

IV. Documentación

El proyecto de ley de participación de las entidades locales en los tributos de las Comunidades Autónomas: Algunas consideraciones¹

Jesús Ramos Prieto
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

1. INTRODUCCIÓN

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

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

Tras su aceptación a trámite por la Mesa de la Cámara, ambas iniciativas han iniciado ya su tramitación parlamentaria, siendo publicados en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, VIII Legislatura, núm. 392, de 5 de febrero de 2010. En el presente trabajo haremos un breve comentario de los aspectos más relevantes de la segunda de ellas, pionera en el panorama autonómico español y con la que se trata de cubrir uno de los flancos más débiles que hasta la fecha se apreciaba en la configuración del sistema de financiación local.

1 El texto completo del Proyecto de Ley de participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía puede consultarse en los siguientes enlaces:
- Revista de Estudios Regionales: <http://www.revistaestudiosregionales.com/> en el apartado de Documentación de este número.
- Parlamento de Andalucía: <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/pdf.do?tipodoc=bopa&id=45493>

2. RAZONES QUE JUSTIFICAN EL PROYECTO DE LEY

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

2.1. Ineludible e inaplazable cumplimiento del artículo 142 de la Constitución Española de 1978

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

Sin embargo, esta fuente de ingresos no ha asumido hasta la fecha el protagonismo que el texto constitucional quiso otorgarle al calificarla como uno de los tres pilares sobre los que debería asentarse la suficiencia financiera de las Entidades Locales. La doctrina ha insistido en su modesta, deficiente o incluso nula puesta en marcha en la mayoría de las Comunidades Autónomas, así como en la pobre implicación de éstas respecto de la financiación local. En este sentido, la denuncia de una injustificada falta de desarrollo de este mecanismo de participación se viene repitiendo en los diagnósticos sobre el estado y las líneas de reforma de las Haciendas locales elaborados durante los últimos años; hasta el punto de que se ha llegado a hablar con dureza de un “secuestro del principio constitucional de suficiencia, propio de los Entes locales, por las Comunidades Autónomas”².

2.2. Desarrollo del artículo 192.1 del Estatuto de Autonomía de 2007

Los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas de régimen general aprobados tras la Constitución de 1978, entre ellos Estatuto para Andalucía de 1981 (Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre) no reconocieron de manera

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

expresa el derecho de las Corporaciones Locales a compartir los ingresos que obtenga la Hacienda autonómica a través de sus recursos tributarios.

Por el contrario, los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados para la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006), Cataluña (Ley Orgánica 6/2006), Islas Baleares (Ley Orgánica 1/2007), Andalucía (Ley Orgánica 2/2007), Aragón (Ley Orgánica 5/2007) y Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007) incorporan, ahora sí, una referencia más o menos explícita a la exigencia de que los Entes Locales participen en los ingresos de la respectiva Hacienda autonómica, en general, o en sus ingresos de naturaleza tributaria, en particular³. Estas declaraciones estatutarias discurren en paralelo a la mayor atención prestada a los gobiernos locales y son congruentes, además, con la invocación unánime del principio constitucional de suficiencia entre aquellos que han de presidir el devenir de las finanzas locales.

El nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, se hace eco del derecho constitucional de las Entidades Locales a participar en los recursos de la Hacienda de la Comunidad Autónoma. Se pone así punto y final al vacío denunciado en repetidas ocasiones a través de la FAMP. Su artículo 191 se abre con una enunciación de los principios rectores de las Haciendas locales andaluzas: suficiencia de recursos para la prestación de los servicios que les corresponden (también recogido en el artículo 90), autonomía, responsabilidad fiscal, equidad y solidaridad. Como parte de esa autonomía se les reconoce "la autonomía presupuestaria y de gasto en la aplicación de sus recursos, así como de los ingresos de carácter incondicionado que perciban procedentes de los presupuestos de otras Administraciones." Los apartados 1, 2 y 7 del artículo 192, cuya rúbrica es "Colaboración de la Comunidad Autónoma", concretan con mayor nitidez un compromiso formal en orden a ayudar financieramente a las Administraciones locales:

"1. Una ley regulará la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, que se instrumentará a través de un fondo de nivelación municipal, de carácter incondicionado.

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

(...)

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

3 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 de los entes locales", *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, nº extraordinario, 2005, pág. 75.

Las condiciones de la financiación que las Entidades Locales deberán recibir cuando se desarrolle el nuevo Estatuto son, pues, bastante claras: regulación mediante ley, ya sea mediante una ley específica o en el marco de la ley de régimen local prevista en el artículo 98; identificación de los tributos (propios o cedidos por el Estado) de la Comunidad Autónoma como su objeto; designación de las Entidades Locales en general como beneficiarias; instrumentación a través de un fondo de nivelación municipal, lo que da a entender que estará centrada en los Municipios; y, por último, carácter incondicionado de los ingresos que a través de ella se les proporcionen.

2.3. Dotación de un soporte financiero a las previsiones del Proyecto de Ley de Autonomía Local

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

“Artículo 24. Colaboración financiera.

1. La aportación de la Comunidad Autónoma de Andalucía a la financiación de las competencias locales propias y transferidas se realizará fundamentalmente a través del mecanismo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma previsto en el artículo 192.1 del Estatuto de Autonomía.
2. Adicionalmente la Comunidad Autónoma podrá establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas.”

“Artículo 25. Financiación de nuevas atribuciones.

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

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

3. ASPECTOS MÁS RELEVANTES DEL PROYECTO DE LEY

3.1. *Constitución de un Fondo global de participación*

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

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

3.2. *Premisa de partida: la consolidación de participación en tributos como aportación ordinaria y relevante de la Comunidad Autónoma a la suficiencia financiera local*

La creación del Fondo responde al designio de consolidar la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma como recurso de las Haciendas locales, en cumplimiento del artículo 142 de la Constitución de 1978 y del artículo 192.1 del Estatuto de Autonomía de 2007. El cambio reviste notable trascendencia, puesto que por primera vez aparece en la legislación autonómica una fuente de ingresos calificada explícitamente como tal. Este hecho debe valorarse como un avance

considerable, pese a la evidente tardanza –común a la casi totalidad de las Comunidades Autónomas– en desarrollar una de las tres patas fundamentales de la suficiencia financiera local en la concepción que se desprende del citado precepto constitucional.

Como cabe suponer, la relevancia de mecanismo de financiación dependerá de su cuantía. De acuerdo con las previsiones del artículo 4 del Proyecto, se alcanzará una cifra global de 600 millones de euros en el ejercicio 2014, partiendo de una dotación inicial de 420 millones de euros en 2011 que será objeto de un progresivo incremento a razón de 60 millones de euros por año.

Ejercicio	Dotación del Fondo
2011	420.000.000 €
2012	480.000.000 €
2013	540.000.000 €
2014	600.000.000 €

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

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

Por lo demás, es evidente que va a continuar existiendo una importante distancia con respecto a la importancia cuantitativa que asume la participación en los tributos del Estado. En virtud del artículo 192.5 del Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma se encarga de distribuir entre los Entes Locales esta fuente de ingresos, respetando los criterios fijados por la legislación del Estado. Pues bien, en el Presupuesto de la Junta de Andalucía para 2010 (Programa 8.1.B Cooperación económica y relaciones financieras con las Corporaciones Locales) se contemplan créditos por importe de 2.369.094.119 euros, es decir, casi cuatro veces la dotación que tendrá en Fondo autonómico en 2014). De ese montante 1.452.822.377 euros corresponden a la participación de los Municipios en los ingresos del Estado y 916.271.742 euros a la participación de las Provincias en tales ingresos estatales. Es cierto que el Tribunal Constitucional ha reiterado en varias ocasiones que es responsabilidad del Estado, con base en el artículo 149.1.14.^a (competencia exclusiva en materia de *Hacienda general*) “la salvaguarda de la suficiencia financiera de las

Haciendas locales garantizada por el art. 142 C.E., en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido”; y que es a él a “a que a quien, a través de la actividad legislativa y en el marco de las disponibilidades presupuestarias, incumbe en última instancia hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales” (entre otras, Sentencias 233/1999, de 16 de diciembre, y 48/2004, de 25 de marzo). Mas nos parece excesivo que subsista de forma indefinida tan amplia diferencia entre las contribuciones respectivas del Estado y de la Comunidad Autónoma a la financiación local.

De cualquier forma, debemos admitir que el Fondo representa una aportación bastante relevante si la comparamos con la dotación con que cuentan para 2010 algunos de los fondos de financiación local existentes en otras Comunidades Autónomas. A título de ejemplo podemos citar el Fondo de Cooperación Local de Cataluña, que canaliza la participación de los Entes Locales en los ingresos de la Generalidad. En el presente ejercicio contará con 156.372.695,09 euros, en virtud del artículo 47 de la 25/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2010.

3.3. *Aportación de recursos plenamente incondicionados*

Estamos ante uno de los puntos clave del Proyecto, cuyo artículo 2.3 respeta de forma escrupulosa la exigencia, incorporada en el Estatuto de 2007, de procurar ingresos no afectados o incondicionados a los Entes Locales. En nuestra opinión, varios argumentos apoyan la configuración de la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma como un recurso no finalista o incondicionado, desprovisto de cualquier semejanza con las subvenciones afectas a fines o actuaciones concretos⁴:

- Las declaraciones generales que formula el artículo 9 –especialmente en su apartado 7– de la Carta Europea de la Autonomía Local⁵, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y aprobada y ratificada por España el 20 de enero de 1988, tratado internacional elaborado en el seno del Consejo de Europa, incorporado a nuestro Derecho interno y valedor de la libre dis-

4 De la cuestión nos hemos ocupado detenidamente en nuestro libro RAMOS PRIETO, J.: *La participación de las Haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009, págs. 105 y siguientes.

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

posición 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 Ministros⁶.

- La capacidad de selección y ordenación de los gastos ínsita en la autonomía que reconoce a los Municipios y Provincias el artículo 137 de la Constitución, según ha admitido en reiteradas ocasiones el Tribunal Constitucional.
- El carácter de instrumento fundamental de financiación que reviste dicha participación, a tenor del artículo 142 de nuestra Norma Fundamental.
- El principio de no afectación de los ingresos públicos que preside nuestro Derecho Presupuestario, también en el ámbito local.
- La opinión mayoritaria entre la doctrina de que las participaciones de un ente público en los recursos de otro no lleven aparejadas restricciones a la libre disponibilidad de los fondos, si no se quiere mermar ostensiblemente la autonomía local en la vertiente del gasto público.

En cualquier caso, hemos de dejar constancia de que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Sentencia 150/1990, de 4 de octubre) ha despejado el camino para que las Comunidades Autónomas puedan conectar la participación a gastos predeterminados, siempre que concurra algún interés ligado al ejercicio de sus competencias. Con el respeto que siempre han de merecernos los pronunciamientos del supremo intérprete de nuestra Carta Magna, esta doctrina no favorece la protección de la autonomía local, por lo que estimamos que debería ser revisada.

3.4. Entidades Locales beneficiarias: Municipios y posible participación de las Provincias. Exclusión voluntaria de la aplicación del fondo

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

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

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

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

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

Creemos que esta solución no resulta satisfactoria. Las Haciendas provinciales deberían ser beneficiarias de una parte del Fondo, menor lógicamente a la porción destinada a los Municipios. Encontramos argumentos para ello en su consideración como Entidades Locales con autonomía garantizada por el artículo 137 de nuestra Constitución y con competencias propias de asistencia técnica, económica y material a los Municipios y competencias propias en materia de carreteras provinciales, archivos, museos e instituciones culturales de interés provincial, tal y como detallan los artículos 11 a 15 del Proyecto de Ley de Autonomía Local. Confiamos en que esta deficiencia quede subsanada durante el trámite parlamentario.

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

para la nivelación de los servicios municipales, sin derecho a reclamar ningún tipo de compensación económica.

3.5. *Dotación, desagregación y evolución del Fondo: Automatismo y vinculación directa a la recaudación tributaria autonómica a partir de 2015*

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

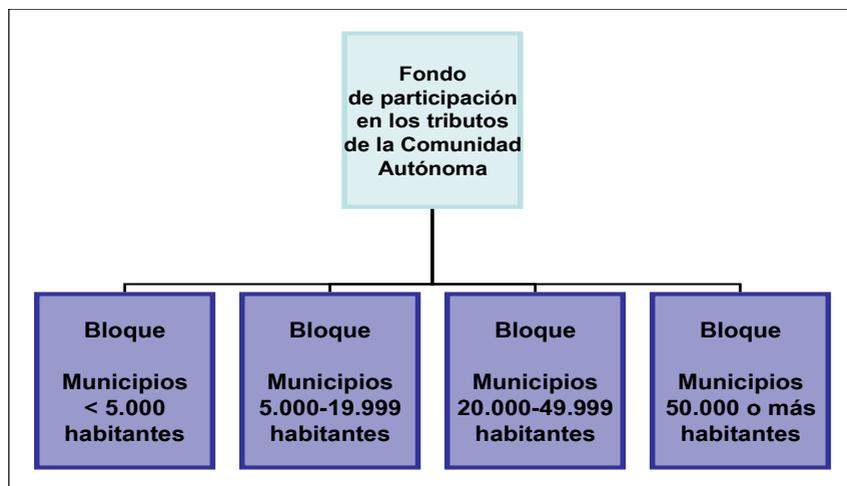
3.5.1. Ejercicios 2011 a 2014

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

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

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

- Municipios incluidos en el grupo 1.- Les corresponderá el resultado de restar la dotación global del Fondo en el ejercicio las dotaciones parciales asignadas a los otros tres grupos.
- Municipios incluidos en el grupo 2.- Tendrán una dotación equivalente a la suma de los importes recibidos por tales Municipios en 2009 en concepto de Fondo de nivelación de los servicios municipales, incrementada dicha suma en la diferencia entre la dotación global del Fondo en el ejercicio y el importe



global del Fondo de nivelación en el ejercicio 2009, en función del peso de la población de estos Municipios respecto de la población del conjunto de Municipios de la Comunidad Autónoma.

- Municipios incluidos en el grupo 3.- Tendrán una dotación equivalente a la suma de los importes recibidos por tales Municipios en 2009 en concepto de Fondo de nivelación de los servicios municipales, incrementada dicha suma en un 95 por 100 de la diferencia entre la dotación global del Fondo en el ejercicio y el importe global del Fondo de nivelación en el ejercicio 2009, en función del peso de la población de estos Municipios respecto de la población del conjunto de Municipios de la Comunidad Autónoma.
- Municipios incluidos en el grupo 4.- Tendrán una dotación equivalente a la suma de los importes recibidos por tales Municipios en 2009 en concepto de Fondo de nivelación de los servicios municipales, incrementada dicha suma en un 90 por 100 de la diferencia entre la dotación global del Fondo en el ejercicio y el importe global del Fondo de nivelación en el ejercicio 2009, en función del peso de la población de estos Municipios respecto de la población del conjunto de Municipios de la Comunidad Autónoma.

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

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

3.5.2. Ejercicios 2015 y siguientes

A partir de 2015 el artículo 8 del Proyecto vincula de forma directa la evolución del Fondo al comportamiento de la recaudación tributaria de la Comunidad Autónoma⁷. Para ello se calculará, primero de forma provisional y más tarde de manera definitiva, tanto la dotación global del Fondo como la dotación parcial correspondiente a cada conjunto de Municipios pertenecientes a un mismo nivel de población.

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

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

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

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

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

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

Como puede apreciarse, se incluyen tanto los impuestos propios de la Comunidad Autónoma [letras a) a d)] como los tributos cedidos totalmente por el Estado respecto de los cuales aquélla ha asumido competencias normativas [letras e) a i)]⁸, con la única salvedad del Impuesto sobre el Patrimonio, cuya recaudación es hoy en día nula⁹. Ello resulta razonable, dado que el pobre rendimiento proporcionado por los primeros (17.339.158 euros según las previsiones de la Ley del Presupuesto para 2010) contribuiría nimiamente a procurar la suficiencia de las Administraciones locales.

- 8 En la actualidad, el único tributo totalmente cedido respecto del cual la Comunidad Autónoma no puede ejercer competencias normativas es el Impuesto Especial sobre la Electricidad. La conveniencia de extender la participación al rendimiento de los tributos de la Comunidad Autónoma, ya se trate de ingresos provenientes de tributos propios o de tributos cedidos, ha sido destacada recientemente por ESTEVE PARDO, M.^º L.: "Implicaciones financieras del desarrollo de la segunda fase del Pacto Local", en AAVV (Directores Alfredo Galán Galán y Cayetano Prieto Romero), *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid*, Huygens Editorial, Barcelona, 2009, págs. 80-81.
- 9 El Impuesto sobre el Patrimonio no está formalmente derogado, pero ya no proporciona ningún rendimiento a las Comunidades Autónomas. La Ley 4/2008, de 23 diciembre, suprimió su gravamen, introduciendo una bonificación del 100 por 100 de la cuota con efectos desde 1 de enero de 2008.

En cambio, no consideramos acertada la exclusión de los impuestos parcialmente cedidos: el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y los Impuestos Especiales de fabricación armonizados (alcohol y bebidas derivadas, productos intermedios, cerveza, labores del tabaco, hidrocarburos). Se trata de tributos que proporcionan un volumen considerable de ingresos a las arcas autonómicas, entre otras cosas porque como consecuencia de la reciente aprobación del nuevo sistema de financiación autonómica se han elevado sus porcentajes de cesión a las Comunidades Autónomas hasta el 50%, 50% y 58%, respectivamente¹⁰.

3.6. Determinación objetiva y precisa de los criterios de distribución y de su ponderación

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

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

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

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

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

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

A este respecto, es evidente la gran diversidad presente en materia de necesidades de gasto si se tiene en cuenta que Andalucía es la segunda Comunidad Autónoma en extensión de España, con más de ochenta y siete mil kilómetros cuadrados, y la de mayor población, superando los ocho millones de habitantes. Una realidad territorial repartida en ocho provincias, 771 municipios y casi 3.000 entidades singulares de población, que hace especialmente relevante la elección de indicadores ajustados a todas las características y especificidades existentes. En este sentido, si bien se contempla un número reducido de indicadores, sus requisitos básicos son su transparencia o visibilidad y su relación clara y directa con las principales competencias de gasto de las Entidades Locales.

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

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

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

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

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

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

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

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

3.7. Gestión del fondo: entregas a cuenta y liquidación definitiva

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

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

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

3.8. Otros aspectos de interés: lealtad institucional y tutela financiera

El principio de lealtad institucional, que se halla recogido en el terreno de las relaciones financieras entre la Hacienda estatal y las Haciendas autonómicas en el artículo 2.Uno.g) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), en la redacción dada recientemente por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, así como en los artículos 175.2.e),

183.1 y 5 y 219 del Estatuto andaluz, se traslada ahora también a las relaciones de orden financiero entre las Haciendas autonómicas y locales. De ello da fe el propio texto estatutario en sus artículo 90 y 93.1, así como el artículo 19 del Proyecto, donde se impone a la Junta de Andalucía una doble obligación. De una parte, debe valorar el impacto que las modificaciones del marco normativo de la Comunidad Autónoma puedan tener sobre la dotación del Fondo. Y, de otra parte, habrá de sopesar la necesidad de compensar a los Municipios si como consecuencia de las modificaciones normativas llevadas a cabo se considera que estas entidades locales no gozan de los suficientes recursos para hacer frente a las obligaciones legales que la normativa autonómica les atribuye.

La disposición adicional tercera del Proyecto trata del ejercicio de las competencias autonómicas en materia de Haciendas locales y tutela financiera. En ellos se detalla, por ejemplo, la información económico-financiera que las Entidades Locales han de presentar a la Consejería competente en materia de Hacienda. A nuestro modo de ver, estos preceptos encontrarían una mejor ubicación en el contexto del Proyecto de Ley de Autonomía Local, dado que no están referidos específicamente a la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma¹¹.

4. CONCLUSIÓN

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

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

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

y liquidación definitiva en aras de un mejor aseguramiento de la suficiencia financiera de las Haciendas locales.

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

