

Financiación y colaboración financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las **Entidades Locales:** situación actual y posibles líneas de reforma

José Manuel Macarro Osuna (IP)

José Miguel Martín Rodríguez (IP)

Mónica Arribas León

Montserrat Hermosín Álvarez

Jesús Ramos Prieto

María José Trigueros Martín

tra
ba
jo
de
in
ves
ti
ga
ción



Financiación y colaboración Financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las **Entidades Locales:** situación actual y posibles líneas de reforma

José Manuel Macarro Osuna (Investigador Principal)

José Miguel Martín Rodríguez (Investigador Principal)

Mónica Arribas León

Montserrat Hermosín Álvarez

Jesús Ramos Prieto

María José Trigueros Martín

Este trabajo de investigación ha sido financiado por la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos de la Junta de Andalucía, a través de una subvención nominativa prevista en la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021, prorrogado para 2022 mediante Decreto 286/2021, de 28 de diciembre.

Edita:

Fundación Pública Andaluza Instituto de Estudios sobre la Hacienda Pública de Andalucía, Medio Propio
Fundación IEHPA

© De la publicación: IEHPA

www.iehpa.es

ISBN: 978-84-09-48578-9

Diseño y maquetación: Lumen Gráfica SL

Resumen de la propuesta

Una situación tan crítica como la ocasionada por la pandemia de COVID-19 no solo pone en cuestión los modelos de gestión de determinados servicios públicos (sanidad, educación, transporte, asistencia social, comercio, etc.), sino también las propias relaciones entre los entes territoriales con competencias cruzadas e interrelacionadas. En este caso, la pandemia, su gestión y sus consecuencias han puesto sobre el foco especialmente a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones locales, como entes más cercanos al ciudadano y con competencias directamente relacionadas con la gestión de estas crisis.

Por un lado, se ha puesto en evidencia cómo la situación financiera de las Corporaciones Locales está sujeta a grandes condicionantes y límites que dificultan en ocasiones un mayor grado de intervención autónoma ante este tipo de situaciones; unas dificultades que se han paliado no pocas veces con intervenciones extraordinarias de las Comunidades Autónomas. Por otro, como no podía ser de otra manera, los mecanismos tradicionales de financiación, colaboración e incluso control, entre las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales se han sometido a gran tensión ante la dificultad de cumplir con los parámetros previamente establecidos.

En particular, entendemos que esta crisis debe servir como instrumento para valorar críticamente el funcionamiento de los sistemas tradicionales de relaciones de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales y sacar conclusiones constructivas que nos permitan, no solo eliminar lo superfluo o redundante, sino corregir y mejorar los medios existentes y, sobre todo, aprender de las mejores experiencias en pos de construir una relación responsable y equilibrada entre estos dos ámbitos territoriales.

Una relación tan necesaria como compleja que hemos analizado en este estudio desde diferentes prismas. En primer lugar, entendiendo el complejo contexto jurídico de estos instrumentos de financiación y colaboración financiera, con una regulación poco desarrollada a nivel estatal, cuando sería una cuestión propia del llamada bloque de constitucionalidad. No obstante, veremos que esta laguna ha sido suplida en la mayoría de las Comunidades Autónomas con diferentes iniciativas, no siempre coincidentes. En segundo lugar, precisamente, tendremos que analizar con detalle las medidas autonómicas, poniendo énfasis no solo en los aspectos cuantitativos, sino también en los cualitativos. Finalmente, a la luz de este estudio comparado, en el que incluiremos lógicamente a Andalucía, formularemos las propuestas de mejora y desarrollo de estos instrumentos que mejor se adapten a nuestra Comunidad.

Objetivos del proyecto

- 1º Comprender el contexto jurídico de la colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y las Entidades locales, extrayendo conclusiones que permitan analizar críticamente los instrumentos existentes y desarrollar nuevos modelos acorde a su marco normativo.
- 2º Analizar en el plano cualitativo y cuantitativo los instrumentos de colaboración y financiación existentes entre las Comunidades Autónomas y las entidades locales con especial atención a los Planes de cooperación municipal y el eventual impacto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- 3º Formular propuestas y líneas de reforma concretas en materia de financiación y colaboración financiera entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Entidades Locales.

Resultados y conclusiones

1º Objetivo

Nuestra Constitución concibe la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas como uno de los tres pilares del sistema de financiación para garantizar la suficiencia financiera de las Haciendas locales.

Del artículo 142 de la Constitución se derivan dos consecuencias fundamentales. Por un lado, las Comunidades Autónomas tienen la obligación de colaborar en la consecución de la suficiencia financiera de las Entidades locales de una manera relevante y permanente. Por otro lado y, de forma correlativa, las Entidades locales tienen un derecho constitucional a participar en los recursos tributarios de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, esta obligación se ha entendido de una forma muy desigual entre las diferentes Comunidades. Así, “existen algunas CCAA que ni siquiera han puesto en marcha este recurso, otras que han optado por crear un fondo distributivo que se reparte entre las Entidades Locales (EELL) siguiendo las directrices acordadas por los gobiernos autonómicos, y solo unas pocas han instrumentado una verdadera participación en los ingresos tributarios de la Hacienda autonómica”.

Todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias en materia de régimen local y, a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, competencias legislativas y de ejecución; por lo que puede afirmarse que el sostenimiento económico de los Entes locales no representa en modo alguno un asunto ajeno a sus intereses y responsabilidades institucionales.

El análisis de las diferentes normas estatutarias nos permite constatar que existen diferentes Estatutos de autonomía que establecen la necesidad de que las Comunidades Autónomas establezcan cauces de financiación incondicionada a las Haciendas locales, siendo solo algunos los que exigen que sea a través de los ingresos tributarios de la Comunidad.

Uno de los temas más relevantes que tratamos en el estudio es la diferencia entre las formas de financiación que pueden recibir las Haciendas locales por parte de las Comunidades Autónomas: transferencias incondicionadas o no finalistas, que no se encuentran afectas a fines concretos, y recursos condicionados o finalistas, que se encuentran restringidos en su función, dado que deben servir para cubrir gastos específicos y determinados (subvenciones).

El análisis de la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 40/2021, de 18 de febrero de 2021 no hace si no consagrar la diferencia entre las dos categorías de transferencias: la participación en tributos de las CCAA, que responde directamente al mandato del art. 142 CE, y otros mecanismos de financiación en forma de subvención. Cabe destacar que, para poder determinar la naturaleza de una transferencia, la interpretación del Tribunal Constitucional, siguiendo su constante doctrina, requiere realizar un estudio detallado tanto de la configuración, dotación y destino de los Fondos involucrados, y no da relevancia a la terminología o denominación de tales figuras.

2º Objetivo

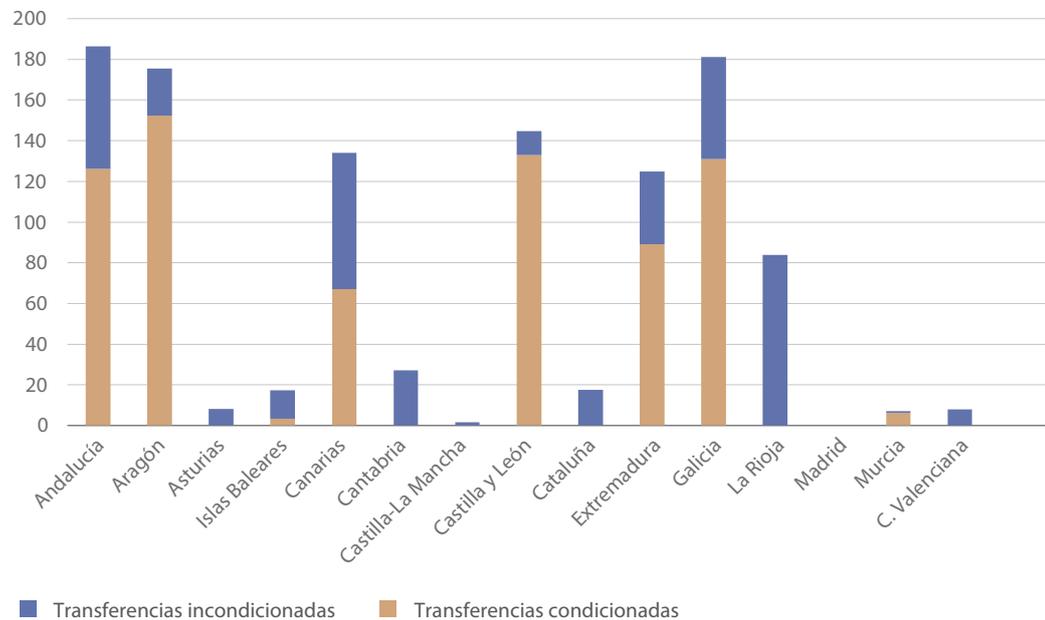
El amplio y detallado estudio de la situación de los programas de financiación y colaboración financiera existentes en las diferentes Comunidades Autónomas de Régimen común, con especial atención a Andalucía, nos permite extraer estas conclusiones.

En primer lugar, existe una manifiesta disparidad en la naturaleza de los instrumentos de colaboración y financiación de las Comunidades Autónomas con las Entidades Locales. Es obvio que la configuración ideal que daría cumplimiento al mandato del art. 142 CE sería una verdadera participación en los tributos de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, desde el punto de vista de su configuración solo cuatro Comunidades Autónomas (Andalucía, Castilla y León, Galicia y la Comunidad Valenciana) han puesto en práctica fondos que constituyen en puridad una participación de las Haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas.

En segundo término, también destaca la desigual relevancia cuantitativa de los múltiples instrumentos de colaboración financiera de las comunidades autónomas con las entidades locales. En todo caso, el análisis cuantitativo comparado está condicionado porque solo algunas Comunidades Autónomas (como Aragón, Andalucía, Castilla y León, Murcia o La Rioja) han establecido instrumentos que, bajo distintas denominaciones, aglutinan y sistematizan la totalidad o la mayoría de las transferencias corrientes y de capital que los distintos agentes del sector público autonómico efectúan con destino a las Entidades Locales.

Las restantes, al carecer de este orden sistemático, dificultan enormemente la identificación y cuantificación de las transferencias realizadas en favor de las entidades locales, al hallarse estas diseminadas (y en muchas ocasiones sin posibilidad de aislar los datos) dentro de los múltiples y diversos programas que integran el presupuesto autonómico. Esta falta de transparencia no solo impide que las comparaciones atiendan a una imagen fiel de nuestro sistema, sino que también reducen su visibilidad y dificultan cualquier control sobre su eficacia. En todo caso, este gráfico sintetiza los principales resultados:

Total programas cooperación y financiación con las entidades locales – €/habitante Ejercicio 2022



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del estudio.

Finalmente, llamamos la atención sobre la falta de instrumentos estables y de mecanismos automáticos para la actualización. Hemos podido comprobar cómo por desgracia son aún muchos los fondos o planes cuya existencia, dotación y funcionamiento dependen de forma casi exclusiva del acuerdo político plasmado en las correspondientes leyes de presupuestos anuales. La existencia de estos automatismos se debe articular preferentemente mediante la creación del respectivo fondo mediante una disposición de rango legal que contenga sus criterios de distribución, dotación base y parámetros para su evolución. Todo ello otorga, como indicábamos, seguridad jurídica y estabilidad a las entidades locales, que podrán planificar de mejor manera sus inversiones en función de los ingresos previsibles, sacando esta cuestión del ámbito de negociación permanente del siempre difícil juego político.

Insistir en que deben preponderar las transferencias incondicionadas sobre las condicionadas constituye el punto de partida de cualquier debate, pues solo la colaboración financiera autonómica instrumentada a través de vehículos incondicionados contribuye efectivamente a la realización del principio de autonomía local en su traslación al terreno de la programación y ejecución del gasto público.

Esta petición no implica, en ningún caso, que desdeñemos la relevancia de los programas finalistas, no solo por que su desaparición provocaría en muchos casos la pérdida de fondos esenciales para que las entidades locales desarrollen inversiones fundamentales para el cumplimiento de sus competencias, sino porque las Comunidades Autónomas tienen el derecho a diseñar y planificar los objetivos de sus programas de cooperación.

Desde luego, conviene reconocer que el caso de Andalucía es particular, tanto por el esfuerzo que realiza en términos de financiación incondicionada por habitante, como por la sistemática de que se ha dotado al Plan de Cooperación Municipal.

3º Objetivo

Las conclusiones finales y propuestas que realizamos para Andalucía, más detalladas en el estudio, son las siguientes.

En primer lugar, la reforma integral del Plan de Cooperación Municipal de Andalucía debe tomar en consideración las siguientes premisas.

- Desde un punto de vista normativo, la regulación reglamentaria del Plan de Cooperación Municipal (Decreto 51/1989, de 14 de marzo y Orden de 27 de julio de 1989) es una normativa antigua y desfasada.
- Desde un punto de vista cuantitativo, en cambio, el Plan es ciertamente el instrumento de colaboración financiera con las Haciendas locales más potente que cabe encontrar en el conjunto de las Comunidades Autónomas de régimen común por su singularidad, no resultan comparables los mecanismos de transferencias a las Haciendas locales existentes en los territorios forales de Navarra y el País Vasco
- Desde un punto de vista cualitativo conviene advertir que la configuración del Plan de Cooperación Municipal se halla en gran parte superada por el Estatuto de Autonomía de 2007 y por las Leyes 5 y 6/2010 (Ley de Autonomía Local y Ley del Fondo de Participación en Tributos de la Comunidad Autónoma).

Los objetivos de la reforma del Plan de Cooperación Municipal entendemos que deben ser:

- Garantizar la suficiencia financiera de las Entidades Locales de Andalucía, en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 142 de la Constitución y en el artículo 191.1 del Estatuto de Autonomía de 2007.
- Potenciar la autonomía de las Entidades Locales en su proyección sobre el gasto, mediante la ampliación y consolidación definitiva del mecanismo de participación incondicionada en tributos de la Hacienda autonómica en los términos inicialmente previstos por la Ley 6/2010.
- Racionalizar y sistematizar la cooperación económica de la Comunidad Autónoma con las Entidades Locales en ámbitos materiales sobre los que concurren competencias autonómicas y locales.
- Incrementar la visibilidad y la transparencia de las transferencias corrientes y de capital que la Comunidad Autónoma realiza a las Entidades Locales con cargo a su Presupuesto, al objeto de facilitar su identificación, valoración, seguimiento y control.

Las propuestas de modificación del Plan de Cooperación Municipal son:

- Transformar el Plan de Cooperación Municipal en un nuevo instrumento de colaboración con las Haciendas locales: el Plan de Colaboración Financiera Local de Andalucía (PCFLA) que aglutinara un Fondo de Financiación Local (FFL), cuyo componente fundamental serían las transferencias que realiza la Comunidad Autónoma en concepto de participación de las Haciendas locales en la recaudación de sus recursos tributos y un Fondo de Cooperación Económica Local (FCEL), que englobaría el conjunto de transferencias corrientes y de capital de naturaleza finalista que la Comunidad Autónoma destina a las Entidades Locales.
- Ampliar el ámbito subjetivo del Plan de Colaboración Financiera Local de Andalucía (FCFLA), incluyendo las agencias administrativas y de régimen especial de la Administración autonómica en el PCFLA y las Entidades Locales en general, no solo de los municipios, como posibles beneficiarios de la colaboración financiera.
- Incrementar la visibilidad del Plan mediante su plasmación anual en un anexo específico de la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma.

trabajo de inversión

ti
ga
ción

IEHPA

F.P.A. INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE LA
HACIENDA PÚBLICA DE ANDALUCÍA, M.P.