

## Resumen

En el presente artículo nos ocuparemos de la participación local en los tributos de las comunidades autónomas (PICA) de régimen común. Con ese objetivo, en primer lugar, destacamos los elementos estructurales que, de acuerdo con la teoría, ha de caracterizar a un sistema de transferencias generales. Esos elementos nos servirán de guía para aproximarnos y analizar, en segundo lugar, este instrumento de financiación local. En tercer lugar, finalizamos el trabajo con una serie de reflexiones sobre el futuro de estas participaciones.

*Palabras clave:* participación local en los tributos autonómicos, sistema de transferencias generales, autonomía del gasto.

## Abstract

In the present article we deal with local participation in the common taxes regime of Spanish autonomous communities (PICA). Firstly, we put forward the main components which a system of general transfers should have according to the theoretical framework. Secondly, we will use those elements as a guide to approach and analyze this instrument of local funding. Finally, we will complete the article with some thoughts about the future of these participations.

*Key words:* local participation in autonomous community taxes, systems of general transfers, self-sufficiency of expenditure.

*JEL classification:* H77.

# SOBRE LAS PARTICIPACIONES LOCALES EN LOS INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Francisco PEDRAJA CHAPARRO  
José Manuel CORDERO FERRERA

*Universidad de Extremadura*

## I. INTRODUCCIÓN

**L**A Hacienda local ha de ser suficiente para financiar sus competencias. Así se reconoce en el artículo 142 de nuestra Constitución en el que los tributos propios y la participación en los del Estado y de las comunidades autónomas (CC.AA.) aparecen como instrumentos para alcanzar ese principio.

Aunque la doble participación de la Hacienda local en los tributos del Estado y de las CC.AA. parece coherente con la capacidad de ambas en la determinación de sus competencias, lo cierto es que la participación en los tributos de las CC.AA. de régimen común, a diferencia de lo ocurrido con la participación en los ingresos del Estado (PIE), apenas se ha desarrollado (1).

En el presente artículo nos ocuparemos de la participación local en los tributos de las CC.AA. (PICA) de régimen común. Con ese objetivo, en primer lugar, destacamos los elementos estructurales que, de acuerdo con la teoría, han de caracterizar a un sistema de transferencias generales. Esos elementos nos servirán de guía para aproximarnos y analizar, en segundo lugar, este instrumento de financiación local. En tercer lugar, finalizamos el trabajo con una serie de reflexiones sobre el futuro de estas participaciones.

## II. ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE UN SISTEMA DE TRANSFERENCIAS GENERALES

Una financiación suficiente necesita, como referencia imprescindible, las competencias que la Hacienda tenga asignadas y, en consecuencia, los gastos en los que ha de incurrir para prestar aquéllas. El principio de suficiencia es además relativo, y su cumplimiento ha de ser comparado, en todo caso, con el alcanzado por otras esferas de la Hacienda pública.

Para conseguir el objetivo de una Hacienda relativamente suficiente, la financiación ordinaria combina una serie de instrumentos que añaden a aquel fin otros que se derivan de su propia especialización. A grandes rasgos, los ingresos propios (fundamentalmente tributarios) se dirigen al principio de autonomía, mientras que los transferidos se centran en el objetivo de equidad.

En este trabajo asimilamos las participaciones a transferencias en las que se respeta la autonomía del gasto, es decir, a transferencias generales o incondicionadas. Somos conscientes de que el término participación puede ser más amplio que el de una transferencia general obtenida como porcentaje del conjunto de tributos

de las CC.AA. (2). De hecho, en el caso español, y con respecto a la PIE, hemos asistido a su división, para municipios de cierto tamaño, entre un fondo general y participaciones en determinados impuestos que se han territorializado con diferente grado de acierto (3). En todo caso, dada la fase de evolución en la que se encuentran estos ingresos, y teniendo en cuenta que el trabajo se centra en las CC.AA. de régimen común, dejando fuera incluso a aquellas con alguna característica financiera especial, como sucede con Canarias, nos centramos en el análisis de estas formas menos evolucionadas desde el principio de autonomía, pero mejor adaptadas al principio de equidad y que son las que, en el mejor de los casos, existen.

Como decimos, la literatura económica justifica la existencia de las transferencias generales en razones de equidad. De manera más precisa, cubrir desequilibrios verticales, es decir, equidad entre las distintas esferas de gobierno, y conseguir el equilibrio horizontal o la nivelación, esto es, equidad entre unidades de una misma esfera de gobierno (los municipios en nuestro caso).

Como consecuencia de la distribución de competencias (generadoras de necesidades de gasto) e ingresos propios entre las distintas esferas de gobierno (central, regional y local), suele ser habitual que exista un desequilibrio relativo desfavorable para las haciendas subcentrales (regional y local), conocido como desequilibrio (fiscal) vertical. El desequilibrio vertical puede corregirse ajustando competencias o ingresos y, en este último caso, acudiendo a mayores ingresos propios o aumentando las transferencias.

Con independencia de la importancia del desequilibrio vertical,

si se opta por cubrirlo mediante transferencias, la experiencia comparada aconseja que aquéllas sean flexibles y gocen de cierta estabilidad. Ello puede conseguirse asociando la transferencia, una vez determinada su cuantía, al conjunto de los recursos de la hacienda de la que procede y revisando su importe cada cierto tiempo.

En la medida en que las necesidades de gasto y las capacidades fiscales no se distribuyan uniformemente entre los municipios, habrá diferencias en los niveles de prestación de los servicios municipales, aunque todos ellos realicen un mismo esfuerzo fiscal. Las transferencias pueden ser utilizadas para garantizar la igualdad entre las necesidades de gasto y las capacidades fiscales en la esfera municipal. Son razones de eficiencia y, fundamentalmente, de equidad horizontal (interpersonal) las que justifican este objetivo de nivelación.

Las transferencias deberían ser distribuidas entre los municipios siguiendo una fórmula sencilla, garantizándose así la transparencia del sistema y otorgando a estos ingresos una estabilidad que resulta imprescindible para una correcta presupuestación de los municipios.

La fórmula puede diseñarse de manera que se alcance el objetivo de nivelación, eliminando las diferencias entre las capacidades fiscales municipales y permitiendo que municipios con esfuerzos impositivos similares puedan cubrir sus necesidades de gasto en proporciones equivalentes. Otra opción es una fórmula distributiva de factores múltiples con la que simplemente se pretende mejorar la suficiencia de los municipios sin un objetivo de nivelación; para ello, la transferencia se divide en partes que se reparten en función de una serie de indicadores o factores (4).

La fórmula de distribución de las transferencias ha de contar, al margen de que tenga o no una pretensión niveladora, y como ingredientes imprescindibles, con unos adecuados indicadores de las necesidades de gasto y de las capacidades fiscales municipales.

Las necesidades de gasto dependerán del tipo de competencias y serán diferentes en términos generales, porque lo son tanto los costes por unidad de servicio como las unidades de servicio requeridas por habitante. Las capacidades fiscales son los ingresos que los municipios pueden obtener si aplican un esfuerzo estándar a sus bases fiscales disponibles. En uno y en otro caso, existen diferentes alternativas de cálculo en las que la precisión de los resultados está directamente relacionada con los requerimientos de información y la complejidad del proceso.

En definitiva, de la exposición anterior es fácil deducir los elementos estructurales de un sistema de transferencias incondicionado (5):

— Relacionado con el objetivo de equilibrio vertical, la determinación de su cuantía y los compromisos sobre su evolución y revisión con el fin de lograr un sistema estable y flexible.

— Relativo al equilibrio horizontal, la existencia de una fórmula para distribuir la transferencia de acuerdo con una serie de índices de necesidad y capacidad.

— Por último, los propios indicadores de necesidad y capacidad.

Como recomendación general, una vez tomadas las decisiones básicas sobre esos elementos estructurales, deberían quedar al

margen del comportamiento de las unidades que entregan y reciben las transferencias.

### III. APROXIMACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PICA

Como señalamos en la introducción, el análisis de las PICA se hace a partir de los elementos estructurales que han de caracterizar un sistema apropiado de transferencias generales.

Lo primero que llama la atención de las PICA es que se trata de un instrumento ausente en algunas CC.AA. uniprovinciales, así como en la Comunidad Autónoma de Valencia (cuadro n.º 1).

Cuando nos aproximamos a estos instrumentos, en aquellas CC.AA. que lo tienen establecido, no resulta extraño encontrarnos con un recurso de naturaleza mixta condicionado, en parte, a políticas concretas (empleo, inversiones, saneamiento financiero, etcétera).

Sin perjuicio de reconocer a las CC.AA., en el ámbito de sus competencias, la orientación, al menos parcialmente, de las decisiones de gasto local al objeto de desarrollar políticas territoriales y sectoriales, es evidente que eso requiere instrumentos concretos y distintos (transferencias condicionadas) porque también lo es su objetivo: una participación municipal en los tributos autonómicos.

En todo caso, parece observarse una tendencia positiva de transformación, con el paso del tiempo, de fondos condicionados en fondos incondicionados que garantizan la autonomía del gasto.

Sobre cuestiones relacionadas con el equilibrio vertical, las cuan-

tías de las participaciones son muy reducidas; una media del 0,5 por 100 (si descontamos la parte condicionada) de los respectivos presupuestos autonómicos (cuadro número 2). Es difícil pensar que esas cantidades cubran el desequilibrio vertical existente, aunque tampoco podemos olvidar que el desequilibrio debe medirse con respecto a la suficiencia relativa de la propia comunidad autónoma, y no con respecto a la de la Hacienda central.

A lo anterior debe añadirse la falta de automatismo en su dotación. Las reducidas cantidades que nutren estos fondos se determinan anualmente en los respectivos presupuestos de las CC.AA.; a veces, como algo excepcional, la incertidumbre que ello pueda ocasionar a efectos de presupuestación trata de suavizarse garantizando la financiación del año anterior. En definitiva, determinada su cuantía, no se establece una regla de evolución asociada a los ingresos tributarios de la propia comunidad autónoma o a alguna macromagnitud (regional, por ejemplo).

Como excepción, el Fondo de Cooperación Local de Galicia, que duplica en importancia relativa a la media de los del resto de CC.AA., se calcula como porcentaje de la recaudación líquida de los capítulos I, II y III del presupuesto de ingresos de la Administración General de la Comunidad Autónoma. En consecuencia, se trata de una verdadera participación en tributos. El inconveniente de la determinación anual del porcentaje, y la incertidumbre que ello ocasionaría, se minimiza por el incremento que ha experimentado el porcentaje en los últimos años.

Sobre cuestiones relacionadas con el equilibrio horizontal, la primera se refiere a la existencia de

una fórmula, lo que resulta clave para la transparencia y estabilidad de los criterios distributivos. Adicionalmente, podemos preguntarnos por el tipo de fórmula, según esté o no diseñada para alcanzar la nivelación.

En el extremo más negativo, no existe fórmula. El titular de la consejería responsable aprueba la distribución de los créditos o se indican unos criterios de distribución en una lista abierta cuya selección y ponderación se lleva a cabo en una decisión posterior, lo que, a efectos prácticos, supone la ausencia de fórmula.

En el extremo más positivo, existe una fórmula distributiva de varios factores, aunque no realmente niveladora, y ello a pesar de que, en algún caso, se hable de transferencias niveladoras (Andalucía). Debe reconocerse que una fórmula verdaderamente niveladora supone un estadio muy avanzado en el desarrollo de este tipo de instrumentos, y recordarse que incluso la participación de los municipios en los ingresos del Estado (PIE) responde a una fórmula distributiva. En el ámbito español solamente encontramos un sistema nivelador, que calcula las transferencias eliminando las diferencias entre las capacidades fiscales municipales y permitiendo que municipios con esfuerzos impositivos similares puedan cubrir sus necesidades de gasto en proporciones equivalentes, en el caso de la Comunidad Foral de Navarra.

Cuando existen estas fórmulas distributivas, es posible apreciar en ellas grados distintos de complejidad en función del número de factores implicados, que van desde las más simples, con un único factor (Extremadura), hasta las más sofisticadas, con diez factores (Andalucía).

CUADRO N.º 1

## ANÁLISIS COMPARADO DE LOS SISTEMAS DE TRANSFERENCIAS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	<i>Instrumento y Dotación</i>	<i>Normativa reguladora</i>	<i>Criterios de distribución</i>
ANDALUCÍA	Plan de Cooperación Municipal (incluye): — Fondo para la nivelación de servicios municipales — Dotación en 2008: 127.000.000 euros	Decreto 51/1989 de 14 de marzo  Orden de 19 de marzo de 2007  Ley 24/2007 de 26 de diciembre de Presupuestos de la Comunidad para 2008	Reparto según fórmula distributiva: — 47,3 por 100 partes iguales — 14 por 100 según inversa de la capacidad fiscal — 38,7 por 100 según población ponderada por un indicador de necesidades que incluye: • Número de núcleos • Población < 16 años • Población > 65 años • Incremento relativo de población • Viviendas por habitante • Plazas alojamiento • Tasa de paro • Renta media
ARAGÓN	Fondo Local de Aragón (incluye): — Fondo de Cooperación Municipal — Dotación en 2008: 20.040.485 euros	Ley 7/1999 de 9 de abril de Administración Local  Art. 262 de la Ley 7/1999  Ley 7/2007, de 29 de diciembre de Presupuestos de la Comunidad para 2008	El Fondo se reparte entre todos los municipios, excepto Huesca, Teruel y Zaragoza, atendiendo a los siguientes criterios: — 40 por 100 partes iguales — 45 por 100 población — 15 por 100 núcleos de población diferenciados
ASTURIAS	<i>No existe un instrumento específico de cooperación</i>	—	—
BALEARES	Fondo de Cooperación Municipal  Dotación en 2008: 11.530.000 euros	Decreto 22/2005, de 4 de marzo, de la Consellería de Interior del Gobierno Autónomo Balear  Ley 5/2007, de 27 de diciembre de Presupuestos de la Comunidad para 2008	Palma de Mallorca: 16 por 100 del importe del Fondo. El resto de la cuantía se distribuye entre el resto de municipios según: — Población — Solidaridad (partes iguales) — Insularidad — Doble insularidad — Incremento de población — Protección del territorio — Municipios de interior — Municipios pequeños — Municipios con diversos núcleos de población — Renta municipal — Presión fiscal municipal
CANTABRIA	Fondo de Cooperación Municipal  Dotación en 2008: 15.149.043 euros	Decreto 109/2006, de 26 de octubre  Ley 6/2007, de 26 de diciembre de Presupuestos de la Comunidad para 2008	Hay dos sistemas de distribución: — Sistema de asignación fija destinado a los municipios con más de 20.000 habitantes — Sistema de asignación variable aplicado al resto de municipios que se reparten según la población relativa (85 por 100) y la extensión (15 por 100)
CASTILLA-LA MANCHA	Fondo Regional de Cooperación Local  Dotación en 2008: 60.832.800 euros	Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha  Decreto 12/2000 de 25 de marzo  Ley 15/2007, de 20 de diciembre de Presupuestos de la Comunidad para 2008	Criterios de reparto: — 95 por 100 municipios y entidades locales de ámbito inferior al municipal — 4 por 100 para mancomunidades — 1 por 100 se reserva para atender incidencias imprevisibles Criterios de reparto de la parte incondicionada del Fondo destinada a municipios y entes locales menores: — Cuota fija — Cuota variable: n.º habitantes x coeficiente en función de: • Existencia de núcleos de población diferenciados dentro del municipio • Esfuerzo fiscal • Unidades escolares • Ingresos patrimoniales

CUADRO N.º 1 (continuación)

**ANÁLISIS COMPARADO DE LOS SISTEMAS DE TRANSFERENCIAS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

	<i>Instrumento y Dotación</i>	<i>Normativa reguladora</i>	<i>Criterios de distribución</i>
CASTILLA Y LEÓN	Fondo de Cooperación Local (incluye): — Fondo de Apoyo Municipal — Dotación en 2008: 6.088.643 euros	Decreto 57/1990, de 5 de abril, regulador de la gestión del Fondo de Cooperación Local  Ley 10/2007, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad para 2008	Se destina a los 15 municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes Los criterios para su distribución se acuerdan cada año
CATALUÑA	Fondo de Cooperación Local  Dotación en 2008: 147.318.150 euros (se distribuyen entre municipios, comarcas y entidades municipales descentralizadas)	Ley autonómica 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña  Ley 16/2007 de 20 de diciembre de Presupuestos de la Generalitat para 2008	El importe destinado a los municipios se distribuye del siguiente modo: — Barcelona: cantidad fija — Resto de municipios según: • Población • Existencia de núcleos de población diferenciados fuera de la entidad • Capitalidad comarcal • Superficie
COMUNIDAD VALENCIANA	<i>No existe ningún instrumento específico de cooperación</i>	—	—
EXTREMADURA	Fondo Regional de Cooperación  Dotación en 2008: 36.000.000 euros	Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2008	Criterios de reparto: — Una cantidad fija por cada municipio o entidad local menor — Resto según población
GALICIA	Fondo de Cooperación Local  Dotación en 2008: 119.499.067 euros (2,5692 por 100 de la recaudación líquida de los capítulos I, II y III del Presupuesto de ingresos)  6.000.000 adicionales para financiar competencias transferidas en virtud del Pacto Local	Real Decreto 373/1990 Ley 5/2000, de 28 de diciembre (Disposición Adicional Octava)  Ley 2/2002, de 29 de abril (Disposición Adicional Sexta)	El reparto de estos recursos se desglosa de la siguiente forma: — Un 1,8945 por 100 se distribuye entre todos los municipios distinguiendo tres tramos de población (menos de 15.000 habitantes, entre 15.000 y 50.000 y más de 50.000) según: población, superficie, esfuerzo fiscal y núcleos de población — Un 0,3599 por 100 se reparte entre los municipios con población inferior a los 15.000 habitantes por cuotas fijas, distinguiendo varias escalas en función del número de habitantes — 0,1641 por 100 se destina a financiar las competencias transferidas en virtud del Pacto Local
MADRID	Fondo Regional de Cooperación Municipal  Dotación en 2008: 8.200.000 euros	Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad  Decreto 66/2003, de 22 de mayo	La Dirección General de Administración Local de la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas, establece los criterios y variables de distribución a los efectos de la asignación máxima anual que corresponde a cada uno de los Ayuntamientos beneficiarios: — Población (60 por 100) — Ingresos corrientes municipales (20 por 100) — Medio ambiente (20 por 100)
MURCIA	Fondo de Cooperación Municipal  Dotación en 2008: 5.199.205 euros  Convenios singulares con determinados ayuntamientos de la región  Dotación en 2008: 6.119.564 euros	Ley 10/2007 de 27 de diciembre de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 2008	Se distribuye por cuantías fijas a cada municipio en función de su tamaño poblacional distinguiendo dos escalas: — Menor de 5.000 habitantes, con una dotación de 1.108.021 euros — Entre 5.000 y 50.000 habitantes, cuyo importe asciende a 4.091.184 euros

CUADRO N.º 1 (continuación)

## ANÁLISIS COMPARADO DE LOS SISTEMAS DE TRANSFERENCIAS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	Instrumento y Dotación	Normativa reguladora	Criterios de distribución
RIOJA (LA)	Fondo de Cooperación Local  Dotación en 2008: 21.612.723 euros	Ley 1/2003 de la Administración Local de La Rioja (artículo 113)  Ley 5/2007 de 21 de diciembre de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2008	Líneas de actuación: — Sección de capitalidad: cantidad fija para Logroño — Sección de cabeceras de comarca. Se destina una cantidad fija a los municipios considerados cabeceras de comarca — Sección de municipios de población superior a 2.000 habitantes. Reparto según cuota fija y población — Sección de pequeños municipios (carácter finalista) — Sección de otras líneas finalistas (resto)

En cuanto a los criterios de distribución, y antes de pasar a discutir los factores de necesidad y de capacidad, suele ser habitual establecer un tratamiento diferenciado según el tamaño municipal, que adopta, según el caso, distintas modalidades. En general, los criterios distributivos se aplican sólo a los municipios de mayor tamaño; otras veces sucede lo contrario, siendo los de mayor tamaño los que reciben una asignación específica (Cantabria). No es tam-

poco extraño encontrar un reparto igualitario de parte del fondo antes de aplicar los criterios distributivos (Aragón, Cataluña, Castilla-La Mancha, Extremadura), o incluso que esas cuotas fijas, así como las ponderaciones de los factores distributivos, cambien con el tamaño de los municipios (Galicia).

La garantía de una cantidad igual por municipio, que a veces se entiende como un criterio de equidad (Balears lo llama solidaridad),

merece un comentario específico. Aunque pueda fundamentarse en la existencia de gastos independientes de la población y/o en las deseconomías de escala en la prestación de los servicios municipales, suponen una mayor financiación por habitante cuanto menor sea el tamaño municipal, y pueden introducir desincentivos a un adecuado aprovechamiento de las economías de escala. Por estas y otras razones, su incorporación al esquema distributivo y, sobre todo,

CUADRO N.º 2

## CUANTÍA DE LAS TRANSFERENCIAS INCONDICIONADAS A LOS ENTES LOCALES POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	Importe transferencias 2008	Población (a)	Importe por habitante	Presupuesto total 2008	Porcentaje presupuesto
Andalucía.....	127.000.000	7.975.672	15,92	31.961.796.132	0,40
Aragón.....	24.040.485	1.277.471	18,82	5.568.000.000	0,43
Asturias.....	—	1.001.062	—	5.834.302.503	—
Balears.....	—	1.076.896	—	3.323.319.410	—
Cantabria.....	15.149.043	568.091	26,67	2.408.000.000	0,63
Castilla-La Mancha (b).....	19.320.000	1.932.261	10,00	8.900.619.220	0,22
Castilla y León (c).....	6.271.302	2.523.020	4,85	10.384.241.095	0,06
Cataluña.....	167.561.191	7.134.697	23,49	34.749.737.600	0,48
Comunidad Valenciana.....	—	4.806.908	—	16.031.754.550	—
Extremadura (d).....	17.500.000	1.086.373	16,11	5.528.959.136	0,32
Galicia.....	125.499.067	2.767.524	45,35	11.556.120.000	1,09
Madrid.....	—	6.008.183	—	18.985.000.000	—
Murcia.....	—	1.370.306	—	4.733.776.762	—
Rioja (La) (e).....	7.646.519	306.377	24,96	1.298.862.491	0,59

## Notas:

(a) Los datos de población proceden del *Padrón Municipal* a 1 de enero de 2006 (Fuente: Instituto Nacional de Estadística).

(b) El importe a repartir representa el 30 por 100 (parte incondicionada) de la cantidad total presupuestada para el Fondo, que asciende a 60,83 millones de euros.

(c) El importe del Fondo incondicionado se reparte únicamente entre los municipios con población superior a los 20.000 habitantes, de modo que para calcular el importe por habitante sólo se ha tenido en cuenta la población de estos municipios (1.292.183 habitantes).

(d) Se recoge únicamente la parte del Fondo que corresponde a financiación incondicionada.

(e) Se incluyen sólo los importes relativos a las líneas de actuación que reciben transferencias incondicionadas.

su importancia cuantitativa deberían fundamentarse en estudios técnicos.

Entre los factores distributivos se observa un predominio casi exclusivo de las variables de necesidad. Entre ellas destaca, lógicamente, la población. Su disponibilidad, la ausencia de manipulación y su trascendencia en la mayoría de los servicios municipales avalan su preeminencia.

Otros factores tratan de recoger diferencias en los costes de prestación y, rara vez, se encuentran aquellos asociados a demandas diferenciadas por habitantes. Entre los primeros, la superficie (Cantabria, Cataluña, Galicia), los núcleos de población (Andalucía, Aragón, Cataluña, Galicia) o la característica de capital comarcal (Cataluña, La Rioja). Entre los segundos, la estructura de edad de la población (Andalucía).

En cuanto a las alternativas de cálculo, lo habitual es asignar a esos factores unas ponderaciones ad hoc, al margen de estudios técnicos. En casos excepcionales (Andalucía), es posible reconocer un indicador sintético de necesidades construido a partir de un análisis estadístico que permite seleccionar un conjunto de variables y sus respectivas ponderaciones, calculando la población equivalente que sirve para repartir una parte importante de la transferencia.

Los factores de capacidad, con alguna excepción, no aparecen en las fórmulas distributivas. En consecuencia, si existen, como de hecho sucede, diferencias significativas entre los municipios de las distintas comunidades no se tendrán en cuenta al distribuir las transferencias. La excepción es, nuevamente Andalucía, que distribuye el 14 por 100 de la trans-

ferencia de acuerdo con un indicador de capacidad fiscal que calcula a partir de dos de los impuestos obligatorios municipales (IBI e IAE), y lo hace correctamente al aplicar su inverso, ya que se trata de una fórmula aditiva. En definitiva, se trata de una aproximación directa a la capacidad fiscal a partir de las dos principales figuras impositivas obligatorias o, si se prefiere, de una aproximación parcial al sistema fiscal representativo municipal.

En otros casos (pocos) se incorporan estos factores en las fórmulas distributivas de modo incorrecto, ya que, bien para el conjunto de ingresos tributarios o para alguna categoría de ellos, se utiliza la recaudación por habitante municipal con respecto a la media, lo que carece de sentido al mezclar, con ese indicador, elementos de capacidad y de esfuerzo fiscal.

Llegados a este punto, pueden resultar útiles algunas recomendaciones derivadas del análisis teórico y la experiencia de las PICA en España:

— Las PICA deben tener un carácter incondicionado, permitiendo a los municipios, en el marco de sus competencias, la libertad en el destino de esos fondos.

— Determinada su cuantía, que debería alcanzar un cierto peso específico, se revisará ésta cada cierto tiempo y, mientras tanto, evolucionará según los recursos propios de la CC.AA. o de acuerdo con alguna macromagnitud.

— La distribución de los fondos se llevará a cabo mediante una fórmula que permita deducir sus objetivos.

— El marco de las competencias municipales aparece como

una primera referencia imprescindible en la selección de los factores de necesidad.

— Adicionalmente, resulta también imprescindible un notable esfuerzo estadístico, a nivel municipal, con el fin de avanzar en indicadores más afinados y específicos de necesidad de las distintas comunidades autónomas.

— Los factores de capacidad deben contemplarse en la fórmula de reparto.

— El análisis estadístico resulta sumamente útil en todo el proceso, pero sin perder de vista que la fórmula de reparto debería ser relativamente sencilla, incluyendo pocos factores y los más relevantes, de manera que, sin perder precisión, se mantenga la transparencia y la estabilidad del sistema (6).

#### IV. MIRANDO HACIA EL FUTURO

La anterior descripción y valoración de las PICA nos proporciona una base suficiente para ensayar su caracterización.

Salvando las distancias, las actuales PICA nos recuerdan, en sus defectos, a aquellos asignados al antiguo Fondo Nacional de Cooperación Municipal (FNCM). Creado por la Ley 34/1977, era una transferencia general, o PIE, en una fase poco evolucionada de desarrollo. De él se criticaba su reducida cuantía y la falta de automatismo en su dotación (que se determinaba anualmente). Asimismo se criticaban sus criterios de distribución: discutibles factores de necesidad, ausencia de factores de capacidad y aplicación perversa del esfuerzo fiscal (7).

También es cierto que, en su evolución reciente, es posible apre-

ciar aspectos positivos en algunas de las PICA:

- Aumento relativo de la parte no condicionada de los fondos.
- Incremento de sus cuantías, aunque todavía sigan siendo reducidas.
- Automatismo en su determinación.
- Una cierta diversidad en las variables de necesidad utilizadas.
- Incorporación, en algún caso, de factores de capacidad.

Este conjunto de «mejores prácticas», si se establecieran los oportunos canales de información que permitieran conocer las experiencias entre las CC.AA., algo de lo que está especialmente necesitado nuestro sistema de financiación, irían siendo incorporadas, con las particularidades oportunas, a los sistemas de participación de otras comunidades autónomas.

Lo cierto es que, hasta la fecha, las PICA no se han desarrollado con la generalidad e intensidad que le correspondería a este instrumento, dada la importancia que tienen las CC.AA. en España. Está claro que son las CC.AA. las únicas instancias que disponen de competencia legislativa para establecer este recurso, pero las razones de su falta de pleno desarrollo son más profundas y se encuentran en problemas de insuficiencia relativa o, si se quiere, en la ausencia de un margen financiero suficiente.

En sus inicios, la financiación de las CC.AA. estuvo ligada al coste efectivo de las competencias traspasadas (entre las que no se encontraba la correspondiente a la participación de las corpora-

ciones locales en los tributos de las CC.AA.), y los tributos propios, sobre los que, teóricamente, deberían establecerse estas participaciones, han tenido un alcance muy limitado (dadas las restricciones establecidas en la LOFCA). Por otra parte, el dinamismo estructural de algunos gastos autonómicos (la sanidad es un buen ejemplo, pero no el único) ha sido evidente. En definitiva, las causas de su reducida cuantía y la falta de su automatismo son las mismas que las del antiguo FNCM: un débil sistema fiscal y las tensiones sobre el gasto de otros programas que resultaban prioritarios. La prueba de lo que decimos es que estos instrumentos existen donde hay una mayor suficiencia relativa, como sucede en el caso de las comunidades forales (8).

Mirando hacia el futuro, algunos elementos, desde los ingresos y desde los gastos, pueden facilitar la plena aplicación de estos instrumentos.

Desde los ingresos, la metamorfosis que se ha venido produciendo en los tributos cedidos a las CC.AA. desde el Acuerdo de 1996 (reforzada en el de 2001), otorgando capacidad normativa sobre ellos e incorporando, a este grupo, alguna figura relevante (IRPF).

Desde los gastos, la posible modificación de competencias asociada al conocido como Pacto Local (o segunda descentralización) y/o, especialmente, a las reformas estatutarias. En este sentido, en algunos estatutos recientemente aprobados (Cataluña, Andalucía y Aragón, por ejemplo) se establece que, mediante ley autonómica, se pondrán en marcha sistemas de transferencias generales en los que se tendrá en cuenta, para su distribución, tanto las necesidades de

gasto como las capacidades fiscales de los entes locales.

Alguna iniciativa desde la Hacienda central podría facilitar la generalización de las PICA. Por ejemplo, que una parte de la PIE se asignara, como un criterio de distribución más, a las CC.AA. Con ello aumentaríamos la importancia de estos fondos, a los que se añadirían los actuales de las CC.AA. y los derivados de su incremento como consecuencia de las reformas estatutarias.

Una reflexión final sobre la utilización de las conclusiones derivadas del análisis normativo para juzgar la idoneidad del sistema de financiación en general y de las transferencias en particular. No debería extrañarnos ni la variedad detectada en estos sistemas de transferencias ni su falta de ajuste a las prescripciones del análisis normativo. Aquéllas no son el resultado de análisis normativos concienzudos sino más bien el fruto de negociaciones políticas. Desde esa perspectiva, una vez salvados unos mínimos requerimientos de coherencia teórica, se trataría de diseñar sistemas que hagan técnicamente posible lo que es políticamente aceptable o, mejor aún, deseable.

#### NOTAS

(1) Aunque existen algunos trabajos sobre la cuestión, ANGOITIA (2002) por ejemplo, desde el ámbito académico tampoco se le ha prestado la atención que merece.

(2) Para algún autor, CASADO (2002), abarca también formas de cesión total o parcial de alguno de ellos, e incluso recargos locales sobre esos impuestos autonómicos.

(3) Una evaluación del nuevo sistema de participación municipal en los ingresos del Estado puede encontrarse en PEDRAJA (2005).

(4) Una discusión sobre los distintos tipos de fórmulas y su aplicación al caso de la PIE puede verse en PEDRAJA y SUÁREZ PANDIELLO (2004).

(5) Un análisis actualizado de este instrumento, tanto en su vertiente teórica como en la experiencia comparada, se encuentra en MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y SEARLE (2007).

(6) Evitando cambios importantes en las cantidades asignadas de un año a otro, como ha sucedido en Andalucía, lo que ha llevado a esta comunidad, en el último ejercicio, a garantizar la financiación previa y a aplicar la fórmula exclusivamente sobre el incremento de la transferencia.

(7) Puede encontrarse una valoración del FNCM en MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1998).

(8) Sobre diferencias de financiación entre los dos sistemas, ZUBIRI y VALLEJO (1995) y SEVILLA (2001).

**BIBLIOGRAFÍA**

ANGOITIA, M. (2002), «La participación de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas», *Tributos Locales*, número 23: 11-27.

CASADO, G. (2002), «La participación en los tributos del Estado y de las CC.AA. Autónoma. Suficiencia financiera. Coordinación», *Tributos Locales*, n.º 19: 15-37.

MARTÍNEZ VÁZQUEZ, J., y SEARLE, B. (eds.) (2007), *Challenges in the Design of Fiscal Equalization and Intergovernmental Transfers*, Springer.

MONASTERIO, C., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1998), *Manual de Hacienda autonómica y local*, Editorial Ariel, Barcelona.

PEDRAJA, F. (2005), «La nueva participación en los tributos del Estado: una primera valoración», *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n.º 13: 98-109.

PEDRAJA, F., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2004), «La última reforma de la participación municipal en los tributos del Estado: Un análisis cualitativo», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 100 (II): 77-89.

SEVILLA, J. V. (2001), *Las claves de la financiación autonómica*, Ed. Crítica, Barcelona.

ZUBIRI, I., y VALLEJO, M. (1995), *Un análisis metodológico y empírico del sistema de cupo*, Fundación BBV.