

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 omnicompreensivo 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

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.

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.

Serie Claves del Gobierno Local, 10

Fundación Democracia y Gobierno Local

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).

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 un anexo específico la cuantía

299. El artículo 6.3 fue modificado por la disposición adicional vigesimoprimer 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.

Serie Claves del Gobierno Local, 10

Fundación Democracia y Gobierno Local

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.
Serie Claves del Gobierno Local, 10
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.

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

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.

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:

“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.

Serie Claves del Gobierno Local, 10

Fundación Democracia y Gobierno Local

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.

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

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).

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.

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.

Serie Claves del Gobierno Local, 10

Fundación Democracia y Gobierno Local

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>).

“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-

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:

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."

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.”

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.

Serie Claves del Gobierno Local, 10

Fundación Democracia y Gobierno Local

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.

“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.

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 garantizaran 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.

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.
Serie Claves del Gobierno Local, 10
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.

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.

Andaluz 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."

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.

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.

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).

Serie Claves del Gobierno Local, 10

Fundación Democracia y Gobierno Local

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 autonómica.

