niveles de prestación de los servicios municipales aunque todos ellos realicen un mismo esfuerzo fiscal. Las transferencias pueden ser utilizadas para garantizar la igualación entre las necesidades de gasto y las capacidades fiscales en la esfera municipal. Son razones de eficiencia y, fundamen-

505. ROVIRA I MOLA, A., "Participaciones y subvenciones", *op. cit.*, p. 389.

506. La opción por uno u otro sistema vendrá condicionada, según POZO LÓPEZ, J. DEL –"Las haciendas municipales en un régimen…", *op. cit.*, p. 202–, "por el deseo de conectar los tributos en que se participa de forma directa con el municipio donde se sitúa la fuente impositiva, o por la voluntad de, independientemente de esa conexión, proceder a redistribuir los fondos en base a criterios generales".

507. SUÁREZ PANDIELLO, J. (coordinador), BOSCH ROCA, N., PEDRAJA CHAPARRO, F., RUBIO GUERRERO, J. J. y UTRILLA DE LA HOZ, A., "La financiación local en España…", *op. cit.*, p. 274-275.

ISBN: 978-84-613-2571-9

talmente, de equidad horizontal (interpersonal) las que justifican este objetivo de nivelación. En este ámbito, se produce un curioso reforzamiento entre dos principios, generalmente conflictivos, en la economía pública.

"Se trata de hacer posible la nivelación y no de igualar el gasto per cápita de los municipios. Esto último supondría, no solo desconocer que las diferencias en las preferencias por los bienes públicos locales están en la base de la justificación económica de la descentralización, sino olvidar problemas evidentes de incentivos desanimando la financiación mediante los ingresos propios municipales.

"[…]

La fórmula de distribución de las transferencias entre los municipios debería contar, como ingredientes imprescindibles, con una adecuada definición y cálculo de las necesidades de gasto y de sus capacidades fiscales. Además, esa fórmula ha de diseñarse de manera que su reparto permita a los municipios proporcionar unos niveles de prestación de servicios similares con independencia de sus capacidades fiscales siempre que realicen un esfuerzo análogo."

Se produce, pues, una contraposición entre los principios de equidad y eficacia que la experiencia nos enseña que resulta difícil conciliar en un esquema normativo satisfactorio. Los autores de ese estudio la describen así:[508]

"Consiguientemente, aparecen en el horizonte dos objetivos que, razonablemente deberían ser perseguidos, pero que, lamentablemente no son cien por cien compatibles. Por un lado, un principio básico de equidad requiere establecer mecanismos de nivelación que compensen las brechas entre las necesidades de gasto puestas de manifiesto en el ejercicio de las propias competencias y de las capacidades fiscales determinadas por las bases tributarias disponibles para obtener recursos fiscales propios o participaciones en los de otras administraciones. Frente a esto, un objetivo de eficiencia llevaría a premiar a aquellos ayuntamientos en los que el dinamismo de la gestión pública más ayuda a generar actividad y crecimiento económico, permitiéndoles internalizar parte de los frutos de esa gestión como forma de seguir alimentando la innovación y el crecimiento económico necesario para preservar los beneficios del Estado del bienestar, uno de cuyos soportes esenciales se sitúa cada vez más en las ciudades. Finalmente, aunque no por ello menos importante, un mínimo de pragmatismo nos debe hacer ver que resulta imposible dar saltos en el vacío y corregir a muy corto plazo inequidades de décadas. Los ayuntamientos tienen su maquinaria administrativa que se engrasa con los recursos del sistema financiero y no resulta conveniente

508. *Op. cit.*, p. 305.

ISBN: 978-84-613-2571-9

en modo alguno frenar el curso de los proyectos iniciados con medidas igualatorias bienintencionadas, pero de efectos inmediatos imprevisibles."

3.2.1. Atribución directa conforme a criterios de localización o recaudación territorial

Esta técnica conduce a una completa territorialización o localización de los ingresos. El importe de la participación otorgada a cada ente beneficiario oscilará en proporción a las bases tributarias radicadas o al producto obtenido en su territorio o imputado al mismo, calculándose tales magnitudes a partir de puntos de conexión personales o territoriales en función de la naturaleza del tributo en cuestión, como indica el artículo 11 de la Ley general tributaria. La cesión parcial del IRPF, el IVA y los impuestos especiales a los municipios y provincias antes descrita puede servirnos de ejemplo.

Salta a la vista que esta concepción se aparta de cualquier pretensión de servir al principio de solidaridad, dado que las divergencias de riqueza existentes entre los entes locales se traducen, indefectiblemente, en desigualdades en su capacidad fiscal. Por esta razón, de no articularse algún mecanismo de nivelación financiera adicional, las entidades donde la recaudación sea más pobre se verán condenadas bien a facilitar menos o peores bienes y servicios públicos a sus ciudadanos, bien a exigirles un esfuerzo contributivo superior. Este es su defecto desde la perspectiva del valor constitucional de la solidaridad interterritorial. Mas no puede desconocerse el aspecto positivo que encierra tal criterio objetivo –siempre que la territorialización de los ingresos esté debidamente concebida y aplicada, tarea que no siempre es sencilla porque estamos ante un campo minado de problemas como lo demuestra la cesión parcial del IVA–, que lleva de la mano la eficiencia en el gasto de recursos limitados si dicha territorialización va acompañada de una adecuada gestión por parte de la correspondiente Administración –que en contra de lo que parece pensarse, con frecuencia no va unida a la mayor riqueza o disponibilidad de fondos.

3.2.2. Atribución indirecta conforme a criterios de nivelación

Por el contrario, cuando la participación se materialice mediante una atribución indirecta el porcentaje de rendimiento o la cantidad asignada a las haciendas locales se calculará de acuerdo con parámetros diversos, expresivos de sus necesidades de gasto o de su situación financiera.[509]

509. Una descripción pormenorizada de las técnicas de distribución de los fondos de participación se contiene en el estudio de ROVIRA I MOLA, A., "Participaciones y subvenciones", *op. cit.*, p. 391-394.

ISBN: 978-84-613-2571-9

En materia de estimación de las necesidades de gasto con el objetivo de procurar una nivelación financiera, conviene tener presentes la Recomendación Rec (2000) 14 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los estados miembros sobre fiscalidad local, la nivelación financiera y las aportaciones financieras a los entes locales, adoptada el 6 de septiembre de 2000, así como la posterior Recomendación Rec (2005) 1, relativa a los recursos financieros de las entidades locales y regionales, adoptada el 19 de enero de 2005 en sustitución de la anterior. En ambas se propone dar prioridad a la utilización de criterios que cumplan las siguientes directrices:

–Ser objetivos y no estar controlados directamente por las entidades locales.

–No ser susceptibles de influir en la libre elección de las entidades locales, dentro de los límites de los recursos de que disponen.

–No penalizar a las entidades locales que se esfuercen por racionalizar la gestión de sus servicios con el fin de mejorar la eficacia, ya sea bajando los costes unitarios, ya sea tratando de aumentar, a través de mecanismos de cooperación que pasen incluso por fusiones, el número de usuarios y de unidades productivas para obtener efectos económicos de escala, y que no creen incentivos involuntarios a los comportamientos que vayan en contra de los objetivos de responsabilidad local y de eficacia en la provisión de servicios.

–Tener en cuenta, en la medida de lo posible, las características demográficas, geográficas, sociales y económicas que entrañen disparidades de costes.

Estas pautas conforman un catálogo rebosante de buenas intenciones, aunque plagado de dificultades técnicas en un ámbito en el que no resulta especialmente difícil enumerar premisas. Cosa bien distinta es plasmarlas en un modelo operativo, transparente y estable que las lleve a cabo en la heterogénea realidad de cada uno de los estados miembros.

Tal vez por este motivo la doctrina acepta pacíficamente que la población es la variable que mide con mayor aproximación y rigor las necesidades financieras de cualquier ente público territorial,[510] con la virtud añadida de

510. Suárez Pandiello, J. (coordinador), Bosch Roca, N., Pedraja Chaparro, F., Rubio Guerrero, J. J. y Utrilla de la Hoz, A., "La financiación local en España…", *op. cit.*, p. 306: "El indicador básico de necesidad debería ser la población, como componente más común de la misma a lo largo de todo el territorio". Se trata, en consecuencia, del criterio de reparto más importante, según subraya Tejerizo López, J. M. –"Relaciones entre los diferentes niveles del sistema tributario español a la luz de la reforma de las haciendas locales", *Tributos Locales*, núm. 29, 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

ISBN: 978-84-613-2571-9

que se trata de un elemento objetivo y fácil de determinar. Para el Tribunal Constitucional "es un criterio abstracto y objetivable, adecuado en principio para expresar las necesidades de financiación ordinarias o medias de los entes territoriales", dado que los destinatarios de los servicios que éstos presten serán, en principio, los residentes en su territorio (sentencias 68/1996, de 4 de abril, fundamento jurídico 5, y 13/2007, de 18 de enero, fundamento jurídico 5). No obstante, hemos de advertir que esta solución trae de la mano el difícil problema de decidir si se han de valorar o no debidamente las diferencias entre población de derecho y población de hecho, que tiene innegables consecuencias financieras en determinadas entidades locales, como lo demuestra los ejemplos bien conocidos de las zonas turísticas o las áreas metropolitanas.

En la práctica las comunidades autónomas vienen acudiendo a la población de derecho, dando prioridad a una distribución de las transferencias resultantes de sus fondos o programas de cooperación local directamente proporcional a ella.[511] Pero son frecuentes asimismo otras fórmulas, ordinariamente con el fin de premiar a los municipios más pequeños o a los mayores, consistentes en distinguir tramos según el número de habitantes, asignándoles una cantidad decreciente o creciente, o ponderar la población mediante la aplicación de coeficientes. No obstante, en el capítulo anterior vimos que alguna comunidad autónoma está teniendo en cuenta factores conexos, como el número de inmigrantes o el incremento poblacional experimentado de un ejercicio a otro.

Pese a todo, la población no es el único indicador posible, ni conduce a una evaluación exacta del coste económico de los servicios. Es más, suele propugnarse que la participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas, a diferencia de su equivalente en los tributos del Estado, se presta con mayor facilidad a utilizar indicadores distintos y complementarios, en razón de la previsible existencia de una

al sostenimiento de aquellos". Para PEDRAJA CHAPARRO, F. y CORDERO FERRERA, J. M. –"Sobre las participaciones locales…", *op. cit.*, 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.

511. Una valoración crítica de la preponderancia otorgada normalmente al criterio de la población puede verse en el trabajo de MARTÍNEZ LAGO, M. A. –"Las transferencias a las haciendas…", *op. cit.*, p. 123-124–, quien estima que "habida cuenta de la existencia de una estructura demográfica muy desigual en el conjunto del territorio nacional, implica que se verán más financiados aquellos municipios en que se polarice una más elevada concentración urbana, en detrimento de las necesidades de financiación de aquellos otros menos poblados". De ahí surge, a su juicio, la necesidad de completarlo con otras variables que introduzcan elementos de redistribución y solidaridad en el reparto de las participaciones.

ISBN: 978-84-613-2571-9

mayor homogeneidad entre las entidades locales de una misma comunidad autónoma.[512] Páginas atrás constatamos precisamente que los fondos autonómicos de cooperación local hoy en día existentes combinan la población con otros criterios, concebidos para atender a circunstancias que, sin duda, condicionan el volumen de gasto público que han de soportar las haciendas locales o son expresivas de su situación financiera. Entre ellos figuran los siguientes:

–La superficie o extensión territorial.

–La dispersión geográfica, evaluada a través de la existencia de núcleos de población diferenciados.

–El esfuerzo fiscal en determinados tributos locales, al objeto de medir el grado de utilización de la capacidad de obtención de ingresos fiscales, señaladamente en los impuestos municipales.

–La capacidad tributaria o la renta per cápita, que suelen conducir a un reparto inversamente proporcional (a menor capacidad fiscal o renta corresponde mayor asignación).

–El nivel de endeudamiento.

–Las necesidades de infraestructuras y equipamiento.

–El déficit de servicios sociales e infraestructuras.

–El número de unidades escolares, con mucha influencia sobre el coste de los servicios educativos.

–La protección, preservación o reparación del medio ambiente.

–Otras circunstancias que otorgan una especialidad a determinados municipios, como los espacios naturales protegidos, las plazas de alojamiento turístico, la insularidad periférica o la ubicación en zonas de interior.

512. Esta es la posición defendida en el Informe de la Ponencia de estudio de la financiación local constituida en el seno de la Comisión de entidades locales del Senado, aprobado por el Pleno el 19 de diciembre de 2007. En él se critica también el excesivo peso asumido por la población respecto de la participación en los tributos del Estado, considerando que perjudica la diversidad municipal e impide tener en cuenta las necesidades estructurales de cada municipio (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, VIII Legislatura, serie I, núm. 857, 26 de diciembre de 2007, p. 51). Idéntica opinión manifiesta Yerga Cobos, A., "El futuro de las haciendas locales en España: El Pacto Local", en AA.VV., *Financiación de las haciendas territoriales*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2003, p. 253: "En este sentido, dada la diversidad de realidades municipales a lo largo del territorio, la adecuación de [*sic*] transferencias incondicionales a su verdadero objetivo de cubrir brechas entre necesidades de gasto y capacidad fiscal hace recomendable potenciar las PICA. En la medida en que el territorio es más reducido, cabe esperar que en las comunidades autónomas la homogeneidad de los municipios sea mayor y en consecuencia se podrá incorporar en cada PICA indicadores más ajustados de necesidad de gasto, quedando la PIE como instrumento de nivelación de capacidades fiscales".

ISBN: 978-84-613-2571-9

Evidentemente, estamos ante un asunto que obliga a la búsqueda de un consenso político sobre la base de argumentos técnicos y con vocación de una mínima estabilidad en el tiempo. Si bien es cierto que la población no es el único criterio válido para medir necesidades de financiación, tampoco se puede caer en un casuismo ilimitado que no resultaría operativo ni conveniente.[513]

Entre esos criterios está comprendida la localización de las bases o de la recaudación en el territorio respectivo, identificada con la capacidad tributaria. Pero el solo hecho de que se empleen otros baremos objetivos tiñe la participación en tributos de una impronta redistributiva o igualadora, dado que posibilita que actúe como un instrumento de compensación financiera destinado a conseguir una distribución más justa y equitativa de los ingresos tributarios, evitando o atenuando los efectos contrarios de fuentes de ingresos de clara vinculación territorial como los tributos propios de las corporaciones locales.[514]

Al servicio también de la nivelación, es habitual que una parte de la financiación puesta a disposición de las haciendas locales se reparta de forma lineal, mediante cuantías fijas iguales para todas ellas, a modo de financia-

513. En este sentido, creemos que viene muy a propósito una de las recomendaciones contenidas en el *Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*, elaborado por la Comisión para el Estudio y Propuesta de un Nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas aplicable a partir de 2002 (Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2002). Al hilo de la pregunta planteada por la Secretaría de Estado de Hacienda acercada de la "Posibilidad de estimación de las necesidades de las comunidades autónomas basándose en índices objetivos", la Comisión manifiesta lo siguiente (p. 63-64, la cursiva es nuestra): "[…] también es aceptado que otras circunstancias pueden incidir en el consumo de servicios públicos por habitante y en el coste de producción de una unidad de servicios, generando diferencias en las necesidades financieras per cápita entre los territorios. El reconocimiento de unos u otros criterios correctores de la referencia poblacional básica puede plantear una casuística ilimitada; *este es un terreno en el que no hay que aspirar a la exactitud sino al consenso sobre lo razonable*, como demuestra la experiencia de los países federales. La Comisión entiende que el objetivo debe ser consensuar un *número limitado de indicadores de necesidad que actúen como base objetiva de la distribución de recursos del sistema de financiación.*" A nuestro juicio, aunque referidas a las comunidades autónomas, estas prudentes afirmaciones resultan extrapolables a las entidades locales.

514. SUÁREZ PANDIELLO, J. –"Distribución de competencias y relaciones…", *op. cit.*, p. 159–, se muestra partidario de que la participación en los tributos de las comunidades autónomas se distribuya en función de las necesidades de gasto y la capacidad fiscal, formulando a este respecto la siguiente reflexión: "Dada la previsible mayor homogeneidad de los municipios en el seno de cada comunidad autónoma, en relación con la heterogeneidad de los mismos al nivel del conjunto del Estado, es de esperar que los estudios conducentes a la elaboración de fórmulas de reparto de estos fondos entre los municipios incorporen medidas de necesidad más ajustadas y equitativas que las que se puedan deducir para el conjunto del Estado".

ISBN: 978-84-613-2571-9

ción básica. Esta técnica actúa claramente a favor del principio de solidaridad, por cuanto favorece a las entidades locales de menor dimensión demográfica o territorial.[515]

Si enlazamos estas consideraciones con el subapartado precedente, podemos afirmar que es normal que la llamada coparticipación impositiva o cesión de impuestos se rija por un sistema de atribución directa, mientras que la distribución de los fondos de compensación o participación se atenga a criterios indirectos. Así sucede en el Texto refundido de la Ley de haciendas locales, que ofrece exponentes de ambas variantes respecto de las transferencias estatales. En el supuesto de la cesión parcial de impuestos estatales antes aludida (IRPF, IVA e impuestos especiales), se toma como base el rendimiento que, con arreglo a diversos puntos de conexión, *se estime producido* o *se impute producido* en el territorio de cada municipio, provincia, consejo o cabildo insular. Opuestamente, el importe global de la participación general en los tributos del Estado asignada a los municipios que no entran en el ámbito subjetivo de dicha cesión se reparte según la población de derecho (75 por ciento), el esfuerzo fiscal (12,5 por ciento) y el inverso de la capacidad tributaria (12,5 por ciento).

Dos posibles modelos de participación en la recaudación de los tributos de las comunidades autónomas

Si las confrontamos con las transferencias del Estado a las haciendas locales, las transferencias resultantes de la participación en los tributos de las comunidades autónomas podrán asemejarse, dependiendo de cómo defina la normativa aprobada por cada una de ellas la base y los criterios de reparto, a la cesión parcial de la recaudación territorializada de impuestos estatales –mecanismo incorporado al sistema de financiación local por la Ley 51/2002, con eficacia desde el inicio del ejercicio 2004– o a la tradicional participación global en los tributos del Estado.

Lo primero sucederá cuando se reconozca a los entes locales una participación específica en ingresos impositivos, de modo que reciban la totalidad o

515. Para Pedraja Chaparro, F. y Cordero Ferrera, J. M. –"Sobre las participaciones locales…", *op. cit.*, p. 185-186–, la garantía de una cantidad fija no está exenta de inconvenientes:

"Aunque pueda fundamentarse en la existencia de gastos independientes de la población y/o en las deseconomías de escala en la prestación de los servicios municipales, suponen una mayor financiación por habitante cuanto menor sea el tamaño municipal, y pueden introducir desincentivos a un adecuado aprovechamiento de las economías de escala. Por estas y otras razones, su incorporación al esquema distributivo y, sobre todo, su importancia cuantitativa deberían fundamentarse en estudios técnicos."

ISBN: 978-84-613-2571-9

una parte del rendimiento generado en su territorio por tributos autonómicos propios, conforme a puntos de conexión preestablecidos.

Lo segunda hipótesis se dará si las haciendas locales participan indirectamente en el producto de varios tributos o en el conjunto de la recaudación fiscal, a través de un fondo distribuido con criterios no territoriales, sino esencialmente niveladores (población, superficie, dispersión geográfica, inversa de la capacidad fiscal, etc.)

3.3. Ventajas e inconvenientes de una participación limitada únicamente al rendimiento de los tributos

A modo de conclusión sólo nos resta agregar que, cualquiera que sea la respuesta dada a los dos problemas examinados en este epígrafe, en un primer peldaño la participación se detiene en la atribución de ingresos tributarios de origen autonómico, sin otorgar ningún tipo de competencia normativa o de gestión tributaria en sentido amplio a las haciendas locales.[516] Incluso si conlleva la entrega, con carácter incondicionado, de un porcentaje de rendimiento territorial de determinados tributos de la comunidad autónoma, sus efectos en términos económicos serán los de una transferencia intergubernamental, con las consiguientes ventajas en términos de simplicidad e inconvenientes desde el punto de vista de la autonomía local y la corresponsabilidad fiscal que de esta concepción se desprenden.[517]

516. AMORÓS DORDA, N. –"La articulación entre los sistemas tributarios de las entidades locales y de las comunidades autónomas", *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núm. 34, 1982, p. 25–, habla de un sistema de "impuestos compartidos" para designar este reparto del producto de impuestos cuya regulación se lleva a cabo por las comunidades autónomas.

517. RAMALLO MASSANET, J. –"El reparto de competencias tributarias…", *op. cit.*, p. 534– destaca que este tipo de financiación mediante participaciones en tributos ajenos "oculta en mayor medida a los ojos –y valoraciones políticas– de los ciudadanos el coste real de los servicios públicos del ente que dispone de esta financiación ya que no se corresponde con decisiones tomadas por sus representantes". QUINTANA FERRER, E. –"La participación de los entes locales en los tributos…", *op. cit.*, p. 31– coincide en que estas transferencias "en nada contribuyen a corresponsabilizar a los municipios y provincias frente a sus contribuyentes, ni siquiera cuando su distribución responde a criterios estrictamente territoriales".

ISBN: 978-84-613-2571-9

La participación en tributos de las comunidades autónomas como simple participación en su rendimiento	
Ventajas	**Inconvenientes**
–La comunidad autónoma conserva un pleno control de la regulación y aplicación de los tributos participados, lo que aporta simplicidad. –Como complemento a los tributos propios y a la participación en los tributos del Estado, puede ser una vía sencilla para procurar la suficiencia financiera de las haciendas locales. –Constituye una fuente de ingresos que no lleva aparejado coste político alguno para las corporaciones locales, que se comportan como meros sujetos receptores de ingresos regulados y aplicados por la comunidad autónoma. –La igualdad entre contribuyentes no equivale a uniformidad de la normativa tributaria, según ha reiterado el Tribunal Constitucional. Pero limitando la participación de las haciendas locales al rendimiento se evita que aparezcan disparidades en la carga tributaria generada por la tributación autonómica dentro de cada comunidad autónoma.	–Peligro de que la comunidad autónoma pierda interés en la regulación y aplicación de unos tributos a cuyo rendimiento renuncia en todo o en parte. –Al carecer las entidades locales de capacidad de maniobra, no proyecta su autonomía en la vertiente de los ingresos, ante la ausencia de capacidad de propia determinación y ordenación de los mismos, ni fomenta su responsabilidad fiscal. –En caso de afectación a finalidades específicas de las cantidades percibidas por las entidades locales se restringe, además, la autonomía para la elección y distribución de sus gastos dentro del marco de sus competencias. –Oscurece la percepción por los contribuyentes del verdadero destino de las cantidades abonadas en pago de los tributos participados, pues el ingreso se produce en una Administración que no tendrá disponibilidad real del rendimiento o solo la tendrá de una parte.

4. Intervención de las entidades locales en la aplicación de los tributos participados

4.1. Posibilidades de intervención de las entidades locales en la aplicación de los tributos autonómicos: colaboración y delegación

Desde una perspectiva técnico-jurídica, resulta admisible que las entidades locales puedan colaborar con la Administración tributaria autonómica en el desempeño de las tareas de aplicación de los tributos sobre cuyo producto se les reconozca una participación. Debemos aclarar que empleamos aquí el término *aplicación* en el sentido lato con que aparece definido en la actualidad por el artículo 83.1 de la Ley general tributaria, compren-

ISBN: 978-84-613-2571-9

diendo, por tanto, las actividades administrativas dirigidas a la información y asistencia a los obligados tributarios y a la gestión, inspección y recaudación. Tampoco parece que se interponga ningún impedimento para que la comunidad autónoma pudiera delegar en las corporaciones locales, llegado el caso, el ejercicio de estas funciones ejecutivas o de algunas de las más relevantes –por ejemplo, la recepción y tramitación de declaraciones o autoliquidaciones–, actuando de una manera similar a como lo hace el Estado con respecto a los impuestos parcialmente cedidos. Lógicamente, ambas hipótesis cobrarían sentido cuando la participación consistiera en la atribución directa o cesión del rendimiento territorial generado por tributos propios.

El ordenamiento tributario vigente no contempla de modo expreso ninguna de estas soluciones. El artículo 19.1 de la LOFCA establece una regla básica en materia de administración de los tributos propios que ha sido copiada por la mayoría de los estatutos de autonomía:

"1. La gestión, liquidación, recaudación e inspección de sus propios tributos corresponderá a la comunidad autónoma, la cual dispondrá de plenas atribuciones para la ejecución y organización de dichas tareas, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse con la Administración Tributaria del Estado, especialmente cuando así lo exija la naturaleza del tributo."

Esta previsión se complementa con el artículo 20.1.a) de la propia LOFCA, que reserva a los órganos económico-administrativos de la comunidad autónoma el conocimiento de las reclamaciones interpuestas contra actos administrativos relativos a la tributación propia. De ambos preceptos se desprende que la titularidad de las competencias de aplicación y revisión corresponde en exclusiva a la Hacienda autonómica, con independencia de que ésta pueda solicitar el auxilio o colaboración de la Hacienda estatal.

Como puede observarse, la LOFCA guarda un prudente silencio acerca de la posible intervención o colaboración de los entes locales en la aplicación de los tributos autonómicos, en particular de aquellos cuyo rendimiento vaya a destinarse a nutrir su participación recaudatoria. Tampoco contiene ninguna referencia a esta cuestión el Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, cuyo artículo 7.1 se limita a autorizar una delegación intersubjetiva en sentido ascendente o *hacia arriba*, mas no a la inversa. Dice así en su primer párrafo:

"1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 106.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, las entidades locales podrán delegar en la comunidad autónoma o en otras entidades locales

ISBN: 978-84-613-2571-9

en cuyo territorio estén integradas, las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación tributarias que la presente ley les atribuye."

Aparte de este posible trasvase del ejercicio competencial, el artículo 8 del mismo texto legal formula un principio general de colaboración interadministrativa, si bien sólo vinculado a la tributación local:

"1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 106.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, las administraciones tributarias del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales colaborarán en todos los órdenes de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales."

Pese al vacío normativo de que adolece la legislación tributaria estatal, entendemos que una comunidad autónoma podría perfectamente, si estimase que concurren razones justificadas para ello, delegar en los entes locales una parte sustancial de las atribuciones que la ley le reconoce en orden a la gestión, recaudación e inspección de los tributos por ella creados y adscritos por decisión propia a la financiación local; o reclamar su colaboración, que también podría extenderse a los impuestos cedidos por el Estado cuya exacción le corresponde por delegación –en este caso no cabría lógicamente que la comunidad autónoma delegase funciones en las entidades locales porque, como se dice habitualmente, el delegado carece de la facultad de delegar.

Para operar esta delegación *hacia abajo* bastaría con que la normativa autonómica en materia de régimen local o haciendas locales invocase la clasificación de las competencias locales en "propias o atribuidas por delegación", reflejada en el artículo 7 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. Los preceptos principales que permiten una delegación competencial de las comunidades autónomas a favor de las entidades locales y regulan sus condiciones generales son los artículos 27 y 37 de dicho texto legal, además de los artículos 66 a 68 del Real decreto legislativo 781/1986. El artículo 27 se refiere a los municipios, permitiendo que las comunidades autónomas les deleguen el ejercicio de competencias "en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana". Se requiere a tal fin que la disposición o el acuerdo de delegación especifique su alcance, contenido, condiciones y duración, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que ésta transfiera. El artículo 37.1 cumple un papel análogo respecto a la delegación de las comunidades autónomas en la diputaciones provinciales, que deberán actuar con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares de aquéllas.

ISBN: 978-84-613-2571-9

En cuanto a una eventual colaboración de las entidades locales en la aplicación de los tributos de las haciendas autonómicas sobre los que se les reconozca una participación, creemos que puede encontrar un firme sustento en la declaración general que contiene el artículo 10.1 de la precitada Ley 7/1985. En él se ordena que la Administración local y las demás administraciones públicas "ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos".

Así pues, nuestro ordenamiento jurídico contempla cauces para articular una eventual intervención de los entes locales en la exacción de los tributos autonómicos propios (delegación o colaboración) o cedidos por el Estado (sólo colaboración). Evidentemente, cosa bien distinta es la valoración que deba recibir una decisión de ese calado desde el punto de vista de la eficacia y economía de la actuación administrativa, ya que una descentralización de las tareas gestoras, inspectoras y recaudadoras podría traer consigo más inconvenientes que ventajas.[518] En nuestra opinión, ese problema habrá que analizarlo caso por caso, a la vista no sólo de las singulares características de cada una de las figuras impositivas afectadas –incidencia territorial de la materia imponible gravada, complejidad de su aplicación, número de obligados tributarios, etc.– sino también desde la importante perspectiva de los medios materiales y humanos con que cuenten las administraciones tributarias locales para asumir estas competencias. Por ejemplo, una delegación general en los municipios, en su mayoría de pequeño tamaño, parece mucho más problemática una delegación en las provincias. De hecho esto último viene sucediendo con diversas competencias de aplicación de tributos de las comunidades autónomas, que están siendo delegadas en los servicios u organismos provinciales de recaudación, los cuales no sólo prestan tales servicios a favor de los ayuntamientos, sino también de aquéllas, especialmente en el ámbito de la recaudación ejecutiva.[519]

518. LAGO MONTERO, J. M. –"Algunas consideraciones sobre la distribución de las competencias de gestión tributaria en España", *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 219, 1992, p. 560-566, y "Reflexiones sobre una hipotética…", *op. cit.*, p. 72-73–, opina que la asunción de mayores competencias de gestión tributaria por las corporaciones locales presenta más inconvenientes que ventajas por diversos motivos. Primero, la infradotación de medios personales y materiales. Segundo, el incremento de la presión fiscal indirecta, es decir, los costes que para el ciudadano genera la aplicación del sistema tributario. Y tercero, el fraccionamiento de la información tributaria relevante entre diversas administraciones.

519. Del régimen de estos organismos se ocupa SÁNCHEZ BLÁZQUEZ, V. M., *Relaciones interadministrativas en la aplicación de los tributos locales*, Servicio de Publicaciones del Cabildo de Lanzarote, Las Palmas de Gran Canaria, 2006, p. 503 y siguientes.

ISBN: 978-84-613-2571-9

4.2. Ventajas e inconvenientes

Intervención de los entes locales en la gestión, recaudación e inspección de los tributos autonómicos objeto de participación	
Ventajas	**Inconvenientes**
–Los entes locales tendrán más interés en desempeñar con eficacia las actuaciones administrativas cuanto mayor sea el porcentaje de recaudación que tengan legalmente asignado. –La comunidad autónoma se ahorra una parte importante de los costes asociados a la administración de los tributos participados. –Al asumir el desarrollo de las actividades administrativas de aplicación. la autonomía de las haciendas locales sale algo reforzada: disponen directamente del producto recaudado sin depender de transferencias autonómicas y, además, pueden obtener ingresos adicionales mejorando los niveles de eficacia de aquélla. –Se incrementa algo la responsabilidad fiscal de las administraciones locales, ya que a los contribuyentes les será más fácil identificar al ente destinatario del rendimiento de los tributos autonómicos redistribuido en forma de participación.	–Desde la perspectiva de la igualdad en la aplicación de ley, fragmentar las labores de gestión, inspección y recaudación tributaria puede multiplicar las disparidades en los criterios de actuación seguidos por los entes delegados. –El importe de la recaudación a repartir entre las haciendas locales sigue estando supeditando, básicamente, a lo que establezca la normativa aprobada por la comunidad autónoma. –El margen de maniobra otorgado a las haciendas locales es bastante reducido, pues la única vía para obtener fondos adicionales es el incremento de la eficacia en la gestión. –No aporta mucho al logro de una auténtica autonomía con relación a los ingresos, dada la falta de poder normativo de las corporaciones locales para subir o aligerar la carga fiscal generada por los tributos participados. –Como consecuencia de lo anterior, proporciona un grado débil de corresponsabilidad fiscal. –Carencia de medios materiales y personales en muchas entidades locales para llevar a cabo una gestión, recaudación e inspección eficaces.

5. Intervención de las entidades locales en la regulación de los tributos participados

5.1. Asunción de competencias normativas sobre los impuestos propios cedidos por las comunidades autónomas

De ascender hasta un tercer y último escalón, la participación de los entes locales en el rendimiento de los tributos de las comunidades autó-

ISBN: 978-84-613-2571-9

nomas podría llevar aparejada la asunción de competencias normativas, al objeto de facultarles para graduar el montante de los ingresos percibidos dentro de unos márgenes predeterminados por la ley autonómica.[520] El ejercicio de una potestad reglamentaria legalmente delimitada les permitiría retocar algunos elementos de cuantificación de los tributos participados, en especial los tipos de gravamen, sin que ello acarrease una vulneración de las exigencias del principio de reserva de ley en materia tributaria (artículos 31.3 y 133.1 y 2 de la Constitución). A la par, esta intervención normativa ampliaría significativamente el campo de acción del poder tributario local, hasta ahora constreñido a los tributos propios.

En este sentido, cabría tal vez barajar la posibilidad de que la ley autonómica facultase a las corporaciones locales para regular parcialmente los impuestos cuyo rendimiento obtenido en su territorio les hubiera sido cedido por su comunidad autónoma, de igual modo que ésta ha asumido en la actualidad competencias normativas sobre elementos de buena parte de los impuestos cedidos por Estado (IRPF, impuesto sobre el patrimonio, impuesto sobre sucesiones y donaciones, etc.). Las haciendas locales incidirían así directamente sobre la cuantificación de los *impuestos autonómicos cedidos*, de la misma manera que las haciendas autonómicas lo hacen sobre los *impuestos estatales cedidos*, entablándose un patente paralelismo entre ambas variantes de cesión impositiva.

Esta solución, que ha sido propugnada por algunos autores (Quintana Ferrer y Aníbarro Pérez, entre otros), resulta impecable en un plano teórico. Pero su puesta en práctica tropieza con un espinoso escollo, derivado de la dificultad de localizar figuras impositivas con la entidad suficiente para servirle de sustento, tal y como evidenciamos al inicio de este capítulo.

5.2. Establecimiento de recargos locales sobre impuestos autonómicos

El marco legal vigente contempla un camino paralelo para el logro de ese objetivo de reforzamiento del poder tributario de las entidades locales. Nos referimos a la vía abierta por los *recargos exigibles sobre los impuestos*

520. Al partir de la convicción de que los tres recursos fundamentales de las haciendas locales (no sólo los tributos propios) "deben estar en lo posible al servicio de la autonomía financiera", QUINTANA FERRER, E. –"La participación de los entes locales en los tributos…", *op. cit.*, p. 28-29– reclama "una necesaria potenciación del poder tributario local sobre aquellos recursos participativos que atribuyen una intervención normativa, forzosamente reglamentaria, a los entes locales", como los recargos sobre impuestos estatales o autonómicos o los impuestos cedidos por el Estado y las comunidades autónomas.

ISBN: 978-84-613-2571-9

propios de las comunidades autónomas, mencionados de forma genérica en el artículo 2.1.b) del Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales y de los que este cuerpo legislativo vuelve a ocuparse muy sucintamente en su artículo 38.2:[521]

"2. Fuera de los supuestos expresamente previstos en esta ley las entidades locales podrán establecer recargos sobre los impuestos propios de la respectiva comunidad autónoma y de otras entidades locales en los casos expresamente previstos en las leyes de la comunidad autónoma."

En realidad, los recargos sobre la base o la cuota de impuestos estatales o autonómicos –las tasas y las contribuciones especiales no se prestan a soportar un plus de tributación en favor de otra Administración, dada la específica configuración de su hecho imponible– se erigen como un mecanismo singular y cualificado, diferente de la simple transferencia presupuestaria de fondos, encaminado a dar a las haciendas locales participación en las fuentes de ingresos de otras haciendas.[522]

Aun cuando la admisión de dicha naturaleza participativa no resulta pacífica en el seno de la doctrina, puesto que los recargos han implicado

521. Según Rubio de Urquía, J. I. y Arnal Suria, S. –"Ley reguladora de las haciendas…", *op. cit.*, p. 61–, esta previsión legal "se plantea como una mera posibilidad abstracta, ya que el legislador estatal no procede a su concreción, correspondiendo ésta, en su caso, a cada comunidad autónoma; a este respecto debe quedar claro que tal posibilidad de concreción es exactamente eso, una mera posibilidad y no una obligación que el Estado impone a las comunidades autónomas".

522. Para Lasarte Álvarez, J. y Eseverri Martínez, E. –"Las haciendas locales ante…", *op. cit.*, p. 645–, aunque los recargos pueden ser también entendidos como tributos propios "es normal que se les asimile sistemática y legalmente a las participaciones". También los concibe como "participaciones en otros tributos" Cayón Galiardo, A., "Artículo 142…", *op. cit.*, p. 579. En idéntico sentido se pronuncian Ferreiro Lapatza, J. J. y Agulló Agüero, A. –"Las participaciones provinciales en los ingresos…", *op. cit.*, p. 205-206–, quienes estiman que conforme al criterio del "origen o fuente material de los recursos" los recargos y las participaciones son asimilables. En su opinión, el recargo constituye una forma de participación en ingresos tributarios "jurídicamente articulada de un modo diverso", puesto que "se configura como un recurso de naturaleza tributaria que convierte a su titular en titular directo de las sumas recaudadas" y no constituye un gasto presupuestario para el ente titular del tributo base. El primer autor propugna por separado la misma idea en "Hacienda provincial", *op. cit.*, p. 446. Abunda en este planteamiento Quintana Ferrer, E. –"La participación de los entes locales en los tributos…", *op. cit.*, p. 22-23–, cuando cataloga este recurso como "una modalidad de participación normativa reglamentaria de los entes locales en ingresos tributarios (impositivos) del Estado o de la comunidad autónoma". Otros autores que se han sumado recientemente a esta concepción participativa de los recargos son Casado Ollero, G. –"La participación en los tributos…", *op. cit.*, p. 26-27–, que los califica como "un mecanismo técnico para la distribución (compartición) de la materia imponible gravada por el impuesto-base", y González Sánchez, M., "Planteamiento histórico y constitucional…", *op. cit.*, p. 51-52.

ISBN: 978-84-613-2571-9

tradicionalmente el ejercicio de un pequeño margen de poder tributario,[523] hace tiempo que la misma fue ratificada por el Tribunal Constitucional con apoyo en una interpretación sistemática de los artículos 142 y 157.1.a) de nuestra norma fundamental. La sentencia 179/1985, de 19 de diciembre, resolvió en sentido positivo la controversia planteada acerca de si los recargos sobre impuestos del Estado están o no comprendidos entre los recursos de las haciendas locales. La duda se suscitó a raíz de la incertidumbre que arroja en este punto el artículo 142, por no mencionar de forma expresa este instrumento de financiación. Uno de los argumentos decisivos a los

523. Este dato ha motivado que haya también bastantes autores que, partiendo de una concepción limitativa de las participaciones, rechazan el encaje de los recargos dentro de ellas. Según SIMÓN ACOSTA, E. –"El principio de suficiencia…", *op. cit.*, p. 493–, entre tributos propios y recargos "no se encuentra diferencia mayor que la de ser el segundo un tributo que recae sobre una base imponible y unos sujetos regulados y gravados por otro ente público". PALAO TABOADA, C. –"Derecho Financiero…", *op. cit.*, p. 298– argumenta que a pesar de que el artículo 157.1.a) parece englobarlos como una modalidad de participación, en realidad son "tributos del ente que los establece, el cual ejercita al hacerlo su poder tributario, si bien aprovechando los elementos integrantes del tributo al que se adosan o superponen". Para CAZORLA PRIETO, L. M. –*Recargos e impuesto sobre la renta de las personas físicas*, La Ley, Madrid, 1986, p. 278–, "ni todos los recargos legalmente establecidos sobre las bases y las cuotas […] constituyen desde un punto de vista económico sin más participaciones en los ingresos de otro ente público […], ni desde un punto de vista técnico-jurídico puede admitirse en ningún caso la identificación de las figuras de los recargos y de las participaciones". También discute que los recargos a favor de un ente distinto del acreedor principal puedan asimilarse a las participaciones en los ingresos de este último VEGA HERRERO, M. –"Inconstitucionalidad del recargo municipal sobre el IRPF: Comentario a la STC de 19 de diciembre de 1985", *La Ley*, núm. 3, 1986, p. 861–, dado que "las participaciones son un medio de financiación que implica una merma en la recaudación del ente acreedor del impuesto afectado por ellas", mientras que los recargos "son tributos que se superponen a otros y que no generan sacrificio alguno para el titular del gravamen principal, porque no alteran su recaudación". En esta misma línea ALIAGA AGULLÓ, E. –"Competencias de las comunidades autónomas…", *op. cit.*, p. 193–, advierte que "aunque desde un punto de vista económico y con fines descriptivos, pueda equipararse en algunos casos, en la perspectiva técnico-jurídica parece claro que se trata de dos figuras diferentes". MARTÍN QUERALT, J. –"La participación en ingresos estatales", *op. cit.*, p. 2181– aporta una visión distinta al admitir que el recargo puede dar lugar a una participación cuando el ente beneficiario ni ha ejercido potestad normativa alguna, ni ha asumido tampoco su gestión. No obstante, recalca enseguida que "incluso en tales supuestos, la diferencia con la participación es clara", ya que en ésta "no hay ejercicio de potestad tributaria adicional y distinta y, en consecuencia, no hay creación de tributos nuevos, sino simple transferencia del producto recaudatorio de tributos ya existentes". En fechas más recientes ha insistido en la necesidad de no confundir ambos recursos GOROSPE OVIEDO, J. I. –"El sistema de financiación mediante recargos como alternativa a los impuestos municipales", en AA.VV. (coordinadores J. Rodríguez Fernández y J. I. Gomar Sánchez), *Hacienda y finanzas municipales*, Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI)-Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 209–, atendiendo a que los entes locales disponen de potestades normativas sobre los recargos.

ISBN: 978-84-613-2571-9

que se aferró el Tribunal para dar por bueno que las corporaciones locales puedan establecerlos, dentro de los límites prefijados por la legislación que aprueben las Cortes Generales, fue precisamente que constituyen una variante de participación en ingresos estatales en un sentido amplio. La creación de recargos locales fue aceptada en los términos siguientes (fundamento jurídico 3):

"Por otro lado, con el término 'recargos' se designan en la legislación elementos de la deuda tributaria de muy diversa naturaleza (así, por ejemplo, artículo 58 de la Ley general tributaria), sin que pueda excluirse que, al menos en ciertos supuestos, los recargos establecidos en favor de un ente distinto del acreedor principal puedan asimilarse a participaciones en los ingresos de este último. Así lo ha podido entender incluso el constituyente, al haber calificado implícitamente en el artículo 157.1.a) de la CE (referente a los recursos de las comunidades autónomas) los 'recargos sobre impuestos estatales' como 'participaciones en los ingresos del Estado'. De donde se deduce obviamente la improcedencia de considerar que el artículo 142 de la CE excluya tales recargos de entre los posibles recursos de las haciendas locales, pues incluye entre estos últimos la posible participación en los tributos del Estado. Aparte de que, a mayor abundamiento, y cualquiera que sea la naturaleza de los recargos de que se trate o que se creen, el artículo 142 de la CE no establece una lista cerrada de posibles recursos de dichas haciendas, sino que se limita a disponer que estarán constituidos 'fundamentalmente' por tributos propios y participación en los del Estado y de las comunidades autónomas, sin excluir otras posibles fuentes de financiación."[524]

Años más tarde la sentencia 233/1999, de 16 de diciembre (fundamento jurídico 36), ha reiterado de nuevo esa "posible equiparación". Ninguna duda cabe albergar en torno a la naturaleza participativa de aquellos recargos que, siendo creados y regulados por el ente titular del impuesto base, vayan destinados a suministrar ingresos a un ente territorial distinto, en este caso las haciendas locales. Algunos autores denominan a este tipo de sobrecarga *recargos obligatorios*, en la medida en que no suponen el

524. Falcón y Tella, R. –"Comentario general de jurisprudencia", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 49, 1986, p. 140– valora como incorrecta la equiparación entre recargos y participaciones en ingresos que el Tribunal Constitucional deja entrever en esta sentencia, al tener los primeros la condición de verdaderos recursos tributarios y las segundas de ingresos transferidos por el Estado. Tampoco está conforme con tal asimilación conceptual Tejerizo López, J. M. –"Artículo 142…", *op. cit.*, p. 565–, porque "el recargo establecido sobre un tributo ajeno nunca puede considerarse como una participación en éste si en las normas reguladoras no se ha establecido que pueda minorar su cuantía".

ISBN: 978-84-613-2571-9

ejercicio de potestad normativa alguna, ni la asunción de funciones de gestión por parte de la Hacienda destinataria. De igual manera que el Tribunal Constitucional ha consentido que el Estado pueda girar recargos sobre sus propios impuestos en favor de las comunidades autónomas o las corporaciones locales (sentencias 179/1985, de 19 de diciembre, fundamento jurídico 3, y 150/1990, de 4 de octubre, fundamento jurídico 4), una comunidad autónoma podría crear un recargo sobre un impuesto autonómico, adscribiendo la totalidad o parte de su rendimiento a los entes locales enclavados en su territorio.

Aunque no margine la opción anterior, lo que de verdad autoriza el artículo 38.2 del Texto refundido arriba transcrito es que las propias entidades locales establezcan recargos sobre impuestos de su respectiva comunidad autónoma, tomando una decisión que daría lugar a un recurso tributario propio. De ahí que ese precepto se halle emplazado en la sección quinta del capítulo III del título I del Texto refundido, que lleva por rúbrica "Tributos".[525]

Ahora bien, incluso en este supuesto de recargos creados por un ente distinto del titular del tributo base cabe hablar de participación en ingresos en un sentido material, atendiendo al origen o fuente de los recursos. Sin difuminar la naturaleza tributaria de este tipo de recargo,[526] la idea de participación adquiere aquí un significado de estrecha dependencia o vinculación con el impuesto autonómico que le sirve de soporte, de concurrencia en una materia imponible ya gravada por una exacción propia de la comunidad autónoma. Como bien ha observado un sector doctrinal, el origen o fuente del ingreso derivado de la exacción del recargo local se sitúa en los ingresos generados por el impuesto autonómico, ya que el primero se aplica sobre una magnitud –base o cuota– del segundo.[527]

A pesar de la libertad que la normativa estatal confiere a la legislación autonómica para potenciar los recargos locales sobre la imposición propia,

525. RUBIO DE URQUÍA, J. I. y ARNAL SURIA, S. –"Ley reguladora de las haciendas…", *op. cit.*, p. 61– insisten en que al incluirse los recargos en la enumeración de los recursos locales junto a las tasas, contribuciones especiales e impuestos "se ha atribuido a la figura del recargo una naturaleza sustancialmente distinta de la que hasta entonces disfrutaba, concibiéndolo no como un apéndice del impuesto sobre el que recae, tal y como hace el artículo 58.2.a) de la LGT, sino como una categoría tributaria autónoma, que toma como base el impuesto sobre el que se establece".

526. En este punto nos remitimos a la magistral explicación de CASADO OLLERO, G., "Recargos locales", en AA.VV. (director J. J. Ferreiro Lapatza y E. Simón Acosta), *Manual de Derecho Tributario Local*, Generalidad de Cataluña, Escuela de Administración Pública, Barcelona, 1987, p. 550-556.

527. *Vid.*, por todos, QUINTANA FERRER, E., "La participación de los entes locales en los tributos…", *op. cit.*, p. 22-23.

ISBN: 978-84-613-2571-9

éstos han caído hasta la fecha en el más absoluto olvido.[528] De hecho, no existen a día de hoy en ninguna comunidad autónoma. Sin duda, ha influido poderosamente en esta ausencia la negativa experiencia del recargo municipal sobre la cuota líquida del IRPF, contemplado en su día por la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las haciendas locales, y a la postre declarado inconstitucional en la sentencia 179/1985 por vulneración de la reserva de ley en materia tributaria.[529]

En el *Informe para la reforma de la financiación de las haciendas locales* del año 2002 se recoge un certero diagnóstico de las causas del escaso recorrido mostrado por los recargos como instrumento de financiación local. Las principales dificultades que este documento identifica de cara a un eventual y futuro fomento de este recurso son varias:[530]

–Imposibilidad de que la normativa estatal garantice un mínimo de homogeneidad normativa, dado que la competencia en la materia es plenamente autonómica.

–Pobre nivel recaudatorio de la imposición propia, a excepción de la que incide sobre el juego.

–Quiebra de la uniformidad del modelo de financiación de los distintos entes locales en todo el territorio nacional, a causa de la variopinta tipología de tributos existentes en las distintas comunidades autónomas.

–Riesgo de deslocalización de actividades económicas, como consecuencia de posibles procesos de competencia fiscal intermunicipal.

528. A pesar de ello, Gorospe Oviedo, J. I. "El sistema de financiación mediante recargos…", *op. cit.*, p. 204-209– se muestra firme partidario de utilizar los recargos sobre tributos estatales o autonómicos como alternativa a la imposición de los municipios. En particular, ve en ellos tres ventajas: 1) Menor coste administrativo debido a su gestión conjunta con el impuesto base; 2) Menor coste psicológico que la creación de un nuevo impuesto; y 3) Eliminación de la doble imposición económica entre impuestos municipales y estatales.

529. Con relación a ese recargo y su inconstitucionalidad pueden verse, entre otros, los siguientes trabajos: Aparicio Pérez, A. y Monasterio Escudero, C., "La imposición local sobre la renta. Análisis jurídico y económico. Estimación de un caso concreto", en AA.VV., *Organización territorial del Estado (Administración local)*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, p. 450-462; Cazorla Prieto, L. M., "Concepto, naturaleza y características del recargo municipal en el impuesto sobre la renta de las personas físicas", en AA.VV., *Organización territorial del Estado (Administración local)*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, p. 811-848, y del mismo autor "Recargos e impuesto sobre la renta…", *op. cit.*; Vega Herrero, M., "Perspectivas de un impuesto local sobre la renta", en AA.VV., *Organización territorial del Estado (Administración local)*, vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, p. 2682-2692; Rubio de Urquía, J. I., "El recargo municipal sobre el IRPF", *Hacienda Pública Española*, núm. 99, 1986, p. 429-446, y Jiménez Blanco, A. y Luque Delgado, E., "Recargos municipales en el IRPF (notas sobre la STC 19 de diciembre de 1985)", *Impuestos*, t. I, 1986, p. 175-185.

530. Cfr. "Informe para la reforma de la financiación…", *op. cit.*, p. 113.

ISBN: 978-84-613-2571-9

–Dificultad de fijar los puntos de conexión aplicables para exigir el recargo en determinados impuestos de difícil territorialización.

–Mal acogimiento de los ciudadanos a la figura del recargo.

Ante ese sombrío panorama, el Informe formula una serie de recomendaciones, de las que destacamos las siguientes:[531]

–Conveniencia de insertar en la LOFCA una regulación general de la materia que proporcione un cierto grado de uniformidad en todo el territorio nacional.

–La implantación de los recargos debería realizarse como medida obligatoria para las entidades locales, con el fin de evitar fenómenos de deslocalización tributaria.

–Cuando el impuesto base sea de fácil localización territorial –se ponen de ejemplo los impuestos autonómicos sobre el juego del bingo–, las competencias normativas locales deberían reducirse a la alteración del tipo de gravamen dentro de unos topes mínimos y máximos no demasiado amplios. Cada municipio sería, asimismo, competente para gestionar y recaudar el recargo.

–En los tributos donde la fijación del punto de conexión suscite problemas en orden a identificar a la corporación competente para la exacción del recargo, éste debería ser regulado en su integridad por una ley autonómica.

–A corto plazo, sólo los tributos autonómicos sobre el juego ofrecen posibilidades reales de que los recargos constituyan un eficaz medio de financiación.

5.3. Ventajas e inconvenientes

Atribución de competencias normativas sobre los impuestos de las comunidades autónomas cedidos a las entidades locales
Establecimiento de recargos locales sobre impuestos propios

Ventajas	Inconvenientes
–Como alternativa a la búsqueda de nuevas materias imponibles, representa una solución sencilla, de fácil encaje en la Ley reguladora de las haciendas locales y que diversifica el poder tributario local.	–Impopularidad y mala imagen desde un punto de vista político-electoral de la figura del recargo, que comporta siempre un agravamiento de la presión fiscal.

531. *Op. cit.*, p. 113-114.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Ventajas	Inconvenientes
–En el caso de los recargos, las haciendas locales incrementan sus ingresos sin necesidad de disminuir los que obtiene la comunidad autónoma a través del impuesto base. –Supone un avance ostensible para la autonomía de las haciendas locales en el plano de los ingresos, al posibilitar que influyan directamente en el importe de los ingresos a percibir. –Puede contribuir en gran medida al desarrollo de la responsabilidad fiscal de las haciendas locales, si éstas hacen un uso efectivo de las competencias normativas atribuidas sobre los impuestos propios cedidos o de la facultad de crear recargos. –Facilita que los contribuyentes tomen una clara conciencia de la política fiscal seguida por los entes locales, como contrapartida a los gastos por ellos realizados.	–Ruptura de la uniformidad normativa de la tributación autonómica, con la consiguiente aparición de disparidades intraterritoriales de tratamiento en el interior de cada comunidad autónoma. –Riesgo de que las haciendas locales se excedan en el desarrollo de estrategias de competencia fiscal con el fin de atraer la tributación hacia su territorio. –Necesidad de compatibilizar el ejercicio de competencias normativas sobre elementos esenciales del impuesto cedido o del recargo en particular, el tipo de gravamen por parte de los entes locales con el principio constitucional de reserva de ley en materia tributaria. –Dificultad para encontrar impuestos propios de las comunidades autónomas que puedan ser cedidos o servir de base para la creación de recargos locales.

6. Posible vinculación de la participación local en los tributos de las comunidades autónomas a los recursos autonómicos procedentes del sistema tributario del Estado

6.1. Planteamiento general y alternativas

En el momento de finalizar este trabajo estamos presenciando una intensa discusión acerca del rumbo por el que debería discurrir la inminente reforma del sistema de financiación autonómica, cuya urgencia viene propiciada en gran medida por los cambios que demanda en esta materia el cumplimiento del título VI del Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006. En este contexto ha empezado a tomar cuerpo una idea que de llegar a buen término abriría, a nuestro entender, un horizonte favorable para la consolidación generalizada de la participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas. Aparece reflejada de manera muy sucinta, sin mayores detalles en cuanto a su concreta articulación jurídica, dentro de las propuestas que recoge el estudio publicado por la FEMP este mismo año, al cual nos hemos remitido ya varias veces a lo largo de este capítulo:

ISBN: 978-84-613-2571-9

"Una forma de incentivar la creación de PICA en la futura revisión del modelo de financiación autonómica podría ser vincular una parte de la participación en los ingresos del Estado asignada a la comunidades autónomas a la creación de las PICA, de manera que las propias comunidades autónomas puedan establecer parcialmente los criterios de distribución basado en necesidades y que deberían ser aplicados, de forma más ajustada, en su territorio."[532]

Se trataría, por consiguiente, de empujar a las comunidades autónomas de régimen común a formalizar por fin una auténtica participación de las entidades locales en su recaudación tributaria, reservando a tal efecto una parte de los ingresos que aquéllas reciben en concepto de participación en los tributos del Estado. Estos ingresos de las haciendas autonómicas de procedencia estatal quedarían así bifurcados en dos bloques, dependiendo de cuál fuera su destino. El primero y principal seguiría siendo de libre disposición para cada comunidad autónoma, como ha venido sucediendo hasta ahora, puesto que se trata de una técnica de financiación de su presupuesto o gasto general de acuerdo con el artículo 157.1.a) de la Constitución. En cambio, el segundo tramo quedaría sujeto a un condicionamiento finalista, porque se tendrían que canalizar fondos para el sostenimiento de las haciendas locales, definiendo para ello un modelo de trasvase de ingresos fiscales estable y ajustado a las particularidades de la realidad local de cada territorio.

Sería ilusorio pensar que los gobiernos autonómicos pudieran aceptar esta solución sin ninguna contrapartida o sin algún tipo de garantía de que no va a disminuir al importe de las transferencias a su favor. Evidentemente, esta nueva vía sólo tendría visos de salir adelante políticamente si las comunidades autónomas recibiesen a la par un aumento del montante de su participación en los recursos fiscales controlados por la Hacienda estatal. En cambio, suponer que pudieran dar por bueno un decremento de sus ingresos de libre disposición para cederlos a las entidades locales se nos antoja muy irreal, máxime en una situación de crisis económica y fuerte caída de la recaudación, que está minando especialmente algunos de los pilares de la financiación autonómica, como el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, seriamente lastrado por el frenazo de la actividad urbanística e inmobiliaria.

532. SUÁREZ PANDIELLO, J. (coordinador), BOSCH ROCA, N., PEDRAJA CHAPARRO, F., RUBIO GUERRERO, J. J. y UTRILLA DE LA HOZ, A., "La financiación local en España…", *op. cit.*, p. 282. *Vid.* igualmente RUBIO GUERRERO, J. J., "La financiación tributaria de los entes locales…", *op. cit.*, p. 69.

ISBN: 978-84-613-2571-9

La instrumentación técnica de la idea no debería resultar excesivamente compleja. Desde un punto de vista formal, sus aspectos básicos habrían de regularse en la LOFCA y en la Ley general sobre el sistema de financiación autonómica y la cesión de tributos estatales (en la actualidad Ley 21/2001). Pero se requeriría un segundo paso igualmente inevitable: una norma de cada comunidad autónoma cuyo contenido principal debería ser la concreción de los criterios, la forma y la periodicidad de la distribución entre las entidades locales de los fondos recibidos del Estado. En consecuencia, la puesta en marcha de este mecanismo exige a la aprobación de disposiciones legales tanto por las Cortes Generales como por los respectivos parlamentos autonómicos.

En cuanto al cauce para materializar esta participación local en los ingresos que las comunidades autónomas obtienen del sistema tributario estatal, cabrían dos alternativas:

–Destinar a la financiación local una parte de los recursos adscritos a las comunidades autónomas a través del Fondo de Suficiencia contemplado en el artículo 13 de la LOFCA, en cuanto que este fondo se financia con tributos del Estado. Recordemos que hasta la reforma de 2001 este Fondo recibía la denominación genérica de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos (conocida como PIE).

–Acudir a la otra gran modalidad de participación de las comunidades autónomas en los tributos estatales, los impuestos parcialmente cedidos por el Estado, afectando de modo expreso una parte del importe que vaya a cedérseles a la financiación general de las haciendas locales como financiación incondicionada.

Pongamos un sencillo ejemplo en relación con esta segunda alternativa. Supongamos que el Estado aprueba, previa modificación de la LOFCA y de la normativa reguladora de la cesión de impuestos, una elevación del porcentaje de cesión de determinados impuestos estatales. En esta dirección apuntan justamente las disposiciones adicionales octava, novena y décima del nuevo Estatuto catalán, donde se estipula que en el primer proyecto de ley cesión de tributos que se apruebe tras su entrada en vigor el porcentaje cedido a la comunidad autónoma de Cataluña del IRPF, de los impuestos especiales sobre hidrocarburos, labores del tabaco, alcohol y bebidas derivadas, cerveza, vino y bebidas fermentadas y productos intermedios y del IVA aumentará, respectivamente, al 50, 58 y 50 por ciento de su rendimiento. Conforme a estas previsiones estatutarias, la cesión parcial se realizará sobre la base bien del rendimiento que se considere producido en el territorio de la comunidad autónoma conforme al criterio de la residencia habitual (IRPF), bien del rendimiento que deba atribuirse a la misma

ISBN: 978-84-613-2571-9

en función del consumo (IVA) o de los índices que correspondan en cada figura (impuestos especiales).

Como financiación no condicionada, la mayoría de los ingresos que la comunidad autónoma obtenga con estos impuestos parcialmente cedidos continuaría destinándose a la cobertura del conjunto de sus gastos, sin finalidades prefijadas. Así podría suceder, por ejemplo, con el 40 por ciento de la recaudación del IRPF imputable a las personas con residencia habitual en el territorio de cada comunidad autónoma. Sin embargo, para obligarle a implementar una participación local en sus recursos tributarios el Estado, titular de los impuestos cedidos, podría imponer en el momento de ampliar el alcance de la cesión la limitación expresa de que una cantidad equivalente a la otra parte de la recaudación cedida quedase afecta al establecimiento de una participación impositiva de las haciendas locales en la recaudación tributaria autonómica. En el caso hipotético que hemos planteado respecto del IRPF ello equivaldría al restante 10 por ciento del rendimiento cedido. De este modo, de la mejora de recursos que pudieran recibir las comunidades autónomas de resultas de la anunciada reforma de su sistema de financiación una porción afluiría hacia las entidades locales, con el fin de reforzar su suficiencia financiera.

6.2. Encaje constitucional

Por esta vía la Hacienda estatal pondría en bandeja a las haciendas autonómicas la implantación de un recurso financiero local tantas veces postergado, inyectando en un primer momento una cantidad importante sin coste financiero directo para las comunidades autónomas.

La solución que examinamos no está exenta de problemas. En especial, su puesta en práctica presupone que cada comunidad autónoma apruebe sus propias normas en la materia, de manera que podemos encontrarnos con un primer obstáculo si no concurre la voluntad política de hacerlo o si, habiéndola, no se dota y reparte este mecanismo de financiación con la eficacia necesaria para atender las necesidades de las haciendas locales. Por ello, resultaría oportuno que el Estado articulase alguna medida de garantía a favor de éstas.

Pero al margen de esas dificultades, resulta determinante saber si una alternativa de estas características podría tener o no encaje en el bloque de la constitucionalidad en materia de financiación de estos entes territoriales (Constitución, LOFCA y estatutos de autonomía). En nuestra opinión, la respuesta ha de ser afirmativa porque la decisión de vincular la participación autonómica en los tributos de la Hacienda estatal y la parti-

ISBN: 978-84-613-2571-9

cipación local en los recursos de las haciendas autonómicas procedentes del sistema tributario estatal (en este caso los cedidos por el Estado o las transferencias derivadas del Fondo de Suficiencia) puede hallar acomodo en las atribuciones del Estado, sin menoscabar la autonomía financiera de las comunidades autónomas.

El primer argumento que debería tomarse en consideración para validar la constitucionalidad de una eventual decisión de esta guisa es la competencia exclusiva sobre la *Hacienda general* que el artículo 149.1.14 de la Constitución atribuye al Estado. Como vimos en el capítulo primero, el Tribunal Constitucional viene reiterando desde hace años que dicha competencia lo convierte en guardián y garante último de la suficiencia financiera de las entidades locales, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de su autonomía (así lo destaca, entre otras, la sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, fundamento jurídico 4). Parece evidente que al condicionar la cesión parcial de tributos estatales o la percepción de las transferencias del Fondo de Suficiencia, supeditándolas al desarrollo simultáneo de la denominada PICA en favor de las haciendas locales de su territorio, el Estado no estaría sino tratando de hacer efectivo dicho principio constitucional de suficiencia. Por añadidura, el propio Tribunal ha subrayado en las sentencias 13/2007, de 18 de enero (fundamento jurídico 6), y 58/2007, de 14 de marzo (fundamento jurídico 4), que tanto la participación de las comunidades autónomas en los tributos del Estado como los impuestos cedidos total o parcialmente se enmarcan dentro de tal título competencial, por lo que sólo al Estado incumbe su configuración y el señalamiento de los criterios de reparto de estas fuentes de financiación de las haciendas autonómicas.

En cuanto a una eventual colisión con el principio de autonomía financiera de las comunidades autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias, tampoco estimamos que tal riesgo sea real. Al interpretar el sentido del artículo 156.1 de nuestra norma fundamental, el Tribunal Constitucional ha reiterado que de él se desprende una exigencia inequívoca de "plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que se configuran como exclusivas".[533] También ha precisado que en la vertiente del gasto la autonomía financiera presupone la "capa-

533. Sentencias 201/1988, de 27 de octubre (fundamento jurídico 4), 96/1990, de 24 de mayo (fundamento jurídico 14), 13/1992, de 6 de febrero (fundamento jurídico 6), 135/1992, de 5 de octubre (fundamento jurídico 8), 237/1992, de 15 de diciembre (fundamento jurídico 6), 68/1996, de 18 de abril (fundamento jurídico 10), 171/1996, de 30 de octubre (fundamento jurídico 5), 128/1999, de 1 de julio (fundamento jurídico 8), y 104/2000, de 13 de abril (fundamento jurídico 4), como exponentes de una línea jurisprudencial constante.

ISBN: 978-84-613-2571-9

cidad para disponer libremente de sus recursos financieros, asignándolos a los fines mediante programas de gasto elaborados según sus propias prioridades"; o, lo que es igual, la libertad de los gobiernos autonómicos en orden a la "fijación del destino y orientación del gasto público" y a la "cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias". Estos razonamientos han desembocado en la siguiente conclusión general:[534]

"Las comunidades autónomas gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de los ingresos que nutren sus presupuestos."

Pues bien, el hecho de que el Estado limite el uso de una porción de los recursos percibidos por las comunidades autónomas como participación en sus tributos en un sentido amplio –incluyendo los impuestos parcialmente cedidos–, obligando a que se repartan entre las haciendas locales, comporta un condicionamiento de la autonomía de gasto de aquéllas. Pero no supone, en nuestra opinión, una injerencia indebida que coarte la capacidad de libre disposición de sus recursos, ya que encuentra apoyo en el mandato de salvaguardar la suficiencia financiera local. Se trataría, por tanto, de una restricción establecida con una habilitación competencial adecuada y una finalidad plausible, que lejos de resultar arbitraria se ampara en una exigencia constitucional.

Es más, a poco que se reflexione se caerá en la cuenta de que esta solución no sólo no restringe la autonomía de las comunidades autónomas, sino que hasta cierto punto potencia su papel en el diseño de las finanzas locales. El Estado podría optar por una opción mucho más simple para suministrar recursos adicionales a las haciendas locales. Consistiría en trasvasárselos directamente en concepto de participación en los tributos de la Hacienda estatal –en su caso, con la intermediación de la comunidad autónoma cuando así lo prevea el respectivo Estatuto de autonomía, como vimos en el capítulo segundo–, sin que entonces las comunidades autónomas pudieran entrar a regular los criterios de distribución de mantenerse el esquema vigente. Por el contrario, al canalizar los fondos por medio de la participación en los tributos de las comunidades autónomas el Estado delimita un ámbito financiero ajeno a la autonomía de gasto de éstas, esto resulta innegable. Pero al mismo tiempo, como compensación o si se quiere como recono-

534. Entre otras, pueden verse las sentencias 13/1992, de 6 de febrero (fundamento jurídico 7), 68/1996, de 18 de abril (fundamento jurídico 10), y 128/1999, de 1 de julio (fundamento jurídico 8).

ISBN: 978-84-613-2571-9

cimiento de la función que cumplen, les autoriza a regular conforme a las características de las corporaciones locales de su territorio y a sus propias preferencias y directrices el reparto de unas dotaciones económicas que, en último extremo, tienen su origen en el sistema fiscal estatal.

> La reciente propuesta de vincular la participación de las comunidades autónomas en los tributos del Estado en cualquier de sus modalidades –impuestos cedidos o Fondo de Suficiencia– a la puesta en marcha por aquéllas de modelos estables y significativos de participación de las haciendas locales en sus ingresos tributarios puede servir de incentivo para la consolidación de esta segunda modalidad de financiación territorial. En nuestra opinión, si se articula de manera adecuada esta solución no ha de suponer una lesión de la autonomía financiera de las comunidades autónomas, por cuanto puede hallar perfecto anclaje en la competencia exclusiva sobre la Hacienda general (artículo 149.1.14 de la Constitución), que erige al Estado en responsable de la efectividad del principio de suficiencia financiera local (artículo 142).

7. Recapitulación

–Las haciendas autonómicas de régimen general se financian esencialmente a través de ingresos tributarios de procedencia estatal, ya sea en forma de impuestos cedidos total o parcialmente o bien de participación general en los tributos del Estado canalizada a través del Fondo de Suficiencia a que se refiere el artículo 13 de la LOFCA. El nimio espacio que ha venido ocupando su tributación propia ha sido aducida como la principal causa de la escasa relevancia asumida hasta ahora por la participación de los entes locales en su recaudación, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

–Desde un punto de vista cuantitativo, la pobreza recaudatoria de los tributos propios y los recargos sobre impuestos estatales ha retrasado la implantación efectiva de fórmulas encaminadas a compartir su enteco rendimiento, como reclama el artículo 39.2 del Texto refundido de la Ley de haciendas locales. Las comunidades autónomas han tratado de sortear esta carencia dotando diversos tipos de transferencias a los entes locales. Pero esas aportaciones no siempre son de carácter incondicionado, ya que bastantes de ellas presentan auténtica naturaleza de subvenciones, afectas a fines específicos y desvinculadas en su dotación y evolución del comportamiento de la recaudación tributaria.

–Como consecuencia de lo anterior, tampoco han podido ensayarse las diversas alternativas que ofrece la participación en los tributos de las

ISBN: 978-84-613-2571-9

comunidades autónomas en orden a su articulación jurídica. Ninguna de ellas ha puesto en marcha cesiones específicas y directas de la recaudación territorializada de impuestos autonómicos, similares a las reconocidas con relación a determinados gravámenes de la Hacienda estatal (IRPF, IVA e impuestos especiales de fabricación) a las provincias y determinados municipios tras la reforma operada por la Ley 51/2002.

–La participación ha venido limitándose a la atribución indirecta de ingresos del Presupuesto autonómico, canalizada por medio de fondos globales de cooperación local. En ningún caso ha implicado el ejercicio de potestades normativas, ni siquiera en forma de recargos, o de potestades administrativas de aplicación (gestión, inspección y recaudación) por parte de las corporaciones locales, ni por la técnica de la colaboración ni mediante la vía de la delegación de competencias.

–Pese a todo, el discurrir seguido por el sistema de financiación autonómica durante los últimos años respalda la reivindicación política y técnico-jurídica de un desarrollo efectivo y estable de esta participación, como reclaman el artículo 142 de la Constitución y también los nuevos estatutos de autonomía aprobados en 2006 y 2007. Factores como el resurgir del interés de las comunidades autónomas por explorar nuevas materias imponibles, su creciente protagonismo en la regulación y exacción de los impuestos cedidos por el Estado o la necesidad de desarrollar el denominado Pacto Local en el ámbito autonómico han reavivado el debate en torno a la necesidad de potenciar de manera inaplazable esta vía de financiación. La dotación y distribución de un fondo global, alimentado con un porcentaje de la recaudación prevista en los capítulos 1 y 2 del presupuesto de ingresos de la comunidad autónoma (impuestos directos e indirectos, propios y cedidos), se vislumbra como la solución más factible a corto plazo.

–Por último, no creemos que concurra ningún impedimento para incentivar el desarrollo generalizado de la participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas por medio de un aumento condicionado de la financiación que las segundas reciben a través de las distintas formas de participación en el sistema tributario del Estado. Éste, en la condición de garante de la suficiencia financiera local que le otorga su competencia exclusiva sobre la Hacienda general (artículo 149.1.14 de la Constitución), se halla facultado para supeditar, por ejemplo, la efectividad de un incremento del Fondo de Suficiencia o la cesión parcial de determinados impuestos estatales a una comunidad autónoma a que ésta canalice una porción predeterminada de esos recursos adicionales a las entidades locales, definiendo un modelo estable de participación en la recaudación de sus tributos.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos ido formulando diversas conclusiones acerca de los aspectos constitucionales, el estado actual y las posibles líneas a seguir en orden a lograr un asentamiento definitivo de la participación en los tributos de las comunidades autónomas como vía de financiación de las entidades locales. Sin perjuicio de que nos remitamos a los capítulos correspondientes, parece oportuno cerrar nuestras reflexiones con unas breves conclusiones finales, que en ningún caso deben tomarse como una síntesis pormenorizada de todos los temas expuestos en nuestra investigación.

1. Notas definitorias de la participación en los tributos de las comunidades autónomas como uno de los tres recursos fundamentales de las haciendas locales

De acuerdo con el planteamiento general de la financiación local que se esboza en el artículo 142 de la Constitución española de 1978, la participación en el rendimiento de los tributos de las comunidades autónomas no debería ser nunca una fuente de ingresos de las haciendas locales de carácter secundario o coyuntural. Antes bien, ha de consolidarse como uno de los tres recursos fundamentales, junto con los tributos propios y la participación en los tributos del Estado, que permitan a las corporaciones locales contar con medios suficientes para atender las funciones que la legislación les atribuya. Se halla, por tanto, incluida dentro del núcleo de un modelo mixto de Hacienda local, teñido de una acentuada impronta coordinadora, que combina recursos tributarios propios de los entes locales, limitados en su capacidad recaudatoria, con ingresos tributarios procedentes de las dos haciendas de ámbito superior (estatal y autonómica). Esta previsión de una dualidad de participaciones en tributos ajenos resulta, además, congruente con el compartimiento de las competencias materiales sobre el régimen local entre el Estado y las comunidades autónomas, a tenor del artículo 149.1.14 y 18 de la Constitución y los respectivos estatutos de autonomía.

ISBN: 978-84-613-2571-9

De esa calificación de la participación en los tributos de las haciendas autonómicas como uno de los tres pilares de las finanzas locales en la vertiente de los ingresos cabe extraer una premisa elemental, en orden a evaluar el desarrollo de su régimen jurídico por parte de la normativa infraconstitucional. Los principios de autonomía local y de suficiencia de las haciendas locales (artículos 137 y 142 de la Constitución) podrían entenderse vulnerados a causa de la negativa de una comunidad autónoma a poner en funcionamiento esta vía de financiación o de su puesta en marcha de forma simbólica o testimonial. Estamos ante un auténtico derecho constitucional de las entidades locales que no puede ser transgredido mediante acciones u omisiones que lo desvirtúen o anulen por completo.

Por otro lado, aunque nuestra norma fundamental no opta por ningún modelo concreto de participación local en los tributos de las comunidades autónomas, creemos que se pueden inferir algunas directrices generales a la luz de los citados principios constitucionales de autonomía y suficiencia.

En cuanto a su objeto, ambos principios reclaman que la participación no quede circunscrita al producto de los recursos tributarios propiamente autonómicos, esto es, los impuestos propios y los recargos sobre impuestos estatales, en razón de las severas limitaciones que se interponen para su establecimiento y, en consecuencia, su débil recaudación. La participación sólo estará en condiciones de alcanzar un nivel significativo si se extiende a los ingresos resultantes de los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, auténtico resorte tributario de las comunidades autónomas,

Por lo que respecta al reparto entre los entes locales beneficiarios, el Tribunal Constitucional ha recalcado que debe ajustarse a "criterios objetivos y razonables", a fin de respetar los principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (sentencia 150/1990, de 4 de octubre). La potencia de los tributos propios, primero de los recursos fundamentales citados en el artículo 142, depende de la capacidad fiscal de cada Hacienda local. Como alternativa, la distribución de los ingresos participados que ordenen las comunidades autónomas debería tener en cuenta esencialmente las necesidades de gasto de los entes locales, con miras a dar cumplimiento a la obligación de velar por su propio equilibrio territorial y procurar la solidaridad intracomunitaria. Lo anterior no impide que en determinados casos pueda procederse a una atribución del rendimiento de los tributos participados con criterios territoriales.

Por último, un aspecto crucial del régimen de la participación atañe al grado de libertad de las entidades locales para disponer de los fondos recibidos. La jurisprudencia constitucional ha aceptado con ciertas condiciones que los ingresos canalizados en forma de participaciones en tributos

ISBN: 978-84-613-2571-9

de la Hacienda estatal o autonómica puedan estar afectados a fines concretos. No obstante, con el respecto que siempre nos merecen los pronunciamientos del supremo intérprete de nuestra ley de leyes, hemos defendido que la afectación debería ser una alternativa excepcional, nunca una práctica habitual. Las participaciones deben aportar una financiación no finalista o de carácter incondicionado o, como mucho, afectada a sectores genéricos de la actividad local. Sólo así se evita un indebido solapamiento o mezcolanza con las subvenciones, a las que es consustancial la idea de vinculación a fines prefijados por el ente concedente. Esta concepción viene avalada por el artículo 9 de la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, donde se insta a que las transferencias procedentes de niveles superiores de gobierno aporten una financiación preferentemente incondicionada. Y resulta, además, la más coherente con el principio de autonomía en su proyección al ámbito del gasto, permitiendo una mayor capacidad de selección y ordenación del mismo por parte de los gobiernos locales.

2. Experiencia pasada y situación presente: el desarrollo escaso y desvirtuado de esta fuente de ingresos de las haciendas locales

La letra inequívoca letra del artículo 142 debiera haber bastado por sí sola para que la participación en los tributos de las comunidades autónomas adquiriese el protagonismo proyectado por el constituyente. Sin embargo, muy pronto aparecieron indicios de que no iba a ser así, tal y como ha acabado confirmándose durante los treinta años transcurridos desde la promulgación del texto constitucional.

Ciertamente, en un primer momento concurrían dificultades para activar este recurso, puesto que ni siquiera estaban consolidadas las nacientes haciendas autonómicas. Pero este argumento, que pudo aducirse en la fase inicial de creación de las comunidades autónomas y de puesta en funcionamiento de su sistema de financiación, hace tiempo que dejó de ser válido. Tras las reformas promovidas en 1996 y 2001, aquéllas cuentan hoy en día con un elenco de recursos tributarios notable y diversificado, merced a la progresiva ampliación de la cesta de impuestos estatales cedidos total o parcialmente y a la atribución de competencias normativas para modificar una parte sustancial de sus elementos esenciales.

Otra de las causas del estado de dispersión, confusión y relegación a un segundo plano en que se encuentra sumida esta fuente de ingresos se remonta, a nuestro modo de ver, a la decisión del legislador estatal de no establecer ninguna directriz mínima o marco común acerca de su posi-

ISBN: 978-84-613-2571-9

ble configuración jurídica. Este enfoque es plenamente respetuoso con las competencias y la autonomía financiera de las comunidades autónomas, pero con el paso del tiempo se ha revelado insuficiente y poco acorde con la realidad actual de las haciendas territoriales de nuestro país.

Por orden cronológico, el primer paso en falso se dio en el momento de aprobación de los estatutos de autonomía de las diferentes comunidades autónomas entre los años 1979 y 1983. Ninguna de estas normas institucionales básicas tuvo a bien reafirmar de modo explícito el derecho de las entidades locales a compartir los ingresos fiscales de la Hacienda autonómica. Al contrario, todas ellas mostraron un distanciamiento más o menos acentuado respecto de la Administración local que se tradujo, en lo que aquí nos atañe, en una despreocupación por contribuir a su solidez financiera mediante la implementación de esta vía de financiación de sus haciendas. Esta actitud resultaba aún más paradójica en aquellos textos estatutarios (Cataluña, Galicia, Andalucía, La Rioja, Comunidad Valenciana, Aragón y Castilla-La Mancha) que asignaron a la comunidad autónoma la función de canalizar la distribución de los ingresos de los entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales y subvenciones incondicionadas, labor que, tras la delimitación llevada a cabo por el Tribunal Constitucional en varios pronunciamientos, ha quedado reducida a una gestión de caja de fondos repartidos de acuerdo con criterios fijados y ponderados en exclusiva por la legislación estatal.

Otro tanto sucedió con la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA), que al regular sus recursos tributarios (artículos 6 a 12) guardó un absoluto silencio en cuanto a su posible aportación al sostenimiento de las finanzas locales.

Tampoco la Ley reguladora de las bases del régimen local de 1985 aportó nada en orden a esclarecer el régimen jurídico de este mecanismo de financiación. En coherencia con la decisión de aplazar la regulación detallada de la Hacienda a una norma posterior, su artículo 105.2 se contentó con reproducir casi de forma literal el artículo 142 de la Constitución.

En la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, se hizo patente la misma postura de dejar la cuestión en manos de lo que decidiera cada comunidad autónoma. Con escasa fortuna, su artículo 39.2, que se mantiene vigente con igual contenido y numeración en el Texto refundido aprobado por el Decreto legislativo 2/2004, restringió el objeto de la participación exclusivamente a los tributos propios, dejando fuera a los impuestos cedidos por el Estado. Convendría revisar cuanto antes esta limitación, que se presenta desfasa habida cuenta de la conversión de muchos de estos últimos en tributos de

ISBN: 978-84-613-2571-9

regulación compartida entre el Estado y las comunidades autónomas. Además, al partir de la premisa de que la participación se articulará en la *forma y cuantía* que establezca libremente la legislación dictada por los parlamentos de las comunidades autónomas, el Estado renunció a asegurar que la misma se pusiera en marcha y funcionase como un recurso ordinario, corriente y estable de las haciendas locales.

Si volvemos la mirada al Derecho autonómico vigente, tampoco el panorama se presenta demasiado alentador. En ausencia de leyes autonómicas sobre haciendas locales o de leyes específicas sobre la participación de éstas en los tributos o ingresos de las comunidades autónomas –con la sola excepción de Canarias, pues Navarra no puede tomarse como referencia debido a su peculiar régimen foral–, las disposiciones legales sobre régimen local dictadas hasta la fecha por las comunidades autónomas prestan muy poca atención a este recurso. Únicamente la Ley de Galicia 5/ 1997 utiliza de manera explícita la expresión *participaciones en los tributos de la comunidad autónoma*. Las disposiciones de un segundo grupo de comunidades autónomas (Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y La Rioja) han instituido fondos de cooperación o colaboración económica con las entidades locales, como cauce para hacerles partícipes de sus ingresos. Y, por último, las normas legales en materia de régimen local de las demás comunidades autónomas (Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria, Extremadura, Región de Murcia y Comunidad Valenciana) omiten cualquier alusión al cauce para que las haciendas locales compartan el producto de sus tributos.

En la práctica, la mayoría de las comunidades autónomas han apostado antes o después por poner en funcionamiento fondos de cooperación o financiación local. Tales fondos, que han sido examinados con detalle en el capítulo cuarto, engloban diversas modalidades de transferencias corrientes y de capital, carentes muchas veces de automatismo en su dotación anual y en su evolución y con una importancia cuantitativa que dista mucho de equipararse a la de las sumas que las corporaciones locales reciben en concepto de participación en los tributos del Estado. Por añadidura, su concepción y orientación no son del todo congruentes con el patrón de una auténtica participación incondicionada de las haciendas locales en el rendimiento de los tributos de las haciendas autonómicas, en los términos que cabe inferir del texto constitucional, según hemos indicado. En muchos de esos fondos coexisten, además, transferencias no finalistas que responden a la idea de participaciones en ingresos autonómicos con otras que constituyen auténticas subvenciones afectadas a fines o actividades concretos.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Este cúmulo de circunstancias ha desembocado en una situación insatisfactoria que se prolonga ya demasiado tiempo. En consecuencia, la participación en el producto de los tributos de las comunidades autónomas es, dentro de la tríada de recursos que enumera el artículo 142 de la norma fundamental, el que reclama con mayor urgencia un profundo replanteamiento.

3. La competencia exclusiva de las comunidades autónomas para la concreción de esta fuente de ingresos no impide el Estado pueda actuar como garante de la suficiencia financiera de las haciendas locales

Como se ha encargado de aclarar el Tribunal Constitucional, la Hacienda local conforma una materia sobre la que confluyen títulos competenciales estatales y autonómicos. Por una parte, operan las competencias exclusivas del Estado sobre la Hacienda general y las bases del régimen jurídico de las administraciones locales (artículo 149.1, reglas 14 y 18, de la Constitución). Por otra parte, también despliega sus efectos la competencia de desarrollo legislativo y ejecución del régimen local asumida por todas las comunidades autónomas (artículo 148.1.2 de la Constitución y los estatutos de autonomía).

En este contexto, parece fuera de discusión que compete a las comunidades autónomas regular los diversos aspectos de la participación de las entidades locales en su recaudación tributaria (definición de sus objetivos y entidades beneficiarias, organización, método y criterios de reparto, evolución de los recursos, destino de los ingresos, etc.). Así lo exige el hecho de que la misma suponga, en un último extremo, una redistribución intracomunitaria de los recursos tributarios integrantes de su propia Hacienda que cada comunidad autónoma ha de diseñar con base en su autonomía financiera constitucionalmente reconocida (artículo 156.1), según sus propias preferencias y particularidades territoriales.

Ahora bien, lo anterior no es óbice para que el Estado pueda actuar en este campo como garante último de la suficiencia financiera de las haciendas locales, ejerciendo el papel que le reconocido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional con base en la indicada competencia exclusiva sobre la Hacienda general. En este sentido, nos hemos sumado al sector doctrinal que argumenta que este título competencial, en conjunción con la habilitación para regular mediante ley orgánica el ejercicio de las *competencias financieras* autonómicas que ofrece el artículo 157.3 de la Constitución, le autorizarían a fijar un marco normativo común de esta fuente de ingresos, incorporado a la LOFCA o en una ley orgánica independiente.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Dentro siempre del preceptivo y escrupuloso respeto a la competencia de las comunidades autónomas para diseñar su configuración concreta, esta regulación básica, a la fuerza de mínimos, tendría como fin primordial garantizar su existencia en la totalidad del territorio nacional, fijando unas directrices mínimas. Desde esta perspectiva, nos parece atendible la reciente propuesta de vincular la participación de las comunidades autónomas en los tributos del Estado y, en particular, un eventual aumento de la cesión de impuestos estatales o del llamado Fondo de Suficiencia, a la puesta en marcha de una participación de las haciendas locales en sus ingresos tributarios relevante y estable. Surgida al hilo del debate sobre la reforma del sistema de financiación autonómica, esta solución podría facilitar el cumplimiento de las previsiones constitucionales.

4. Perspectivas de futuro: el aparente resurgir del interés por potenciar esta vía de financiación a raíz de las últimas reformas de los estatutos de autonomía

Tras una larga e injustificada etapa de estancia en un plano secundario, las reformas estatutarias culminadas durante 2006 y 2007 para la Comunidad Valenciana, Cataluña, Islas Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León pueden interpretarse como un primer y esperanzador paso hacia un giro sustancial en la evolución de los recursos tributarios de naturaleza participativa que las entidades locales perciben de las haciendas autonómicas.

Un rasgo común a los nuevos textos estatutarios es que se han ocupado con mayor detenimiento de la cuestión local, procediendo a una interiorización de la misma dentro de la organización política de la comunidad autónoma. De ahí que no resulte extraño que todos ellos mencionen ahora, aunque no siempre con análogo grado de concreción ni de acierto, la financiación que los entes locales han de obtener con cargo a los ingresos de la Hacienda autonómica en general o a la recaudación de sus tributos en particular, enmendando el silencio en que incurrieron los estatutos originarios. Es la primera vez que una norma legal aprobada por las Cortes Generales impone a las comunidades autónomas determinadas pautas en orden a dar efectividad a esta participación y diseñar su concreta instrumentación jurídica.

A pesar de su brevedad, los preceptos que los estatutos reformados dedican a esta fuente de ingresos sientan algunas directrices importantes, que como es lógico vincularán a los legisladores autonómicos cuando procedan a su ulterior desarrollo. Se reclama la creación de fondos específicos de cooperación o nivelación para materializar la transferencia de ingresos

ISBN: 978-84-613-2571-9

a las haciendas locales, con el propósito subyacente de sacar provecho del acervo adquirido durante los últimos años gracias a los fondos ya existentes. Se asocia el objeto de la participación al rendimiento global de los tributos de la comunidad autónoma o, en términos aún más amplios, al conjunto de sus ingresos. Y, lo que resulta aún más sobresaliente, hasta cuatro estatutos (Cataluña, Islas Baleares, Andalucía y Aragón) predican, sin ambigüedad alguna, la condición de financiación incondicionada para los ingresos percibidos a título de participaciones de procedencia autonómica, posibilitando una libre disposición que afianza la autonomía local en la esfera del gasto y aleja las restricciones típicas de las subvenciones.

Aunque estas declaraciones de los estatutos de autonomía no garantizan por sí solas un cambio efectivo –conocidos ejemplos hay de incumplimientos reiterados de previsiones estatutarias–, resulta innegable que apuntan en la dirección correcta. A los responsables políticos autonómicos incumbe, pues, darles satisfacción para perfilar por fin el modelo de financiación local pergeñado en el artículo 142 de la Constitución.

5. Algunas directrices de cara a la deseable consolidación de la participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas

En este trabajo no hemos pretendido definir un modelo preciso y cerrado de participación en los tributos de las comunidades autónomas, entre otros motivos porque este es un asunto que debe ajustarse a las peculiaridades de cada territorio y porque, como quedó explicado en el capítulo quinto, aquélla conforma un concepto flexible que se presta a variadas plasmaciones jurídicas. En cualquier caso, la indagación de los perfiles constitucionales y el análisis crítico de cómo ha venido operando esta pieza clave del sistema de financiación local nos llevan a proponer una serie de orientaciones generales sobre su posible configuración.

a) Necesidad inaplazable de generalizar este mecanismo en todas las comunidades autónomas de régimen común para respetar la voluntad del constituyente, que al atribuirle el calificativo de fundamental apuntó inequívocamente a que debía convertirse en un recurso ordinario, estable y relevante para la suficiencia de las haciendas locales.

b) Utilización de la participación en los tributos de las comunidades autónomas como principal soporte financiero del llamado Pacto Local en el ámbito autonómico, haciendo de ella el mecanismo preferente de cara a la cobertura de los gastos asociados a la transferencia o delegación de competencias en las entidades locales.

Serie Claves del Gobierno Local, 10 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-613-2571-9

c) Delimitación amplia del objeto sobre el que tienen derecho a participar los entes locales, que debería abarcar tanto el rendimiento de los impuestos propios y los recargos sobre impuestos estatales, en ambos casos de cuantía poco significativa, como el producto de los impuestos cedidos por el Estado, de mucha más enjundia. Por tanto, convendría tender hacia una vinculación directa de la participación a la recaudación líquida de los capítulos 1 y 2 de los presupuestos de ingresos de cada comunidad autónoma.

d) Diferenciación de las participaciones en tributos de las haciendas autonómicas, en cuanto recurso esencial de carácter incondicionado o, como mucho, afectado a sectores amplios de la actividad local (por ejemplo, los servicios mínimos obligatorios que deben prestar los municipios), frente a las subvenciones de todo tipo que la entidades locales puedan recibir como financiación condicionada o finalista. Con tal finalidad, ha de procederse a la eliminación o, al menos, a la gradual reducción de los condicionamientos impuestos a la libre disposición y empleo de los ingresos que aún subsisten en algunos de los fondos de cooperación existentes en la actualidad.

e) Interpretación amplia de la noción de participación, que puede ir más allá de la mera transferencia total o parcial de una parte la recaudación total de impuestos regulados y gestionados en exclusiva por la Hacienda autonómica. Como primera alternativa cabe también operar una atribución predeterminada y directa del rendimiento territorializado de algunos tributos, utilizando una figura, la cesión total o parcial de impuestos autonómicos, hasta ahora inexplorada pese a contar con el beneplácito del Tribunal Constitucional. Tampoco debe descartarse, si se dan las condiciones adecuadas, una posible implicación de las entidades locales beneficiarias o de algunas de ellas –piénsese, por ejemplo, en los municipios de mayor población– en la aplicación de los tributos propios participados o incluso en su regulación, mediante la asunción de competencias para modificar algunos de sus elementos de cuantificación o el establecimiento de recargos.

f) Distribución de las participaciones con arreglo a criterios y ponderaciones objetivos, equitativos y, a ser posible, consensuados previamente con las corporaciones locales en los órganos de colaboración previstos en la normativa autonómica. En nuestra opinión, el reparto de estos ingresos participativos ha de estar presidido esencialmente por el principio de suficiencia, lo que implica que deban tenerse siempre presentes sus necesidades de gasto. Tales necesidades pueden evaluarse no sólo a partir de la población de derecho, sino también de otras variables ajustadas a la

ISBN: 978-84-613-2571-9

realidad local de cada comunidad autónoma. Lo anterior no impide que una parte de los ingresos percibidos por las haciendas locales a título de participación pueda asignarse en función del rendimiento territorializado, como podría suceder con la mencionada cesión de tributos autonómicos.

g) Previsión de algún tipo de cláusula de garantía, con el objetivo de facilitar que el montante de la participación evolucione de un ejercicio a otro de la forma más automática posible para el conjunto de entidades locales beneficiarias, limitando su dependencia de lo que disponga anualmente la Ley de presupuestos de la comunidad autónoma.

h) Posible coordinación de las participaciones de las haciendas locales en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas. En particular, cabría plantear que ambos mecanismos quedaran incorporados a un único fondo de financiación local dentro de cada comunidad autónoma, cuya dotación y distribución sería regulada de forma conjunta por el legislador estatal (bases) y los legisladores autonómicos (normativa de desarrollo).

ISBN: 978-84-613-2571-9

Bibliografía

AA.VV., *Autonomía y financiación de las haciendas municipales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982.

AA.VV., *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Universidad de Sevilla, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1981.

AA.VV., *Comentarios prácticos a la nueva Ley general de subvenciones*, 2.ª ed., Lex Nova, Valladolid, 2005.

AA.VV., *El nuevo impuesto sobre grandes establecimientos comerciales*, Bosch, Barcelona, 2002.

AA.VV., *El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del gobierno local*, Ministerio de Administraciones Públicas-Federación Española de Municipios y Provincias-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1999.

AA.VV., *Guía de las haciendas locales*, CISS, Valencia, 2005.

AA.VV., *Las finanzas municipales en el Estado de las autonomías: estudios y propuestas*, Diputación de Barcelona, 1985.

AA.VV. (coordinador F. Balaguer Callejón), *El nuevo Estatuto de Andalucía*, Tecnos, Madrid, 2007.

AA.VV. (coordinador F. Serrano Antón), *La conciencia fiscal y el marketing tributario en las haciendas locales*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007.

AA.VV. (coordinador M. J. Domingo Zaballos), *Comentarios a la Ley básica de régimen local (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local)*, 2.ª ed., Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005.

AA.VV. (coordinador M. J. Domingo Zaballos), *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), 2005.

AA.VV. (coordinador M. Pont Mestres), *Financiación de los entes locales*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 2001.

AA.VV. (coordinadores J. Rodríguez Fernández y J. I. Gomar Sánchez), *Hacienda y finanzas municipales*, Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI)-Marcial Pons, Madrid, 2001.

ISBN: 978-84-613-2571-9

AA.VV. (coordinadores M. Arenilla Sáez y J. M. Canales Aliende), *Gobierno y Pacto Local*, Ministerio de Administraciones Públicas, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999.

AA.VV. (director J. J. Ferreiro Lapatza), *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons-Diputación de Barcelona, 1993.

AA.VV. (director P. M. Herrera Molina, coordinadores J. Galán Ruiz y C. Prieto Martín), *Tributos locales y autonómicos*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006.

AA.VV. (director R. Calvo Ortega), *La reforma de las haciendas locales*, t. I, Lex Nova, Valladolid, 1991.

AA.VV. (directores J. J. Ferreiro Lapatza y E. Simón Acosta), *Manual de Derecho Tributario Local*, Generalidad de Cataluña, Escuela de Administración Pública, Barcelona, 1987.

ADAME MARTÍNEZ, F. D., *Tributos propios de las comunidades autónomas*, Comares, Granada, 1996.

–*El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen general*, Comares, Granada, 1998.

–"El nuevo Estatuto de Andalucía y la financiación autonómica", *Administración de Andalucía-Revista Andaluza de Administración Pública,* núm. 67, 2007, p. 119-160.

ADAME MARTÍNEZ, F. D. y ADAME MARTÍNEZ, M. A., *La compatibilidad de un canon autonómico sobre saneamiento con los tributos estatales y municipales*, Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda, Sevilla, 2005.

AGULLÓ AGÜERO, A., "La Hacienda de las provincias y de las entidades supramunicipales y de ámbito territorial inferior al municipio en la Ley 39/1988", *Palau 14-Revista Valenciana de Hacienda Pública*, núm. 8, 1989, p. 85-102.

–"Aproximación crítica a la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley reguladora de las haciendas locales", *Revista de Información Fiscal*, núm. 58, 2003, p. 11-32.

ALARCÓN GARCÍA, G., *Autonomía municipal, autonomía financiera*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1995.

ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C., "Las haciendas municipales en el Estado de las autonomías", AA.VV., *Autonomía y financiación de las haciendas municipales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, p. 7-23.

–*Sistema tributario español y comparado*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1992.

–"El equilibrio financiero de las haciendas municipales", *Tributos Locales*, núm. 1, 2000, p. 15-19.

ALIAGA AGULLÓ, E., "Competencias de las comunidades autónomas en la ordenación de las haciendas locales (Comentario a la sentencia del Tribu-

ISBN: 978-84-613-2571-9

nal Constitucional de 19 de diciembre de 1985)", *Palau 14-Revista Valenciana de Hacienda Pública*, núm. 4, 1988, p. 179-200.

Alonso González, L. M., "Jurisprudencia constitucional en materia de haciendas locales", en AA.VV. (director J. J. Ferreiro Lapatza), *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons-Diputación de Barcelona, 1993, p. 59-73.

–*Jurisprudencia constitucional tributaria*, Instituto de Estudios Fiscales-Marcial Pons, Madrid, 1995.

–"La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (1981-2000) y la reforma de las haciendas locales", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 4, 2000, p. 17-54.

–"La función de los impuestos propios de las comunidades autónomas", en AA.VV. (directora A. Pita Grandal, coordinador R. I. Fernández López), *Hacienda autonómica y local*, III Seminario Iberoamericano de Derecho Tributario, Tórculo Ediciones, 2003, p. 585-600.

Alonso Mas, M. J., "Artículo 2", en AA.VV. (coordinador M. J. Domingo Zaballos), *Comentarios a la Ley básica de régimen local (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local)*, 2.ª ed., Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005, p. 119-184.

–"Preámbulo", en AA.VV. (coordinador M. J. Domingo Zaballos), *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), 2005, p. 65-93.

Álvarez Arroyo, F., "Incidencia de las comunidades autónomas en el sistema financiero y tributario local; análisis jurídico del artículo 6.3 de la LOFCA y sus posibilidades de aplicación", *Quincena Fiscal*, núm. 14, 1994, p. 11-18

–"Breve balance de la Ley reguladora de las haciendas locales españolas", *Revista Iberoamericana de Derecho Tributario*, núm. 2, 1996, p. 259-290.

Álvarez Corbacho, X. y Yebra Martul-Ortega, P., *La nueva Hacienda local-I. Introducción y recursos*, Fundación Caixa de Galicia, Colección "Economía", Serie de Estudios Sectoriales, Santiago de Compostela, 1990.

Álvarez Villazón, J. C., "La modificación de la Ley reguladora de las haciendas locales", *Tributos Locales*, núm. 26, 2003, p. 15-37.

Amorós Dorda, N., "La articulación entre los sistemas tributarios de las entidades locales y de las comunidades autónomas", *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núm. 34, 1982, p. 13-27.

Angoitia Grijalba, M., "La participación de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas", *Tributos Locales*, núm. 23, 2002, p. 11-27.

–*Entidades locales y descentralización del sector público*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2004.

ISBN: 978-84-613-2571-9

ANÍBARRO PÉREZ, S., "Las competencias normativas de las corporaciones locales sobre sus tributos propios", *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, núm. 42, 2000, p. 47-68.

–"La reforma del impuesto sobre actividades económicas", *Tributos Locales*, núm. 26, 2003, p. 87-99.

–"Los principios de autonomía y suficiencia financiera como parámetro para la reforma del sistema tributario local", *Nueva Fiscalidad*, núm. 8, 2002, p. 87-114.

APARICIO PÉREZ, A. y MONASTERIO ESCUDERO, C., "La imposición local sobre la renta. Análisis jurídico y económico. Estimación de un caso concreto", en AA.VV., *Organización territorial del Estado (Administración local)*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, p. 441-462.

ARAGONÉS BELTRÁN, E., "La interpretación judicial de la autonomía local en materia tributaria", en AA.VV., *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*, Marcial Pons-Diputación de Barcelona, Madrid, 1998, p. 99-137.

–"Incidencia del artículo 9.1 de la Ley 5/1987, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales, y otras disposiciones concordantes", en AA.VV. (coordinador F. Caamaño Domínguez), *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2003, p. 93-133.

–"La financiación de las haciendas locales: Novedades para 2004", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 4, 2004, p. 45-70.

–"Problemas destacados del IAE", en AA.VV. (coordinadores M. Medina Guerrero y A. Arroyo Gil), *Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2005, p. 155-240.

–"Las haciendas locales en el Estatuto de autonomía de Cataluña", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 14, 2007, p. 71-98.

ARAGONÉS BELTRÁN, E. (coordinador), *Ley comentada de las haciendas locales*, Ediciones Deusto, Barcelona, 2004.

ARIAS ABELLÁN, M. D., "Competencias sobre las finanzas locales", en AA.VV., *Comentarios sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña*, vol. III, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1990, p. 731-750.

–"La tutela financiera de los entes locales", en AA.VV. (director J. J. Ferreiro Lapatza), *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons-Diputación de Barcelona, 1993, p. 75-93.

–"Las competencias autonómicas para configurar el sistema tributario de los entes locales", *Tributos Locales*, núm. 31, 2003, p. 13-25.

ARIAS SEOSEAIN, M., "Constitución y Administración local", en AA.VV. (coordinador T. R. Fernández Rodríguez), *Lecturas sobre la Constitución espa-*

ISBN: 978-84-613-2571-9

ñola, vol. I, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1978, p. 377-389.

Arnal Suria, S. y González Pueyo, J. M., *Comentarios al Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, La Ley, Madrid, 2005.

Arratibel Arrondo, J. A., "El nuevo modelo de participación de la Hacienda municipal vasca en la Hacienda autónoma vasca: El riesgo compartido", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 282, 2000, p. 195-256.

Balladares Saballos, R., "La materia imponible local. Un supuesto: La STC 168/2004" *Tributos Locales*, núm. 48, 2005, p. 11-34.

Ballarín i Espuña, M., "El finançament dels governs locals en el nou Estatut d'autonomia de Catalunya", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 6, 2008, p. 161-186.

Ballesteros Fernández, A., *Manual de Administración local*, 5.ª ed., La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 2006.

Ballesteros Fernández, A. y Ballesteros Arribas, S., "Artículo 105", en AA.VV. (coordinador M. J. Domingo Zaballos), *Comentarios a la Ley básica de régimen local (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local)*, 2.ª ed., Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005, p. 1921-1924.

–"Artículo 1" y "Artículo 2", en AA.VV. (coordinador M. J. Domingo Zaballos), *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), 2005, p. 95-102 y 103-114.

Barquero Estevan, J. M., *La gestión de los tributos locales: aspectos competenciales*, Colección "Estudios de Derecho Financiero y Tributario", num. 8, Civitas, Madrid, 1998.

Barrio, J., "La reforma de la financiación local: ¿El sistema definitivo?", *Cuadernos de Información Económica*, núm. 173, 2003, p. 123-128.

Bigas Turu, J., "La financiación de las haciendas locales", *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núm. 50, 1987, p. 261-276.

Bosch Cholbi, J. L. y Espinosa Ferrando, F. V., "Artículos 78 a 91", en AA.VV. (coordinador M. J. Domingo Zaballos), *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), 2005, p. 757-926.

Bosch Roca, N., "La Hacienda municipal española en la actualidad: Problemas y reforma", *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núm. 45, 1985, p. 461-514.

ISBN: 978-84-613-2571-9

CABASÉS, F., PASCUAL, P. y RAPÚN, M., "Sistemas de transferencias de perecuación: El caso de Navarra", *Papeles de Economía Española*, núm. 92, 2002, p. 130-147.

CALVO ORTEGA, R., "Principios tributarios y reforma de la Hacienda municipal", en AA.VV., *La reforma de las haciendas locales*, t. I, Lex Nova, Valladolid, 1991, p. 29-83.

–"Ingresos municipales no tributarios", en AA.VV., *La reforma de las haciendas locales*, t. II, Lex Nova, Valladolid, 1991, p. 159-200.

–"Constitución y haciendas locales", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 100, 1998, p. 559-573.

–"La reforma del impuesto sobre actividades económicas. Aspectos críticos", en AA.VV., *Planteamiento histórico y constitucional de las haciendas locales*, Instituto de Estudios Giennenses, Diputación de Jaén, 2005, p. 247-264.

–"Los tributos propios de las comunidades autónomas: Algunas reflexiones sobre su futuro", *Nueva Fiscalidad*, núm. 6, 2006, p. 9-30.

CALVO VÉRGEZ, J., "Impuesto sobre actividades económicas: Algunos apuntes en torno a su naturaleza a la luz de la modificación introducida por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley reguladora de las haciendas locales", *Revista de Información Fiscal*, núm. 59, 2003, p. 35-69.

–*Financiación autonómica: problemas constitucionales y legales*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005.

CANALES ALIENDE, J. M., "Los retos del desarrollo autonómico del Pacto Local", en AA.VV. (coordinador M. Vivancos Comes), *Un Pacto Local para el siglo XXI. Una visión abierta desde la Comunidad Valenciana*, Fundación Vives, Valencia, 2000, p. 171-177.

CAÑAL GARCÍA, F., "Casos relevantes de jurisprudencia constitucional española sobre distribución del poder tributario", en *Memorias de los seminarios de Derecho Constitucional Tributario 2005-2006*, t. I, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007, p. 811-863.

CARBONELL VILA, T., "Artículos 131 a 146", en AA.VV. (coordinador M. J. Domingo Zaballos), *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), 2005, p. 1090-1110.

CARPIO, M., "El objetivo constitucional de la suficiencia financiera de los ayuntamientos: Situación y perspectivas", *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, núm. extraordinario, julio 2000, p. 11-17.

CARRETERO PÉREZ, A., "Autonomía local y sistema financiero de las corporaciones locales", en AA.VV., *Organización territorial del Estado (Administración local)*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, p. 725-754.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Casado Ollero, G., "Sistema financiero local y justicia fiscal", en AA.VV., *Organización territorial del Estado (Administración local)*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, p. 755-796.

–"Recargos locales", en AA.VV. (director J. J. Ferreiro Lapatza y E. Simón Acosta), *Manual de Derecho Tributario Local*, Generalidad de Cataluña, Escuela de Administración Pública, Barcelona, 1987, p. 543-586..

–"La participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas. Autonomía. Suficiencia Financiera. Coordinación", *Tributos Locales*, núm. 19, 2002, p. 15-37.

–"En torno a la jurisprudencia constitucional tributaria del primer bienio del siglo. Algunos materiales de reflexión sobre la distribución constitucional de competencias tributarias", *Crónica Tributaria*, núm. 106, 2003, p. 9-29.

–"La Hacienda local en la Constitución y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español", en AA.VV. (coordinador Gabriel Casado Ollero), *La financiación de los municipios. Experiencias comparadas*, Dykinson, Madrid, 2005, p. 433-485.

Casado Ollero, G., González-Páramo, J. M., Lasarte Álvarez, J., Martín Ayala, J. M., Martín Queralt, J., Plaza Villasana, L. y Pérez García, F., *La cesión parcial del impuesto sobre la renta a las comunidades autónomas*, Comares, Granada, 1997.

Casana Merino, F., "Artículo 105", en AA.VV. (director M. Rebollo Puig y coordinador M. Izquierdo Carrasco), *Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local*, t. III, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 2901-2922.

Castells Oliveres, A., "Algunos comentarios sobre la reforma de las haciendas locales", *Papeles de Economía Española*, núm. 92, 2002, p. 8-25.

–"El futuro de las haciendas locales", *Análisis Local*, núm. 50, 2003, p. 33-44.

Cayón Galiardo, A., "Artículo 142. Las haciendas locales", en AA.VV. (director O. Alzaga), *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, t. X, EDERSA, Madrid, 1985, p. 553-584.

–"La reforma del impuesto sobre actividades económicas", *Revista Técnica Tributaria*, núm. 60, 2003, p. 11-24.

–"La reforma de las haciendas locales", en AA.VV. (directora A. Pita Grandal, coordinador R. I. Fernández López), *Hacienda autonómica y local*, III Seminario Iberoamericano de Derecho Tributario, Tórculo Ediciones, 2003, p. 391-417.

–"La corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación local", en AA.VV. (director A. Cayón Galiardo, coordinadores J. A. Gimeno Ullastres y A. Herrero Alcalde), *Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2006, p. 161-216.

ISBN: 978-84-613-2571-9

CAZORLA PRIETO, L. M., "Incidencia de la nueva Constitución en la legislación territorial tributaria", en AA.VV., *Hacienda y Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, p. 739-794.

–"El esquema constitucional de la Hacienda de las administraciones públicas españolas", *Hacienda Pública Española*, núm. 59, 1979, p. 25-60.

–*El control de las corporaciones locales por el Tribunal de Cuentas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.

–"Concepto, naturaleza y características del recargo municipal en el impuesto sobre la renta de las personas físicas", en AA.VV., *Organización territorial del Estado (Administración local)*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, p. 807-848.

–*Recargos e impuesto sobre la renta de las personas físicas*, La Ley, Madrid, 1986.

CHECA GONZÁLEZ, C., *El sistema tributario local*, Colección Técnica, Aranzadi, Elcano (Navarra), 2001.

–"Límites formales al establecimiento de tributos propios en las comunidades autónomas", *Alcabala-Revista de Hacienda Pública de Andalucía*, núm. 28, 2/2001, p. 147-192.

–*Los impuestos propios de las comunidades autónomas. Ensayo de superación de las fuertes limitaciones existentes para su implantación*, Colección Cuadernos de Jurisprudencia Tributaria, núm. 25, Aranzadi, Elcano (Navarra), 2002.

–"La prohibición de establecimiento de impuestos propios regionales sobre las materias reservadas a las corporaciones locales. Análisis crítico del artículo 6.3 de la LOFCA", *Nueva Fiscalidad*, núm. 2, 2002, p. 9-24.

–"El impuesto extremeño sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente: Defensa de su constitucionalidad", *Nueva Fiscalidad*, núm. 2, 2003, p. 27-49.

–"La insuficiente compensación económica por el IAE establecida para las corporaciones locales", *Tributos Locales*, núm. 46, 2004, p. 97-116.

CHECA GONZÁLEZ, C. y MERINO JARA, I., *La reforma de la Ley reguladora de las haciendas locales en Materia Tributaria*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2003.

CLOTET I MIRÓ, M. A., *La cooperación internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa*, Civitas, Madrid, 1992.

COLLADO YURRITA, M. A., "Sobre las haciendas autonómicas y locales: Los postulados del federalismo cooperativo", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 255-256, 1992, p. 685-699.

COLLADO YURRITA, M. A. y GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, E., *La nueva Hacienda local española*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1990.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Cordero González, E. M. y Sesma Sánchez, B., "El impuesto sobre grandes establecimientos comerciales del Principado de Asturias", *Revista de Información Fiscal*, núm. 72, 2005, p. 83-128.

Cors Meya, X., "Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales", *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 263, 2002, p. 15-49.

Constitución española. Trabajos parlamentarios, 4 vol., Cortes Generales, Servicio de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1980.

Cuesta Martínez, A., "La autonomía local en el Estado de las autonomías", *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 2-3, 2002-2003, p. 33-58.

Díaz Delgado, J., "Artículo 106", en AA.VV. (coordinador M. J. Domingo Zaballos), *Comentarios a la Ley básica de régimen local (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local)*, 2.ª ed., Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005, p. 1924-1941.

Dios Almeida, R., "El principio constitucional de suficiencia financiera local: Nuestros municipios turísticos a la luz de la reforma de la Ley de haciendas locales", en AA.VV. (directora A. Pita Grandal, coordinador R. I. Fernández López), *Hacienda autonómica y local*, III Seminario Iberoamericano de Derecho Tributario, Tórculo Ediciones, 2003, p. 693-705.

Entrena Cuesta, R., "Artículo 142", en AA.VV. (director F. Garrido Falla), *Comentarios a la Constitución*, 3.ª ed., Civitas, Madrid, 2001, p. 2458-2462.

Escribano López, F., "La Hacienda local en el seno del ordenamiento tributario: Unidad y diversidad", *Palau 14-Revista Valenciana de Hacienda Pública*, núm. 15, 1991, p. 219-239.

Escuin Palop, V., "Notas sobre la autonomía y descentralización a favor de los entes locales", en AA.VV. (coordinadores J. M. Baño León y J. Climent Barberá), *Nuevas perspectivas del régimen local (estudios en homenaje al profesor J. M.ª Boquera Oliver)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p. 757-780.

Esteban Cabrera, M. y Sánchez Maldonado, J., "Una propuesta de financiación municipal", *Papeles de Trabajo*, Instituto de Estudios Fiscales, núm. 28/07.

Estévez Cepeda, E., "La reforma de las haciendas locales de 2002: Una visión crítica", *Análisis Local*, núm. 45, 2002, p. 21-43.

Eugenio Latorre, J. E., Gil Maciá, L. y Sánchez Sánchez, A., "El IAE tras la Ley 51/2002: Críticas y nuevos problemas de gestión", *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, núm. 79, 2005, p. 50-71.

Falcón y Tella, R., "Comentario general de jurisprudencia", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 49, 1986, p. 129-144.

–"Comentario general de jurisprudencia", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 56, 1987, p. 631-646.

ISBN: 978-84-613-2571-9

–"La distribución de competencias en materia financiera entre el Estado y las comunidades autónomas", en AA.VV., *Estudios de Derecho y Hacienda (libro homenaje a César Albiñana García-Quintana*), vol. I, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1987, p. 495-562.

–"La inconstitucionalidad declarada del impuesto balear sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente y la previsible inconstitucionalidad del impuesto catalán sobre grandes superficies comerciales y del proyectado impuesto extremeño sobre el ahorro", *Quincena Fiscal*, núm. 5, 2001, p. 5-9.

–"El nuevo sistema de participación de los municipios en los tributos del Estado: Su posible inconstitucionalidad respecto a los municipios metropolitanos de menos de 75.000 habitantes", *Quincena Fiscal*, núm. 7, 2004, p. 5-8.

FANLO LORAS, A., *Fundamentos constitucionales de la autonomía local. El control sobre las corporaciones locales: El funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

–"Relaciones de cooperación y nuevas tutelas", en AA.VV. (director T. Font i Llovet), *Anuario del Gobierno Local 1997*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 153-184.

FARFÁN PÉREZ, J. M., "Las haciendas locales. Situación y perspectivas", en AA.VV. (coordinadores M. Medina Guerrero y A. Arroyo Gil), *Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2005, p. 95-101.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., *La subvención: concepto y régimen jurídico*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983.

–"El concepto de subvención y los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de la Ley", en AA.VV. (director G. Fernández Farreres), *Comentario a la Ley General de Subvenciones*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005, p. 29-63.

–"La posición de la Carta Europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho español: una reflexión crítica", en AA.VV. (coordinador F. Caamaño Domínguez), *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2003, p. 39-51.

FERNÁNDEZ JUNQUERA, M., *La Hacienda local en un Estado federal. Un estudio de Derecho Comparado*, Marcial Pons, Madrid, 1994.

FERNÁNDEZ LÓPEZ, R. I., "El marco de las relaciones financieras entre las comunidades autónomas y las corporaciones locales en la Constitución y en la LOFCA", en AA.VV. (directora A. M. Pita Grandal y coordinador J. Aneiros Pereira), *La financiación autonómica en los Estatutos de Autonomía*, Marcial Pons, Madrid, 2008, p. 463-479.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Fernández Montalvo, R., "Financiación de los entes locales", en AA.VV. (coordinadores M. Medina Guerrero y A. Arroyo Gil), *Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2005, p. 13-37.

–"Cuestiones relativas al régimen de subvenciones analizadas por la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo", en AA.VV. (director G. Fernández Farreres), *El régimen jurídico de las subvenciones. Derecho español y comunitario*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2007, p. 409-485.

Ferreiro Lapatza, J. J., "Los impuestos cedidos y la Ley 42/1983, de 28 de diciembre", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 40, 1983, p. 601-611.

–"Constitución y haciendas locales", *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 4, 1984, p. 925-938.

–"La financiación de las entidades locales en Cataluña", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 45, 1985, p. 35-52.

–*La Hacienda de las comunidades autónomas en los diecisiete estatutos de autonomía*, Colección "Estudios", núm. 5, Generalidad de Cataluña, Escuela de Administración Pública, Barcelona, 1985.

–"Principios constitucionales informantes de la Hacienda local", en AA.VV., *Organización territorial del Estado (Administración local)*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, p. 203-221.

–"El marco constitucional de las haciendas locales", en AA.VV. (directores J. J. Ferreiro Lapatza y E. Simón Acosta), *Manual de Derecho Tributario Local*, Generalidad de Cataluña, Escuela de Administración Pública, Barcelona, 1987, p. 29-48.

–"Análisis constitucional de la nueva Ley reguladora de las haciendas locales", *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núms. 55-56, 1989, p. 11-52.

–"Principios generales de la Hacienda local y competencias de las comunidades autónomas", *Palau 14-Revista Valenciana de Hacienda Pública*, núm. 7, 1989, p. 7-22.

–"Comentario al artículo 49", en AA.VV. (director J. L. Carro Fernández-Valmayor), *Comentarios al Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, p. 843-846.

–"Hacienda provincial", en AA.VV. (director R. Gómez-Ferrer Morant), *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1991, p. 443-461.

–"La Hacienda local. Antecedentes históricos y situación actual. El marco constitucional", en AA.VV. (director J. J. Ferreiro Lapatza), *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons-Diputación de Barcelona, 1993, p. 13-57.

ISBN: 978-84-613-2571-9

–"La Ley reguladora de las haciendas locales de 1988: Aplicación y reforma", *Quincena Fiscal*, núm. 6, 1998, p. 9-17.

FERREIRO LAPATZA, J. J. y AGULLÓ AGÜERO, A., "Las participaciones provinciales en los ingresos del Estado", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 70, 1991, p. 197-229.

FERREIRO LAPATZA, J. J., SIMÓN ACOSTA, E. y MARTÍN QUERALT, J., *El Proyecto de Ley reguladora de las haciendas locales*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1988.

FONT I LLOVET, T., VELASCO CABALLERO, F. y ORTEGA ÁLVAREZ, L., *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

GALAPERO FLORES, R., "El sistema de financiación de los entes territoriales locales", *Anuario de la Facultad de Derecho, Universidad de Extremadura*, núm. 17, 1999, p. 91-112.

–"El impuesto sobre solares. Su implantación en la Comunidad Autónoma de Extremadura", *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 263, 2002, p. 247-274.

–"El impuesto sobre los depósitos de las entidades de crédito de la Comunidad Autónoma de Extremadura", *Nueva Fiscalidad*, núm. 5, 2002, p. 47-66.

GARCÍA GIL, F. J., GARCÍA GIL, J. L. y GARCÍA GIL, M., *El sistema tributario municipal*, 3.ª ed., DAPP, Pamplona, 2005.

GARCÍA LOMBARDÍA, J. M., "haciendas locales y autonomía municipal: Fundamento constitucional", en AA.VV., *Organización territorial del Estado (Administración local)*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, p. 1425-1455.

GARCÍA MARTÍNEZ, A., "Los títulos competenciales que inciden en la Hacienda Autonómica: posibilidades y límites", *Crónica Tributaria*, núm. 92, 1999, p. 59-91.

–"El impuesto sobre actividades económicas", en AA.VV. (coordinador D. Marín-Barnuevo Fabo), *Los tributos locales*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005, p. 159-357.

GARCÍA NOVOA, C., "Contenido y límites del poder normativo de las comunidades autónomas en materia tributaria", en AA.VV. (directora A. Pita Grandal, coordinador R. I. Fernández López), *Hacienda autonómica y local*, III Seminario Iberoamericano de Derecho Tributario, Tórculo Ediciones, 2003, p. 213-254.

–"La financiación de las comunidades autónomas a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", en AA.VV. (editor J. E. Varona Alabern), *25 años de financiación autonómica*, Universidad de Cantabria-Parlamento de Cantabria, Santander, 2005, p. 141-186.

ISBN: 978-84-613-2571-9

–"El sistema de financiación en la reforma del Estatuto catalán, ¿es compatible con el orden constitucional?", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 32, 2006, p. 75-118.

García Rico, J., "El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 282, 2000, p. 23-70.

García Roca, J., "El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad", en AA.VV. (coordinador L. López Guerra), *Estudios de Derecho Constitucional, homenaje al profesor Dr. D. Joaquín García Morillo,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, p. 641-689.

García Rubio, F., *La segunda descentralización. Bases para pactos locales en las comunidades autónomas*, Centros de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.

Gil Jiménez, F., "Reflexiones sobre la regulación de la Hacienda local", *Revista de Hacienda Local*, núm. 87, 1999, p. 599-628.

Gil Jiménez, F. J., Olaya Iniesta, A. y Castillo Valero, J. S., "Financiación local: Problemática y propuestas de reforma", *Revista de Hacienda Local*, núm. 81, 1997, p. 539-577.

Giménez-Reyna Rodríguez, E., "Las competencias para la regulación de las haciendas locales en la Constitución y en las leyes", *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 3, 1988, p. 701-716.

–"La Hacienda local española. Reflexiones en torno al pasado, presente y futuro", *Revista Iberoamericana de Derecho Tributario*, mayo-agosto 1997, p. 273-296.

–"Reflexiones sobre las haciendas locales españolas en un momento de transición", en AA.VV. (coordinador Gabriel Casado Ollero), *La financiación de los municipios. Experiencias comparadas,* Dykinson, Madrid, 2005, p. 255-283.

Giménez-Reyna Rodríguez, E., Guijarro Arrizabalaga, J. y Zurdo Ruiz-Ayúcar, J., "Situación actual y perspectivas de reforma de la Hacienda local", *Documentos de Trabajo*, núm. 31/1988, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Obra Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorro, s.l.

Giménez-Reyna Rodríguez, E., Zurdo Ruiz-Ayúcar, I. y Zurdo Ruiz-Ayúcar, J., *La participación de las haciendas autonómicas y locales en los tributos del Estado*, Ayuntamiento de Madrid, 1994.

Gomar Sánchez, J. I., "Características generales del sistema de financiación de los municipios españoles", en AA.VV. (coordinadores J. Rodríguez Fernández y J. I. Gomar Sánchez), *Hacienda y finanzas municipales*, Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI)-Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 17-37.

González García, E., "Autonomía financiera de las corporaciones locales frente a las comunidades autónomas y control de los gastos públicos loca-

ISBN: 978-84-613-2571-9

les por el Tribunal de Cuentas", AA.VV., *Organización territorial del Estado (comunidades autónomas)*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, p. 1323-1339.

–"La distribución de competencias tributarias en un Estado plural", en *Memoria de la Asociación Española de Derecho Financiero 1986*-1987, t. II, 1988, p. 911-926.

–"El principio de legalidad tributaria en el Reino de España", en *Memorias de los seminarios de Derecho Constitucional Tributario 2005-2006*, t. I, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007, p. 623-661.

GONZÁLEZ MÉNDEZ, A. P., "La problemática constitucional del recargo municipal sobre el IRPF (notas a la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 179/1985, de 19 de diciembre", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 52, 1986, p. 619-626.

GONZÁLEZ PUEYO, J. M., *Manual de ingresos locales tributarios y no tributarios*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1990.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M., "Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las corporaciones locales según la Constitución española", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 229, 1986, p. 97-118.

–"Planteamiento histórico y constitucional de las haciendas locales versus reforma actual", en AA.VV., *Planteamiento histórico y constitucional de las haciendas locales*, Instituto de Estudios Giennenses, Diputación de Jaén, 2005, p. 9-58.

GOROSPE OVIEDO, J. I., "El sistema de financiación mediante recargos como alternativa a los impuestos municipales", en AA.VV. (coordinadores J. Rodríguez Fernández y J. I. Gomar Sánchez), *Hacienda y finanzas municipales*, Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI)-Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 199-215.

GRANIZO LABRANDERO, J. J., *La reforma del sistema tributario local de 1998*, CISS, Valencia, 1999.

GUERVÓS MAÍLLO, M. A., *El impuesto balear sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

GUIJARRO ARRIZABALAGA, J., "La tutela financiera de las corporaciones locales", *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núm. 38, 1983, p. 281-308.

GUTIÉRREZ DE GANDARILLA GRAJULES, F. A., "Algunas reflexiones jurídicas sobre el nuevo impuesto extremeño sobre depósitos de entidades de crédito", *Impuestos*, t. I, 2002, p. 421-446.

HERRERA MOLINA, P. M., "Hacienda general y autonomía financiera", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 56, 1987, p. 523-584.

–*Capacidad económica y sistema fiscal. Análisis del ordenamiento español a la luz del Derecho alemán*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Herrero Suazo, S., "El régimen jurídico de las subvenciones públicas", en AA.VV., *Estudios de Derecho y Hacienda (libro homenaje a César Albiñana García-Quintana)*, vol. I, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1987, p. 153 y siguientes.

Hucha Celador, F. de la, "Reflexiones sobre la financiación de las comunidades autónomas en la Constitución española", *Documentación Administrativa*, núm. 232/233, 1992-1993, p. 423-475.

Ibáñez Casado, J. y Pérez Chinarro, E., *La financiación de las haciendas locales*, Universidad de Valladolid, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico, 1996.

Ibáñez Casado, J. y Romano Velasco, J., "Hacia un nuevo modelo de financiación de las haciendas locales", *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núm. 49, 1987, p. 59-72.

Informe económico-financiero de las administraciones territoriales 2005, Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica, Madrid, 2007.

Informe para la reforma de la financiación de las haciendas locales, Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2002.

Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica, Comisión para el Estudio y Propuesta de un Nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas Aplicable a partir de 2002, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2002.

Jabalera Rodríguez, A., "Definición de un 'espacio fiscal propio' para Andalucía: Localización de nuevos recursos tributarios propios", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 78, 2007, p. 341-351.

Jabalera Rodríguez, A. y Fernández Pavés, M. J., "Poder tributario local y reserva de ley ante la próxima reforma del gobierno local", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 300-301, 2006, p. 425-450.

Jiménez Blanco, A. y Luque Delgado, E., "Recargos municipales en el IRPF (notas sobre la STC 19 de diciembre de 1985)", *Impuestos*, t. I, 1986, p. 175-185.

Jiménez Bonilla, S., "La financiación autonómica andaluza a las entidades locales en materia de deporte: Un análisis de la Ley 6/1998, de 14 de diciembre", *Revista Jurídica de Deporte y Entretenimiento*, núm. 13, 2005, p. 391-406.

Jiménez Compaired, I., *La imposición propia de las comunidades autónomas*, "Estudios Jurídicos", Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1994.

–"Comunidad autónoma y haciendas locales", en AA.VV. (director Antonio Fanlo Loras), *Estudio sistemático de la Ley de administración local de*

ISBN: 978-84-613-2571-9

Aragón, Cortes de Aragón, Servicio de Publicaciones, Zaragoza, 2000, p. 385-405.

–"La hacienda comarcal", en AA.VV., *La comarcalización de Aragón (II). Estudio sistemático de las leyes de Aragón 10/1993, de comarcalización, 8/1996, de delimitación comarcal y 23/2001, de medidas de comarcalización*, Cortes de Aragón, Servicio de Publicaciones, Zaragoza, 2002, p. 157-214.

–"Economía y Hacienda en el Estatuto de autonomía de Aragón de 2007", en AA.VV. (directora A. M. Pita Grandal y coordinador J. Aneiros Pereira), *La financiación autonómica en los estatutos de autonomía*, Marcial Pons, Madrid, 2008, p. 145-167.

LAGO MONTERO, J. M., "Algunas consideraciones sobre la distribución de las competencias de gestión tributaria en España", *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 219, 1992, p. 553-582.

–"Reflexiones sobre una hipotética reforma del sistema de financiación de las corporaciones locales", *Revista de Hacienda Local*, núm. 70, 1994, p. 57-90.

–*El poder tributario de las comunidades autónomas*, Aranzadi, Pamplona, 2000.

–"El rumbo del impuesto sobre actividades económicas", *Tributos Locales*, núm. 44, 2004, p. 43-56.

–"El rumbo del impuesto sobre actividades económicas", en AA.VV. (coordinadores I. Martín Dégano, G. Menéndez García y A. Vaquera García), *Estudios de Derecho Financiero y Tributario en homenaje al profesor Calvo Ortega*, t. II, Lex Nova, Valladolid, 2005, p. 2093-2113.

–"La distribución del poder tributario de los estados descentralizados", en *Memorias de los seminarios de Derecho Constitucional Tributario 2005-2006*, t. I. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007, p. 783-810.

LASAGABASTER HERRARTE, I., *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Iustel, Madrid, 2007.

LASARTE ÁLVAREZ, J., "Potestad legislativa y poder tributario de las comunidades autónomas", en AA.VV., *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, p. 1253-1273.

–"Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas: Crónica parlamentaria", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 9, 1982, p. 261-337.

–"Haciendas locales. Proyectos de ley de bases", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 10, 1982, p. 269-301.

–"Hacienda local: ¿Autonomía o suficiencia?", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 12, 1987, p. 161-186.

ISBN: 978-84-613-2571-9

–"Los conflictos sobre Hacienda local ante el Tribunal Constitucional" y "Problemas actuales del régimen jurídico de las subvenciones", en Lasarte Álvarez, J., Ramírez Gómez, S. y Aguallo Avilés, A., *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia financiera y tributaria (1981-1989)*, Civitas, Madrid, 1990, p. 545-571 y 621-638.

–"El poder tributario de las comunidades autónomas. Límites específicos previstos en la Constitución y en la LOFCA", en AA.VV. (coordinador J. Lasarte), *Manual general de Derecho Financiero*, t. IV, vol. I, *Hacienda autonómica general y foral*, 2.ª ed., Comares, Granada, 1998, p. 37-65.

–"La posible reforma de los estatutos de autonomía y su incidencia en el sistema de financiación", en AA.VV., *Reforma del Estatuto de autonomía de Andalucía*, vol. II, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2005, p. 245-279.

Lasarte Álvarez, J., Adame Martínez, F., Martín Fernández, J. y Ramos Prieto, J., *Financiación de los municipios turísticos*, Comares, Granada, 2003.

Lasarte Álvarez, J. y Calero Gallego, J., "El recargo en el impuesto sobre la renta de la Comunidad de Madrid", *Hacienda Pública Española*, núm. 99, 1986, p. 387-422.

Lasarte Álvarez, J. y Eseverri Martínez, E., "Las haciendas locales ante las autonomías", *Revista de Estudios Regionales*, Extraordinario, vol. II, 1980, p. 629-650 (el mismo trabajo aparece publicado también en *Documentación Administrativa*, núm. 187, 1980, p. 95-124).

Lasarte Álvarez, J., Eseverri Martínez, E., Adame Martínez, F. D. y Martín Fernández, J., *Turismo y financiación autonómica y local*, Comares, Granada, 2001.

Lasarte Álvarez, J. y Ramos Prieto, J., "La compensación a las diputaciones por la supresión del canon sobre la producción de energía eléctrica", *Tributos Locales*, núm. 56, 2005, p. 11-43.

Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas. El debate en las Cortes Generales, Ministerio de Hacienda, Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, Madrid, 1982.

Libro blanco de la Administración local de Andalucía, Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación, 2002.

Libro blanco para la reforma del gobierno local, Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Administración Territorial, Madrid, 2005.

Lliset Borrell, F., *Manual de Derecho Local*, 3.ª ed., El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 2001.

López Corral, X. C., "O Fondo de Cooperación Local", *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 37, 2004, p. 191-201.

López Díaz, A., "Autonomía y suficiencia de las corporaciones locales. Sobre la necesidad de un nuevo reparto competencial", en AA.VV. (directora A. Pita Grandal, coordinador R. I. Fernández López), *Hacienda autonómica*

ISBN: 978-84-613-2571-9

y local, III Seminario Iberoamericano de Derecho Tributario, Tórculo Ediciones, 2003, p. 433-471.

–"La cooperación económica y sus instrumentos a la luz de la autonomía provincial. Especial referencia a los conceptos de inversiones reales y transferencias corrientes y de servicios", en AA.VV. (coordinador F. Caamaño Domínguez), *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2003, p. 135-186.

–"Competencias y autonomía financiera de las corporaciones locales", *Tributos Locales*, núm. 41, 2004, p. 13-33.

LÓPEZ ESPADAFOR, C. M., "Consideraciones en torno a la reforma del impuesto sobre actividades económicas", en AA.VV., *Planteamiento histórico y constitucional de las haciendas locales*, Instituto de Estudios Giennenses, Diputación de Jaén, 2005, p. 135-175.

LÓPEZ GARCÍA, C., "Problemas de articulación de la autonomía financiera de las entidades locales en el Estado de las autonomías", *Tributos Locales*, núm. 64, 2006, p. 45-64.

LÓPEZ MENUDO, F., "El Pacto Local en la Comunidad Autónoma de Andalucía", *Administración de Andalucía-Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. extraordinario 2(1), 2003, p. 33-60.

LÓPEZ RAMÓN, F., "Ámbito de aplicación de la Ley general de subvenciones", en AA.VV. (coordinador F. López Ramón), *Comentarios a la Ley general de subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 15-38.

LOZANO SERRANO, C., "Las autonomías y la financiación de las haciendas locales", en AA.VV., *La financiación de las autonomías*, Consejería de Economía y Hacienda del País Valenciano, Valencia, 1979, p. 135-146.

–"La Hacienda municipal en la Constitución", *Hacienda Pública Española*, núm. 60, 1979, p. 115-147.

–*Las subvenciones del Estado a los municipios*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981.

–"La autonomía municipal en materia de gastos: Tendencias del ordenamiento", *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 12, 1982, p. 119-129.

–"Participaciones y subvenciones", *Palau 14-Revista Valenciana de Hacienda Pública*, núm. 8, 1989, p. 59-84.

–"Potestades tributarias de las entidades locales", *Palau 14-Revista Valenciana de Hacienda Pública*, núm. 18, 1992, p. 1-73.

LUCHENA MOZO, G. M., "Impuesto sobre depósito de residuos de la Comunidad de Madrid: ¿Ante un nuevo impuesto ambiental", *Crónica Tributaria*, núm. 115, 2005, p. 99-123.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Macho Pérez, A. B., "Autonomía provincial y financiación de competencias transferidas: A propósito de la STC 48/2004, de 25 de marzo", *Tributos Locales*, núm. 42, 2004, p. 9-33.

Magraner Moreno, F. y González Ortiz, D., "Revisión constitucional de la regulación de la actividad financiera local", *Tribuna Fiscal*, núm. 120, 2000, p. 71-84.

–"Distribución de competencias normativas en materia de haciendas locales", en AA.VV. (coordinadores J. M. Baño León y J. Climent Barberá), *Nuevas perspectivas del régimen local (estudios en homenaje al profesor J. M.ª Boquera Oliver)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p. 957-973.

Manzano Silva, E., "El impuesto extremeño sobre suelo sin edificar y edificaciones ruinosas y el recargo para inmuebles urbanos desocupados en el IBI", *Tributos Locales*, núm. 80, 2008, p. 11-29.

Marín-Barnuevo Fabo, D., "La financiación de las haciendas locales a través de la participación en tributos estatales", en AA.VV., *Anuario de Derecho Municipal 2007*, Universidad Autónoma de Madrid, Instituto de Derecho Local, Madrid, 2007, p. 115-140.

Mariñas Otero, G., *El Estatuto de autonomía para Galicia de 6 de abril de 1981*, Madrid, 2000.

Martín Fernández, J., "La incidencia del nuevo modelo de financiación autonómica en las haciendas locales de Cataluña: Autonomía local y reserva de ley", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 32, 2006, p. 151-180.

–"Artículo 106", en AA.VV. (director M. Rebollo Puig y coordinador M. Izquierdo Carrasco), *Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local*, t. III, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 2923-3029.

–"La Hacienda local en los nuevos estatutos de autonomía: Una visión panorámica", *Estudios Financieros-Revista de Contabilidad y Tributación*, núm. 299, 2008, p. 57-70.

Martín Mateo, R. y Rosa Moreno, J., "La Administración local. Planteamiento general", en AA.VV. (director J. M. Baño León), *Comentario al Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, p. 505-530.

Martín Moreno, J. L., "Economía, empleo y hacienda", en AA.VV. (coordinador Miguel Agudo Zamora), *El Estatuto de autonomía de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, 2007, p. 136-175.

Martín Queralt, J., "La autonomía municipal en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 35, 1982, p. 465-485.

–"La reforma de la Hacienda local", *CISS Comunicación*, núm. 41, 1987, p. 36 y siguientes.

ISBN: 978-84-613-2571-9

–"La participación en ingresos estatales", en AA.VV. (director S. Muñoz Machado), *Tratado de Derecho Municipal*, t. II, Civitas, Madrid, 1988, p. 2177-2199.

–"El sistema de financiación de las comunidades autónomas. Notas críticas", *Palau 14-Revista Valenciana de Hacienda Pública*, núm. 11, 1990, p. 7-30.

–"Los entes locales y sus problemas financieros", *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 15, 1996, p. 27-35.

–"La intervención de las comunidades autónomas en la regulación de las haciendas locales", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 4, 2000, p. 55-82.

–"La participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas", en AA.VV. (director S. Muñoz Machado), *Tratado de Derecho Municipal*, 2.ª ed., t. II, Civitas, Madrid, 2003, p. 2517-2554.

–"Sobre la compensación del Estado a los ayuntamientos por pérdidas de ingresos como consecuencia de la reforma del IAE", *Tribuna Fiscal*, núm. 174, 2005, p. 36-41.

–"Artículo 39" y "Artículos 111 a 126", en AA.VV. (coordinador M. J. Domingo Zaballos), *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), 2005, p. 603-608 y 988-1023.

–"Comunidades autónomas", en AA.VV., *El Estado autonómico*, Tribunal Constitucional-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, p. 75-86.

MARTÍN QUERALT, J. y GARCÍA MORENO, V. A., "La Hacienda y el patrimonio de la Generalitat", en AA.VV. (director J. M. Baño León), *Comentario al Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, p. 219-257.

MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., CASADO OLLERO, G. y TEJERIZO LÓPEZ, J. M., *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, 18.ª ed., Tecnos, Madrid, 2007.

MARTÍN SAMPEDRO, J. M., "Algunas consideraciones sobre el régimen de las autonomías locales", *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núms. 34, 35 y 36, 1982, p. 65-91, 281-307 y 605-625.

MARTÍNEZ GINER, L. A., *El reintegro de subvenciones públicas*, Iustel, Madrid, 2006.

MARTÍNEZ LAGO, M. A., "Las transferencias a las haciendas locales: Comentario crítico", *Palau 14-Revista Valenciana de Hacienda Pública*, núm. 10, 1990, p. 107-125.

MARTÍNEZ PUJALTE, V., "La financiación de las corporaciones locales", en AA.VV. (coordinador M. Vivancos Comes), *Un Pacto Local para el siglo XXI*.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Una visión abierta desde la Comunidad Valenciana, Fundación Vives, Valencia, 2000, p. 73-92.

Mateo Rodríguez, L., "Ingresos no tributarios de las corporaciones locales", en AA.VV. (director S. Muñoz Machado), *Tratado de Derecho Municipal*, t. II, Civitas, Madrid, 1988, p. 2201-2243.

Mazorra Manrique de Lara, S., "Comentario al artículo 56" y "Comentario al artículo 58", en AA.VV. (director J. Varona Gómez-Acedo), *Comentarios al Estatuto de autonomía de Canarias. Ley orgánica 10/1982, de 10 de agosto*, Instituto Canario de Administración Pública-Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 1101 y 1104-1107.

Medina Guerrero, M., *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las comunidades autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

–"Líneas básicas configuradoras de la autonomía financiera municipal en el marco europeo", *Revista de Estudios Locales-CUNAL*, núm. 33, 1999, p. 21-43.

–"Los recursos financieros de las diputaciones provinciales y la relación con su régimen competencial", en AA.VV. (coordinador F. Caamaño Domínguez), *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2003, p. 53-91.

–"La garantía constitucional de la suficiencia financiera de las entidades locales", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 1, 2003, p. 38-57.

–*La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2004.

–"La articulación de la suficiencia financiera de los entes locales", *Revista de Estudios Locales-CUNAL*, núm. extraordinario, 2005, p. 67-76.

Melguizo Sánchez, A., "Haciendas locales y participación en tributos del Estado. Notas para una valoración del caso español", *Hacienda Pública Española*, núm. 75, 1982, p. 171-196.

Merino Jara, I., "El Proyecto de ley de reforma de la Ley reguladora de las haciendas locales", *Nueva Fiscalidad*, núm. 8, 2002, p. 61-86.

Miñana Simó, J. S., "La participación local en los ingresos autonómicos: FIVAM", *Revista de Hacienda Local*, núm. 77, 1996, p. 359-381.

Mochón López, L., "Participación de las haciendas locales en tributos del Estado. Incidencia de la Ley reguladora de las haciendas locales", *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núm. 63, 1991, p. 461-496.

Monasterio Escudero, C., "Pacto Local, Hacienda local y tamaño de los municipios", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 4, 2000, p. 99-111.

ISBN: 978-84-613-2571-9

MONASTERIO ESCUDERO, C. y SUÁREZ PANDIELLO, J., *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal en España*, Fundación BBV, Bilbao, 1993.

–*Manual de Hacienda autonómica y local*, Ariel, Barcelona, 1996.

MORENO CASTEJÓN, T. y GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, E., "Las comunidades autónomas y las corporaciones locales (breve comentario sobre sus relaciones en materia financiera)", en *XXXII Semana de Estudios de Derecho Financiero*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1986, p. 239-245.

MOROTE SARRIÓN, J. V., "Artículo 30", en AA.VV. (coordinador M. J. Domingo Zaballos), *Comentarios a la Ley básica de régimen local (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local)*, 2.ª ed., Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005, p. 529-547.

MULEIRO PARADA, L. M., "La imposición local como límite al poder financiero de las comunidades autónomas: Comentario a propósito de la STC 289/2000, de 30 de noviembre (declaración de inconstitucionalidad del impuesto balear sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente)", *Quincena Fiscal*, núm. 18, 2002, p. 33-45.

MUÑOZ CASAS, J. J., "Aspectos financieros a considerar en la reforma del régimen local", *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, núm. extraordinario, 2005, p. 185-196

MUÑOZ DEL CASTILLO, J. L., "La Hacienda provincial", en AA.VV. (director J. J. Ferreiro Lapatza), *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons-Diputación de Barcelona, 1993, p. 953-975.

MURILLO PEINADO, A., "Las subvenciones, participaciones y otros ingresos no tributarios de Derecho público en el ámbito de las entidades locales", *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, núm. 48, 2001, p. 75-87.

NIEVES BORREGO, J., "La financiación de los entes locales", en AA.VV., *Organización territorial del Estado (Administración local)*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, p. 223-279.

NÚÑEZ PÉREZ, G. G., "Sobre el concepto de autonomía municipal en la Constitución de 1978", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 134, 2007, p. 285-309.

OJEDA MARÍN, A., "El ámbito de la autonomía financiera en las provincias y municipios", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 255-256, 1992, p. 667-684.

ORDÓÑEZ DE HARO, M. C. y RIVAS SÁNCHEZ, C., "Los nuevos impuestos ecológicos andaluces", *Revista Técnica Tributaria*, núm. 71, 2005, p. 49-65.

ORÓN MORATAL, G., "La suficiencia financiera de las administraciones territoriales y la nueva normativa presupuestaria", *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 30, 2002, p. 87-89.

ISBN: 978-84-613-2571-9

–"Consideraciones sobre el régimen de compensación de beneficios fiscales concedidos por el Estado en tributos locales", en AA.VV. (directora A. Pita Grandal, coordinador R. I. Fernández López), *Hacienda autonómica y local*, III Seminario Iberoamericano de Derecho Tributario, Tórculo Ediciones, 2003, p. 723-733.

–"Los tributos locales en España", en *Diálogos jurídicos España-México*, Universidad Jaime I, Castellón de la Plana, 2007, p. 277-322.

Ortega Álvarez, L., "La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, 1993, p. 475-497.

–*El régimen constitucional de las competencias locales*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988.

Ortega Álvarez, L. y Puerta Seguido, F., "Artículo 36", en AA.VV. (director M. Rebollo Puig y coordinador M. Izquierdo Carrasco), *Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local,* t. I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 855-871.

Ortiz Díaz, J., "Consideraciones sobre el régimen jurídico-administrativo de las haciendas locales", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 227, 1985, p. 441-458.

Pagès i Galtés, J., "La reforma de las haciendas locales en aras a la consecución del principio de suficiencia financiera", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 114, 2002, p. 193-228.

–"Las haciendas locales en el nuevo Estatuto de Catalunya*", Tributos Locales*, núm. 63, 2006, p. 11-42.

–*Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña*, Marcial Pons, Madrid, 2007.

Palacios Mostacero, M. L., "Los fondos autonómicos de participación municipal: Planteamientos constitucionales y realidad normativa", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 271-272, 1996, p. 679-705.

Palao Taboada, C., "La Hacienda regional y la Constitución española", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 2, 1978, p. 135-183.

–"La distribución del poder tributario en España", *Crónica Tributaria*, núm. 52, 1985, p. 183-189.

–*Derecho Financiero y Tributario*, vol. I, 2.ª ed., Colex, Madrid, 1987.

Pardellas Rivera, J. M., "O encadramento xurídico-financeiro da administración local", *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 22, 1999, p. 63-111.

Parrondo Aymerich, J., "La reforma del impuesto sobre actividades económicas", *Estudios Financieros-Revista de Contabilidad y Tributación*, núm. 243, 2003, p. 30-50.

ISBN: 978-84-613-2571-9

PASCUAL GARCÍA, J., *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, 4.ª ed., Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2004.

–*Las subvenciones públicas. Legislación comentada, formularios y procedimientos*, Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2007.

PATÓN GARCÍA, G., "La adecuación constitucional del impuesto castellano-manchego sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente y la imposición autonómica ambiental", *Impuestos*, t. II, 2002, p. 131-165.

–"La inconstitucionalidad del impuesto extremeño sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente: A propósito de la STC 179/2006, de 13 de junio", *Estudios Financieros-Revista de Contabilidad y Tributación*, núm. 281-282, 2006, p. 117-130.

PEDRAJA CHAPARRO, F., "Análisis crítico de la participación municipal en los tributos del Estado", en AA.VV. (coordinadores M. Medina Guerrero y A. Arroyo Gil), *Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2005, p. 103-115.

PEDRAJA CHAPARRO, F. y SUÁREZ PANDIELLO, J., "Subvenciones generales a los municipios: Valoración y propuestas de reforma", *Papeles de Economía Española*, núm. 92, 2002, p. 120-129.

–"La última 'reforma' de la participación municipal en los tributos del Estado: Un análisis cualitativo", *Papeles de Economía Española*, núm. 100, 2004, p. 77-89.

–"Reforma la PIE, ¿misión imposible?", *Papeles de Economía Española*, núm. 115, 2008, p. 152-165.

PEDRAJA CHAPARRO, F. y CORDERO FERRERA, J. M., "Sobre las participaciones locales en los ingresos de las comunidades autónomas", *Papeles de Economía Española*, núm. 115, 2008, p. 180-188.

PÉREZ DE AYALA BECERRIL, M., "La inconstitucionalidad del nuevo impuesto catalán sobre grandes superficies a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Impuestos*, núm. 11, 2001, p. 93-108.

PÉREZ ROYO, F. y CARRASCO GONZÁLEZ, F. M., "La Hacienda de Andalucía", en AA.VV. (directores S. Muñoz Machado y M. Rebollo Puig), *Comentarios al Estatuto de autonomía para Andalucía*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008, p. 1047-1084.

PERULLES MORENO, J. M., "Debate sobre la financiación de los entes locales", en AA.VV., *Informe sobre el gobierno local*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Madrid, 1992, p. 397-401.

PITA GRANDAL, A. M., "Reflexiones en torno a los límites de la previsión contenida en el artículo 6.3 de la LOFCA", *Impuestos*, t. II, 1987, p. 136-146.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Plaza Vázquez, A. y Vázquez del Rey Villanueva, A., "Tributos locales", en AA.VV. (director S. Muñoz Machado), *Tratado de Derecho Municipal*, 2.ª ed., t. II, Civitas, Madrid, 2003, p. 2555-2693.

Pomed Sánchez, L., "Dos sentencias del Tribunal Constitucional sobre el estatuto de las entidades locales (suspensión autonómica de licencias municipales y haciendas locales)", en AA.VV. (director T. Font i Llovet), *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, Marcial Pons, Madrid, 2000, p. 281-305.

Pont Mestres, M., "El principio de suficiencia como principio constitucional de la Hacienda local", en AA.VV. (coordinador M. Pont Mestres), *Financiación de los entes locales*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 37-70.

Poveda Blanco, F., "La diversificación impositiva municipal resultante del desarrollo de los principios de autonomía financiera y suficiencia recaudatoria. Su reflejo en el ámbito de la Comunidad Valenciana", *Palau 14-Revista Valenciana de Hacienda Pública*, núm. 19, 1993, p. 31-71.

–"La reforma del impuesto sobre actividades económicas", *Tributos Locales*, núm. 25, 2003, p. 15-33.

–*Manual de fiscalidad local*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2005.

–"La imposición sobre las actividades económicas en la Hacienda local a los 25 años de la Constitución", *Crónica Tributaria*, núm. 115, 2005, p. 125-149.

–"¿Es posible resucitar el IAE?", *Papeles de Economía Española*, núm. 115, 2008, p. 119-137.

Pozo López, J. Del, "Los gastos municipales en un régimen de autonomías", *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 4, 1979, p. 47-51.

–"Las haciendas municipales en un régimen de autonomías o de descentralización financiera", *Hacienda Pública Española*, núm. 63, 1980, p. 181-208.

–"Las haciendas locales en el Proyecto de ley de regulación de las bases del régimen local", en AA.VV., *Organización territorial del Estado (Administración local)*, vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, p. 2293-2317.

Prieto Martín, C., "Participación en los tributos del Estado de las corporaciones locales españolas", en AA.VV. (coordinadores J. Rodríguez Fernández y J. I. Gomar Sánchez), *Hacienda y finanzas municipales*, Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI)-Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 177-197.

–"Financiación y fondos propios de los municipios", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 305, 2007, p. 217-245.

–"Tipología de entidades locales y financiación", *Papeles de Economía Española*, núm. 115, 2008, p. 16-27.

Puebla Agramunt, N., "Los tributos propios de las comunidades autónomas. Su papel en el actual sistema de financiación autonómica", en AA.VV.

ISBN: 978-84-613-2571-9

(directora A. M. Pita Grandal y coordinador J. Aneiros Pereira), *La financiación autonómica en los estatutos de autonomía*, Marcial Pons, Madrid, 2008, p. 381-410.

QUINTANA FERRER, E., "Incidencia de la Hacienda general en la Hacienda autonómica", *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 243, 1997, p. 85-123.

–*Los recursos participativos en el marco de la articulación entre las haciendas autonómica y estatal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.

–"La participación de los entes locales en los tributos estatales y autonómicos: Una aproximación constitucional", *Tributos Locales*, núm. 5, 2001, p. 15-37.

RAMALLO MASSANET, J., "El reparto de competencias tributarias entre los distintos ámbitos de gobierno", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 60, 1988, p. 501-549.

–"La puesta en marcha de la Ley de financiación de las haciendas locales", *Palau 14-Revista Valenciana de Hacienda Pública*, núm. 8, 1989, p. 103-110.

–"La asimetría del poder tributario y del poder de gasto de las comunidades autónomas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39, 1993, p. 43-62.

–"La reforma necesaria de la Hacienda local en el Estado de las autonomías", en AA.VV. (director T. Font i Llovet), *Anuario del Gobierno Local 1995*, Marcial Pons, Madrid, 1995, p. 143-158.

–"El poder de gasto local", en AA.VV. (coordinador M. Pont Mestres), *Financiación de los entes locales*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 71-112.

RAMALLO MASSANET, J. y ZORNOZA PÉREZ, J. J., "Autonomía y suficiencia en la financiación de las haciendas locales", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, 1993, p. 499-516.

RAMÍREZ GÓMEZ, S., "La actividad financiera de las comunidades autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (1981-1989)", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 66, 1990, p. 245-282.

RAMOS PRIETO, J., *La cesión de impuestos del Estado a las comunidades autónomas. Concepto, régimen jurídico y articulación constitucional*, Comares, Granada, 2001.

–"Autonomía, suficiencia financiera y poder tributario de las corporaciones locales ante el creciente avance del poder tributario de las comunidades autónomas", *Revista de Estudios Regionales,* núm. 66, vol. extraordinario (VII), 2003, p. 167-184.

–"Temas novedosos sobre Derecho Tributario Municipal: Consideraciones sobre la reciente evolución del sistema tributario municipal en

ISBN: 978-84-613-2571-9

España", en *Memorias de los seminarios de Derecho Constitucional Tributario 2005-2006*, t. II, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007, p. 865-993.

–"Consideraciones sobre la reciente evolución del sistema tributario municipal en España", *Tributos Locales*, núm. 69, 2007, p. 11-65.

Razquin Lizarraga, M. M., "El régimen especial de Navarra", en AA.VV. (director S. Muñoz Machado), *Tratado de Derecho Municipal*, 2.ª ed., t. II, Civitas, Madrid, 2003, p. 2753-2803.

Requejo Pagés. J. L., "El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español", en AA.VV. (coordinador F. Caamaño Domínguez), *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2003, p. 15-38.

Requero Ibáñez, J. L., "El régimen jurídico de las subvenciones locales", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 0, octubre 2002, p. 44-58.

Rivero Ysern, E., *Manual de Derecho Local*, 5.ª ed., Civitas, Madrid, 2003.

Rodrigo Sauco, F. y Vallés Giménez, J., "Alcance y líneas de reforma del Fondo Aragonés de Participación Municipal", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 8, 1996, p. 397-407.

Rodríguez Álvarez, J. M., *La Carta Europea de la Autonomía Local. Su significado en el ordenamiento jurídico español*, Bayer Hnos., Barcelona, 1996.

Rodríguez Bereijo, A., "Una reflexión sobre el sistema general de la financiación de las comunidades autónomas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 15, 1985, p. 65-78.

Rodríguez Bolaños, T., "La hacienda local española en el marco comunitario", *Papeles de Economía Española*, núm. 41, 1989, p. 299-305.

Rodríguez García, J., "La financiación de la Hacienda municipal", en AA.VV., *Financiación de las haciendas territoriales*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2003, p. 71-101.

–"La financiación de las diputaciones provinciales", en AA.VV., *Financiación de las haciendas territoriales*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2003, p. 123-133.

Rodríguez Muñoz, J. M., "El impuesto extremeño sobre los depósitos de las entidades de crédito: Una primera aproximación", *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 265, 2002, p. 707-761.

–"A vueltas con la fiscalidad ambiental autonómica, a propósito del impuesto sobre el depósito de residuos de la Comunidad de Madrid", *Nueva Fiscalidad*, núm. 9, 2003, p. 71-143.

–"El canon catalán sobre disposición de residuos", *Nueva Fiscalidad*, núm. 11, 2003, p. 101-152.

ISBN: 978-84-613-2571-9

–"Los tributos sobre actividades de riesgo: su consagración a raíz de la STC 168/2004, de 6 de octubre de 2004, y la aplicación de esta sentencia a otros impuestos autonómicos *sub iudice*", *Nueva Fiscalidad*, núm. 4, 2005, p. 9-89.

ROIG ALONSO, M., "Bases para un nuevo sistema de financiación de los municipios españoles", *Hacienda Pública Española*, núm. 101, 1986, p. 287-305.

ROVIRA I MOLA, A., *Los fondos fiscales con finalidad redistributiva*, Colección "Estudios de Administración Local", núm. 10, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1976.

–"La coordinación de la gestión tributaria ante la autonomía financiera municipal: Problemática y perspectivas", en AA.VV., *Autonomía y financiación de las haciendas municipales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, p. 333-381.

–"La coordinación de los sistemas fiscales", en AA.VV., *La coordinación financiera estatal, autonómica y local*, Generalidad de Cataluña, Escuela de Administración Pública, Barcelona, 1984, p. 33-87.

–"Subvenciones y participaciones", en AA.VV. (directores J. J. Ferreiro Lapatza y E. Simón Acosta), *Manual de Derecho Tributario Local*, Generalidad de Cataluña, Escuela de Administración Pública, Barcelona, 1987, p. 73-106.

–"Participaciones y subvenciones", en AA.VV. (director J. J. Ferreiro Lapatza), *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons-Diputación de Barcelona, Madrid, 1993, p. 387-411.

RUBIO DE URQUÍA, J. I., "El recargo municipal sobre el IRPF", *Hacienda Pública Española*, núm. 99, 1986, p. 429-446.

–"Los tributos locales ante su inminente reforma: Una encrucijada histórica", *Tributos Locales*, núm. 1, 2000, p. 7-13.

–"La reforma del sistema tributario local: Especial referencia a la supresión o reforma del IAE", *Carta Tributaria*, Monografías, núm. 16/2001.

–"Los tributos locales: Una cuestión de responsabilidad", *Tributos Locales*, núm. 15, 2002, p. 7-15.

–"La reforma de los tributos locales ya es ley: La suerte está echada", *Tributos Locales*, núm. 25, 2003, p. 9-13.

–"El IAE: Un impuesto herido de muerte", *Tributos Locales*, núm. 26, 2003, p. 7-13.

–"Los tributos locales y el proceso de reforma estatutaria: Valencia rompe el fuego", *Tributos Locales*, núm. 53, 2005, p. 7-9.

–"Los tributos locales en el proceso de reforma estatutaria: Tras Valencia, Cataluña", *Tributos Locales*, núm. 55, 2005, p. 7-9.

–"Los tributos locales en el proceso de reforma estatutaria: Tras Valencia y Cataluña, Andalucía", *Tributos Locales*, núm. 61, 2006, p. 7-9.

ISBN: 978-84-613-2571-9

–"Los indicios no son esperanzadores", *Tributos Locales*, núm. 80, 2008, p. 7-9.

Rubio de Urquía, J. I. y Arnal Suria, S., *Ley reguladora de las haciendas locales*, 2.ª ed., Publicaciones Abella, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1996.

Rubio Guerrero, J. J., "La financiación tributaria de los entes locales en España. Problemas y perspectivas de reforma", *Papeles de Economía Española*, núm. 115, 2008, p. 66-80.

Ruiz-Beato Bravo, J., "La Hacienda municipal en España", en AA.VV., *Autonomía y financiación de las haciendas municipales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, p. 499-530.

Ruiz Almendral, V. y Zornoza Pérez, J. J., "El impuesto sobre grandes establecimientos comerciales. Análisis constitucional", *Nueva Fiscalidad*, núm. 10, 2004, p. 9-88.

Ruiz García, J. R., "Algunas consideraciones sobre la autonomía tributaria local", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 46, 1985, p. 231-248.

Ruiz Garijo, M., "Reforma del IRPF y reparto de recursos financieros a los entes locales: ¿Incremento de la participación en los tributos del Estado o transferencias estatales?", *Impuestos*, 2006, t. I, p. 386-402.

–"Las haciendas locales en los estatutos de autonomía. La necesaria reformulación de algunos principios en materia de financiación local", *Tributos Locales*, núm. 82, 2008, p. 63-80.

Ruiz Hidalgo, C., "La financiación de las haciendas locales", en AA.VV. (directora A. M. Pita Grandal y coordinador J. Aneiros Pereira), *La financiación autonómica en los estatutos de autonomía*, Marcial Pons, Madrid, 2008, p. 481-493.

Ruiz Hidalgo, C. y Fernández López, R. I., "Las competencias de las comunidades autónomas sobre las haciendas locales en los nuevos estatutos de autonomía", *Tributos Locales*, núm. 63, 2006, p. 43-52.

Ruiz-Rico Ruiz, G., "La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el nuevo Estatuto de autonomía", en AA.VV. (coordinador Miguel Agudo Zamora), *El Estatuto de autonomía de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, 2007, p. 106-119.

Sainz De Bujanda, F., *La contribución territorial urbana. Meditación en la víspera de un nuevo sistema de financiación local,* Consejo General de Cámaras de la Propiedad Urbana de la Comunidad Valenciana, Valencia, 1987.

Salanova Alcalde, R., "El Fondo Aragonés de Participación Municipal", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 2, 1993, p. 403-417.

Salvador Crespo, M., *La autonomía provincial en el sistema constitucional español,* Fundación Democracia y Gobierno Local-Instituto Nacional de Administración Publica, 2007.

ISBN: 978-84-613-2571-9

SÁNCHEZ BLÁZQUEZ, V. M., "Peculiaridades de las haciendas locales de Canarias", en AA.VV. (coordinador J. Lasarte), *Manual general de Derecho Financiero*, t. IV, vol. II, *Haciendas locales*, 2.ª ed., Comares, Granada, 1998, p. 203-209.

–"La financiación de los cabildos insulares: Situación actual y perspectivas de futuro", *Tributos Locales*, núm. 63, 2006, p. 53-68.

–*Relaciones interadministrativas en la aplicación de los tributos locales*, Servicio de Publicaciones del Cabildo de Lanzarote, Las Palmas de Gran Canaria, 2006.

SÁNCHEZ GRAELLS, A., "La inconstitucionalidad del nuevo impuesto aragonés sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta", *Quincena Fiscal*, núm. 15-16, 2006, p. 35-47.

SÁNCHEZ MORÓN, M., "La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de Administración local", en AA.VV. (director S. Muñoz Machado), *Tratado de Derecho Municipal*, t. II, 2.ª ed., Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2003, p. 193-238.

SÁNCHEZ PEDROCHE, J. A., "Ingresos de la diputaciones de régimen común", en AA.VV. (coordinador J. Lasarte), *Manual general de Derecho Financiero*, t. IV, vol. II, *Haciendas locales*, 2.ª ed., Comares, Granada, 1998, p. 181-202.

–"La financiación de las provincias", *Revista de Hacienda Local*, núm. 88, 2000, p. 53-130.

–"La financiación de las provincias", en AA.VV. (coordinador M. Vivancos Comes), *Un Pacto Local para el siglo XXI. Una visión abierta desde la Comunidad Valenciana*, Fundación Vives, Valencia, 2000, p. 105-170.

SÁNCHEZ SÁEZ, A. J., *Autonomía local y descentralización. Su naturaleza política*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A., "La participación municipal en los tributos del Estado", *Tributos Locales*, núm. 11, 2001, p. 19-37.

–"La financiación impositiva municipal. Análisis de la situación actual", *Tributos Locales*, núm. 15, 2002, p. 17-33.

SÁNCHEZ SERRANO, L., "El poder tributario de las comunidades autónomas", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 29, 1981, p. 75-103.

–*Tratado de Derecho Financiero y Tributario Constitucional*, I, Marcial Pons, Madrid, 1997.

–"Principios y fuentes de financiación de los entes locales", en AA.VV. (coordinador J. Lasarte), *Manual general de Derecho Financiero*, t. IV, vol. II, *Haciendas locales*, 2.ª ed., Comares, Granada, 1998, p. 1-29.

SANDULLI SALDAÑA, M., "Financiación de los entes territoriales de Castilla y León", en AA.VV. (director I. Sáez Hidalgo), *Derecho Público de Castilla y León*, Lex Nova, Valladolid, 2008, p. 1255-1282.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Serrano Antón, F., "La autonomía del poder tributario municipal: crónica de una insuficiencia anunciada", en AA.VV. (coordinadores J. Rodríguez Fernández y J. I. Gomar Sánchez), *Hacienda y finanzas municipales*, Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI)-Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 39-53.

–"El impuesto sobre depósito de residuos de la Comunidad de Madrid y el principio de corresponsabilidad", en AA.VV., *Estudios en homenaje al profesor Pérez de Ayala*, Dykinson, Madrid, 2007, p. 607-625.

Sesma Sánchez, B., *Las subvenciones públicas*, Lex Nova, Valladolid, 1998.

Sierra Tomás, M., *La aplicación de la Ley de haciendas locales de 1988. Aspectos jurídicos y económicos*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

Simón Acosta, E., "El principio de suficiencia en la Hacienda local", en AA.VV., *Autonomía y financiación de las haciendas municipales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, p. 473-497.

–"Antecedentes históricos", en AA.VV. (directores J. J. Ferreiro Lapatza y E. Simón Acosta), *Manual de Derecho Tributario Local*, Generalidad de Cataluña, Escuela de Administración Pública, Barcelona, 1987, p. 1-28.

–"Observaciones sobre la financiación de los entes locales", en AA.VV., *Informe sobre el gobierno local*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Madrid, 1992, p. 391-395.

Solé Vilanova, J., "La Hacienda municipal española ante los años noventa. Análisis y cumplimiento de los principios económicos constitucionales", *Revista de Economía Pública*, núm. 9, 1990.

–"La financiación de los entes locales", en AA.VV., *Informe sobre el gobierno local*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Madrid, 1992, p. 245-288.

–"Tendencias futuras de la financiación local en España", *Análisis Local*, núm. 47, 2003, p. 29-46.

Soler Roch, M. T., "Las posibilidades de aplicación de la proyectada Ley general tributaria a los distintos niveles de Hacienda", *Crónica Tributaria*, núm. 59, 1989, p. 111-121.

Souvirón Morenilla, J. M., "Desarrollo autonómico y desarrollo local a los 20 años del Estatuto de autonomía para Andalucía", en AA.VV. (coordinadora María Luisa Balaguer Callejón), *Organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El gobierno local y sus perspectivas*, Parlamento de Andalucía, Comares, Granada, 2005, p. 25-63.

Suárez Pandiello, J., "A propósito de la reforma de la financiación local", *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núm. 58, 1990, p. 113-121.

ISBN: 978-84-613-2571-9

–"Las haciendas locales en la democracia: Un balance", *Papeles de Economía Española*, núm. 69, 1996, p. 227-251.

–"Tendencias de la fiscalidad local en España", *Ekonomiaz-Revista Vasca de Economía*, núm. 38, 1997, p. 254-291.

–"Distribución de competencias y relaciones financieras entre comunidades autónomas y corporaciones locales", *Boletín Económico de Andalucía*, núm. 27, 1999, p. 147-160.

–"La corresponsabilidad fiscal de las entidades locales", *Papeles de Economía Española*, núm. 83, 2000, p. 208-231.

–"Las haciendas locales en el umbral del siglo XXI", *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, núm. 2, 2001, p. 9-31.

–"El futuro de la financiación local en el contexto del Estado de las autonomías", *Hacienda Pública Española*, Monografía, 2001, p. 359-378.

–"El impuesto sobre actividades económicas: ¿Terapia o eutanasia?", *Papeles de Economía Española*, núm. 92, 2002, p. 240-253.

–"Del Informe de la Comisión al Proyecto de ley de reforma de la financiación local. Un primer comentario", *Cuadernos de Información Económica*, núm. 171, 2002, p. 161-168.

–"Financiación local y corresponsabilidad fiscal local: ¿Ganamos con el nuevo modelo", *Revista de Estudios Regionales,* núm. 66, vol. extraordinario (VII), 2003, p. 115-128.

–"Los retos de la descentralización en los albores del siglo XXI", *Cuadernos de Información Económica*, núm. 178, 2004, p. 7-12.

–"Un cuarto de siglo de hacienda local democrática en España: Luces, sombras y perspectivas de futuro", en AA.VV. (coordinador Gabriel Casado Ollero), *La financiación de los municipios. Experiencias comparadas*, Dykinson, Madrid, 2005, p. 381-431, también recogido en AA.VV. (coordinadores M. Medina Guerrero y A. Arroyo Gil), *Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2005, p. 39-94.

–"La nueva financiación local: ¿Un modelo permanente?", *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, núm. 87, 2005, p. 121-133, también recogido en AA.VV. (coordinadores M. Medina Guerrero y A. Arroyo Gil), *Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2005, p. 117-138.

–"Cómo abordar la reforma de la financiación local", informe elaborado para la Fundación Democracia y Gobierno Local, 2008.

SUÁREZ PANDIELLO, J. y PEDRAJA CHAPARRO, F., "Participación local en los tributos estatales", en AA.VV. (director P. M. Herrera Molina, coordinadores J. Galán Ruiz y C. Prieto Martín), *Tributos locales y autonómicos*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006, p. 461-477.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Suárez Pandiello, J. (coordinador), Bosch Roca, N., Pedraja Chaparro, F., Rubio Guerrero, J. J. y Utrilla de la Hoz, A., *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*, Federación Española de Municipios y Provincias, Salamanca, 2008.

Tejerizo López, J. M., "Las Ley reguladora de las haciendas locales", *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núms. 55-56, 1989, p. 97-118.

–"Artículo 142. haciendas locales", en AA.VV. (director O. Alzaga Villaamil), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, t. X, Cortes Generales-EDERSA, Madrid, 1998, p. 539-570.

–"Relaciones entre los diferentes niveles del sistema tributario español a la luz de la reforma de las haciendas locales", *Tributos Locales*, núm. 29, 2003, p. 13-29.

Tobes Portillo, P. y Angoitia Grijalba, M., "El Plan de cooperación local", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. extraordinario, 2006, p. 261-287.

–"La inversión en los planes autonómicos de cooperación local", *Papeles de Economía Española*, núm. 115, 2008, p. 166-179.

Toscano Gil, F., *Autonomía y potestad normativa local*, Comares, Granada, 2006.

Toscano Gil, F. y Vilalta Reixach, M., "El Consejo Andaluz de Concertación Local: Una oportunidad perdida para la autonomía local en Andalucía", *Administración de Andalucía-Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 70, 2008, p. 97-130.

Tost Xifré, F., "Las haciendas locales catalanas en el marco del Estatuto", en AA.VV., *Autonomía y financiación de las haciendas municipales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, p. 221-242.

Utrilla de la Hoz, A., "Análisis del sistema de financiación local en España y propuestas de reforma", Informe elaborado para la Fundación Democracia y Gobierno Local, 2008.

Valenzuela Villarubia, I., *El sistema de financiación de los entes locales: visión crítica y propuestas para su reforma*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2006.

Vallés Ferrer, J., "El futuro de las haciendas locales en España", en AA.VV., *Financiación de las haciendas territoriales*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2003, p. 229-241.

Varona Alabern, J. E., "Gestión catastral y autonomía financiera local", *Revista Española de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 220, 1992, p. 715-764.

–"Los tributos propios de las comunidades autónomas", en AA.VV. (editor J. E. Varona Alabern), *25 años de financiación autonómica*, Universidad de Cantabria-Parlamento de Cantabria, Santander, 2005, p. 41-71.

ISBN: 978-84-613-2571-9

–"El tributo catalán creado por la ley de protección civil de Cataluña y la STC 168/2004, de 6 de octubre", *Nueva Fiscalidad*, núm. 6, 2005, p. 9-48.

VEGA HERRERO, M., "Perspectivas de un impuesto local sobre la renta", en AA.VV., *Organización territorial del Estado (Administración local)*, vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, p. 2675-2692.

–"Inconstitucionalidad del recargo municipal sobre el IRPF: Comentario a la STC de 19 de diciembre de 1985", *La Ley*, núm. 3, 1986, p. 859-865.

–"La intervención de los municipios en las exenciones de los tributos", en AA.VV. (coordinadores I. Martín Dégano, G. Menéndez García y A. Vaquera García), *Estudios de Derecho Financiero y Tributario en homenaje al profesor Calvo Ortega*, t. II, Lex Nova, Valladolid, 2005, p. 2159-2172.

VELASCO CABALLERO, F., "El estado de la autonomía local en 2007", en AA.VV., *Anuario de Derecho Municipal 2007*, Universidad Autónoma de Madrid, Instituto de Derecho Local, Madrid, 2007, p. 21-56.

VILALTA FERRER, M. T., "La financiación local ante la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña", en AA.VV. (director T. Font i Llovet), *Anuario del Gobierno Local 2005*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2005, p. p. 153-176.

–"La incidencia del nuevo modelo de financiación autonómica en las haciendas locales de Cataluña (aspectos económicos)", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 32, 2006, p. 119-150.

VILALTA REIXACH, M., *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las comunidades autónomas*, Iustel, Madrid, 2007.

VILLAR ROJAS, F. y DE LA CONCHA BERGILLOS, C., "Régimen especial canario", en AA.VV. (director S. Muñoz Machado), *Tratado de Derecho municipal*, 2.ª ed., t. II, Civitas, Madrid, 2003, p. 2843-2888.

VILLAVERDE GÓMEZ, M. B., "Las novedades en la regulación del Impuesto sobre actividades económicas", *Revista Técnica Tributaria*, núm. 61, 2003, p. 125-160.

VIZAN FERRO, A., "La Carta Europea de Autonomía Local", *Autonomía Local*, núm. 3, 1983, p. VI-XVI.

YEBRA MARTUL-ORTEGA, P., "Hacienda comunitaria y haciendas locales en el Derecho estatutario de las comunidades autónomas", en AA.VV., *Organización territorial del Estado (Administración local)*, vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, p. 2693-2770.

–"El ordenamiento financiero de Galicia", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 46, 1985, p. 255-282.

–"La absorción por las comunidades autónomas de la materia imponible de las corporaciones locales", *Impuestos*, t. II, 1985, p. 199-235.

–"Comentarios al Proyecto de Ley reguladora de las haciendas locales", *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núm. 54, 1988, p. 369-401.

ISBN: 978-84-613-2571-9

–"Las dificultades de un tributo autonómico (el IVTM)", *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núm. 61, 1991, p. 9-33.

–*Constitución financiera española. Veinticinco años*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2004.

Yerga Cobos, A., "El futuro de las haciendas locales en España: El Pacto Local", en AA.VV., *Financiación de las haciendas territoriales*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2003, p. 243-257.

Zabala Rodríguez-Fornos, A., "Reseña de jurisprudencia: Hacienda general y autonomía financiera", *Palau 14-Revista Valenciana de Hacienda Pública*, núm. 3, 1987, p. 195-224.

–"Consideraciones sobre un replanteamiento de las relaciones entre las comunidades autónomas y las administraciones locales: Aspectos sustantivos y tributarios", *Palau 14-Revista Valenciana de Hacienda Pública*, núm. 19, 1993, p. 1-30.

Zafra, M., "Autonomía local: Competencias propias y financiación incondicionada", *Papeles de Economía Española*, núm. 115, 2008, p. 2-15.

Zornoza Pérez, J. J., "La financiación de las corporaciones locales durante el quinquenio 1999/2003", en AA.VV., *El desarrollo del Gobierno Local (una aproximación doctrinal)*, Colección "Informes y Documentos", Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1999, p. 175-197.

–"Perspectivas de la financiación de las haciendas locales", en AA.VV. (coordinador L. López Guerra), *Estudios de Derecho Constitucional, homenaje al profesor Dr. D. Joaquín García Morillo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, p. 691-723.

Zornoza Pérez, J. y Martín Fernández, J., "Las haciendas locales: esas grandes olvidadas", *Papeles de Economía Española*, núm. 115, 2008, p. 81-100.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Serie Claves del Gobierno Local, 10
ISBN: 978-84-613-2571-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

En este trabajo Jesús Ramos Prieto, profesor titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, examina, analiza y pondera los aspectos constitucionales, el estado actual y las posibles líneas a seguir para lograr un asentamiento definitivo de la participación en los tributos de las comunidades autónomas como vía de financiación de las entidades locales.

El autor argumenta que, de acuerdo con la CE, la doctrina del Tribunal Constitucional y la Carta Europea de la Autonomía Local, el rendimiento de los tributos de las comunidades autónomas no debería ser nunca una fuente de ingresos de las haciendas locales de carácter secundario o coyuntural, y constata que la experiencia pasada y la situación presente acreditan el desarrollo escaso y desvirtuado de esta fuente de ingresos de las haciendas locales.

Desarrolla y analiza cómo la mayoría de las comunidades autónomas han apostado por poner en funcionamiento fondos de cooperación o financiación local, que engloban diversas modalidades de transferencias corrientes y de capital, carentes muchas veces de automatismo en su dotación anual.

Constata la decisión del legislador estatal de no establecer ninguna directriz mínima o marco común acerca de la posible configuración jurídica del rendimiento de los tributos de las comunidades autónomas como fuente de ingresos de las haciendas locales. Hecho que critica y que considera como una de las deficiencias graves del sistema, dado que la competencia exclusiva de las comunidades autónomas para la concreción de esta fuente de ingresos no impide que el Estado pueda actuar como garante de la suficiencia financiera de las haciendas locales.

El libro se cierra con las perspectivas de futuro que se vislumbran con el aparente resurgir del interés por potenciar esta vía de financiación a raíz de las últimas reformas de los estatutos de autonomía.

9 788461 325719