

**DICTAMEN 8/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE
ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL FONDO
DE COOPERACIÓN LOCAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA
DE ANDALUCÍA**

**APROBADO POR EL PLENO EN SESIÓN EXTRAORDINARIA DE
30 DE SEPTIEMBRE DE 2002**

ÍNDICE

- I. ANTECEDENTES**
- II. CONTENIDO**
- III. OBSERVACIONES GENERALES**
- IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**
- V. CONCLUSIONES**

I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el art. 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea el mismo, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de Leyes que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 9 de septiembre de 2002, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito del Excmo. Sr. Consejero de Gobernación de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Economía y Desarrollo de dicha Institución, en la misma fecha de entrada en el Consejo.

II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Andalucía consta de un total de trece artículos, distribuidos en un título preliminar y cinco títulos más, dos Disposiciones Adicionales, tres Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales, y viene precedido de una Exposición de Motivos justificativa de la necesidad y finalidad de la promulgación de la norma.

Los trece artículos se estructuran de la siguiente manera:

Título preliminar: Disposiciones Generales (arts 1 a 5). En este Título se establecen el objeto y fines del Fondo de Cooperación Local, los principios rectores de su gestión, los destinatarios de los recursos del Fondo, reservándose al Consejo de Gobierno la función de coordinación de las Entidades Locales.

Título primero: Transferencias de capital (arts 5 y 6). En este Título se señala el destino de estas transferencias y se indica la procedencia de los recursos que constituirán el Fondo de Cooperación Local para estas transferencias, así como los criterios para su asignación.

Título segundo: Transferencias corrientes (arts 7 y 8). Al igual que en el Título anterior, se regula el destino de estos recursos y la forma en la que se nutrirá el Fondo de Cooperación Local para transferencias, así como los criterios para su asignación.

Título tercero: Sistema de Información del Fondo de Cooperación Local de Andalucía (art 9). En él se establece el objeto, ámbito, contenido y organización del Sistema de Información del Fondo de Cooperación Local de Andalucía.

Título cuarto: Comisiones de seguimiento del Fondo de Cooperación Local (arts 10 y 11). En este Título se crean, se establecen sus composiciones y se les asignan funciones a la Comisión Regional y a las Comisiones Provinciales.

Título quinto: Gestión y control de las ayudas y subvenciones (arts 12 y 13). El marco normativo está compuesto por la norma reguladora

de la concesión y por la Ley 5/1983, de 19 de julio. En este Título, también, se establecen los plazos de recepción de las ayudas y se determina el control financiero al que éstas quedan sometidas.

Disposición Adicional Primera: Dotación presupuestaria.

Disposición Adicional Segunda: Participación de asociaciones de municipios y provincias más representativos.

Disposición Transitoria Primera: Régimen transitorio de concesión de ayudas.

Disposición Transitoria Segunda: Prevé la aplicación de la Ley a los procedimientos iniciados con anterioridad.

Disposición Transitoria Tercera: Aplicación transitoria de disposiciones reglamentarias de la Junta de Andalucía.

Disposición Derogatoria Única: Expresamente el Decreto 51/1989, de 14 de marzo, y las normas del mismo o inferior rango que se opongan a la misma.

Disposición Final Primera: Autoriza al Consejo de Gobierno para dictar disposiciones para el desarrollo y ejecución de la Ley en el plazo de un año.

Disposición Final Segunda: Entrada en vigor de la Ley.

III. OBSERVACIONES GENERALES

El Consejo Económico y Social de Andalucía estima muy oportuna la tramitación del Anteproyecto de Ley del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con el que se debe avanzar en la consolidación de los principios generales que él mismo recoge de suficiencia financiera, autonomía local, subsidiariedad, solidaridad, coordinación y transparencia, y objetividad. En este sentido, se considera especialmente acertado para el propio funcionamiento del Fondo la creación de las Comisiones de Seguimiento y el Sistema de Información del Fondo de Cooperación Local de Andalucía.

El Anteproyecto de Ley por la materia que aborda podría plantear problemas desde un punto de vista competencial, ya que debe ser respetuoso tanto con la autonomía municipal como con las Leyes Regulatoras de las Bases del Régimen Local cuya determinación, por mandato constitucional, es competencia exclusiva del Estado. El CES entiende que esta es una cuestión crucial que debe servir de premisa fundamental para la redacción e interpretación de su articulado.

Como primera consideración de carácter general, debe señalarse la falta de armonía entre la importancia de la materia que regula el Anteproyecto y su contenido, excesivamente escueto e impreciso en la regulación de aspectos fundamentales, que se confían al posterior desarrollo reglamentario. Éste debe realizarse dentro de los parámetros básicos que garanticen el respeto del principio de jerarquía normativa.

El Anteproyecto no establece una distinción clara entre el Fondo que crea y los demás instrumentos de cooperación económica con las Entidades Locales ya existentes tanto en el ámbito autonómico, estatal como comunitario. En este sentido, se recomienda la inclusión de un nuevo artículo que determinase con precisión el ámbito de aplicación de la Ley.

Se considera muy loable la finalidad que se le atribuye al Anteproyecto de disminuir la discrecionalidad en la concesión de ayudas a la Administración Local. Para ello, es esencial que los criterios de distribución o reparto del Fondo sean lo más objetivo posible. La definición de los criterios que se realiza es muy vaga e imprecisa, remitiéndose su delimitación al posterior desarrollo reglamentario. Por claridad y seguridad

jurídica consideramos que sería conveniente que se realizase en el articulado una mayor precisión de los mencionados criterios.

Igualmente, consideramos que para conseguir la mayor y mejor comprensión de la norma que redunde en beneficio de los administrados, se mejorase su redacción, pues resulta, en ocasiones, compleja y confusa, lo que además puede originar problemas de interpretación.

Finalmente, queremos hacer constar, como así se desprende de la documentación remitida por la Consejería de Gobernación al CES, que en el procedimiento de elaboración del Anteproyecto no se ha concedido el preceptivo trámite de audiencia a los Agentes Económicos y Sociales, como viene siendo norma habitual de las distintas Consejerías de la Junta de Andalucía, audiencia que hubiese sido muy deseable considerando la importancia que la norma de referencia va a tener en la financiación de las Entidades Locales al trascender el interés de las Administraciones implicadas.

IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

Párrafo primero.

Donde dice "*..., que establece como objetivos básicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía la justa redistribución de la riqueza y de la renta y la superación de los desequilibrios entre las distintas...*", consideramos que debería decir "**...,que establecen como objetivos básicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía la justa redistribución de la riqueza y de la renta y la superación de los desequilibrios económicos, sociales y culturales, fomentando su recíproca solidaridad entre las distintas...**". Con la introducción de esta modificación, además de corregir un error gramatical, se alcanzaría una mayor concordancia con el artículo 12.3.7º del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía y con los principios financieros constitucionales que inspiran la propia creación del Fondo de Cooperación Local.

Párrafo segundo.

Donde dice "*..., la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario.*", estimamos que sería conveniente sustituir la palabra riqueza, por **empleo**.

TÍTULO PRELIMINAR.

Disposiciones Generales.

Artículo 1. Objeto y fines.

Apartado 1.

Se sugiere como más correcta la siguiente expresión para el inicio del apartado: "**Se crea por la presente Ley el Fondo de...**"

Artículo 2. Principios rectores.

Sería conveniente que el Anteproyecto determinase y precisase a que centro directivo, dentro de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, le corresponderá la gestión del Fondo, ya que la expresión utilizada es demasiado genérica e indeterminada.

Asimismo, entendemos que sería suficiente o bastaría que los principios rectores de gestión se enunciasen sin necesidad de su posterior definición, tarea ésta que no es propia de una Ley, ya que, son principios generalmente reconocidos y que inspiran toda la regulación que afecta al régimen económico financiero de las Entidades Locales.

En cualquier caso, debería corregirse la expresión utilizada en el inciso final del apartado e) “*evitando duplicidades y solapamientos*”, al no ser muy ortodoxa desde un punto de vista jurídico ni propia del contenido de una norma.

Artículo 3. Destinatarios.

Apartado 2.

Este apartado se refiere más bien a las finalidades del Fondo y no encuentra encaje adecuado en el presente artículo. Además, el Anteproyecto no tiene en consideración, ni siquiera en los criterios de reparto, que de lo establecido en este apartado puedan derivar, en su caso, compromisos futuros para el Fondo.

Por lo cual se considera conveniente su supresión.

Apartado 3.

Al referirse este apartado no a los “*Destinatarios del Fondo*” sino a la forma en que se hará llegar a las Entidades Locales las ayudas y subvenciones, sugerimos su regulación en artículo separado bajo rúbrica distinta.

Apartado 4.

Los conceptos de “*entidad local dependiente*” o “*municipio matriz*” deberían ser concretados con una fórmula más clara y técnica desde un punto de vista jurídico. Igualmente debería mencionarse el fundamento legal en el que descansa la compensación a que se hace referencia en este apartado. Por otro lado, la salvaguarda establecida en este apartado también debería recogerse para los Municipios (con menos de 20.000 habitantes) respecto de las Diputaciones Provinciales.

Artículo 4. Coordinación.

Apartado 1.

El contenido de este apartado es poco respetuoso con la autonomía local reconocida por la Constitución y avalada por el Tribunal Constitucional, en el sentido de ejecutar con independencia las actuaciones que encomienda a las Corporaciones Locales la legislación vigente. Así, la coordinación de las funciones propias de las Diputaciones Provinciales vienen definidas en la Ley 11/87 de 26 de Diciembre de Relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las Diputaciones Provinciales.

Entendemos que sería más correcto primar aquellas actuaciones coincidentes con los objetivos y prioridades de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en los términos que fija la legislación vigente, como también se recoge en el artículo 6.3 a) del Anteproyecto, con lo que ya se está introduciendo el elemento lógico de coordinación.

Se propone la siguiente redacción alternativa:

“1. El Consejo de Gobierno, para asegurar la coherencia de actuación de las distintas Administraciones Públicas, llevará a cabo la coordinación de actuaciones derivadas de la aplicación del Fondo de Cooperación Local, en los términos previstos en la legislación vigente.”

Apartado 2.

Este apartado, referente a los objetivos o prioridades a que habrán de ajustarse las Entidades Locales en la elaboración y aprobación de los planes

que sean financiados con cargo al Fondo de Cooperación Local, por su trascendencia , debería reflejarse en el Anteproyecto y no remitirse su regulación a la redacción de un Decreto.

Además, como reconocimiento expreso de las funciones de la Comisión Regional, donde dice *“El Consejo de Gobierno, establecerá...”* debería decir **“El Consejo de Gobierno, oída las Comisión Regional de seguimiento del Fondo de Cooperación Local que se crea en el Título IV de la presente Ley, establecerá...”**.

Artículo 4. bis.

Para facilitar la información sobre las consignaciones presupuestarias que integran el Fondo de Cooperación Local, fijadas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.3. Sería conveniente la adición de un nuevo artículo del siguiente tenor:

“La Junta de Andalucía, en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de La Comunidad Autónoma que remita al Parlamento, incluirá un anexo que bajo la denominación de “Fondo de Cooperación Local”, recoja las consignaciones que, en la correspondiente anualidad se destinen a dicho Fondo.”

TÍTULO I.

Transferencias de capital.

Artículo 5. Recursos y destinos.

Estimamos que sería conveniente modificar la redacción de sus apartados 1 y 3 al coincidir sus contenidos.

Artículo 6. Criterios de asignación.

Los criterios de asignación que se establecen en este artículo adolecen en general de falta de concreción y deberían estar mejor definidos dentro del propio Anteproyecto. En este sentido destacan especialmente los siguientes aspectos:

Apartado 2.

Este apartado es una mera reiteración de lo establecido en el apartado 1 del artículo 5 en lo que hace referencia a las infraestructuras y equipamientos que se consideran prioritarias.

Apartado 3.

Es de señalar la vaguedad con que este apartado se refiere a la “*modulación*” de las ayudas y subvenciones al no dar ningún indicio del mecanismo de modulación a aplicar.

Apartado 4.

Este apartado avanza muy poco en la orientación de lo que será el “*indicador sintético*” a emplear para determinar las “*zonas de actuación preferentes*”.

Apartado 5.

Sería conveniente que se hiciera remisión o mención a los artículos del propio Anteproyecto donde se regula y crea el Sistema de Información Local, así como la normativa estatal donde se enmarca la Encuesta de Infraestructura y Equipamiento Local.

Apartado 6.

En este apartado se utiliza un concepto jurídico indeterminado como es el de “*necesidades urgentes*”, que entendemos debería precisarse.

Por último, el artículo adolece del establecimiento de algún criterio de asignación relacionado con la eficiencia del gasto y la calidad de la gestión de las inversiones, con el objeto de primar a las Entidades Locales que consigan cubrir sus necesidades con un coste menor, tal y como se establece para el gasto corriente en el artículo 8.1. f).

TÍTULO II.

Transferencias corrientes.

Artículo 8. Criterios de asignación.

De la misma forma que en el artículo 6, que hace referencia a las transferencias de capital, estimamos que los criterios de asignación deberían definirse con mayor precisión, para reducir la incertidumbre sobre el posterior desarrollo normativo y su aplicación. Además, en esta misma dirección, tal vez hubiese sido bueno hacer ya una distinción clara entre el componente de financiación que tiene una vocación redistributiva y el que sólo aspira a un simple “*reparto proporcional*”.

TÍTULO III.

Sistema de Información del Fondo de Cooperación Local de Andalucía.

Artículo 9. Objeto y ámbito.

Apartado 1.

En la definición del Sistema de Información del Fondo se dejan cuestiones muy abiertas como cuál es el “*centro directivo competente en la materia*”, a quién a de “*facilitar la información suficiente*” o cómo “*ha de recopilar toda la información relativa a las inversiones ejecutadas*”. Observación, que con independencia de lo que a continuación se señala, es extensible al resto del artículo sin que sea suficiente la remisión reglamentaria que se utiliza respecto a la organización del Sistema o la publicidad formal de sus datos.

Apartado 2.

En este apartado, y en relación con la observación realizada respecto al artículo 6, sería preciso incluir una referencia a indicadores de eficiencia del gasto y calidad de la gestión de las inversiones.

Apartado 4.

En la redacción de este apartado se podría haber avanzado más añadiendo al final del párrafo algo del siguiente tenor: “ ... y *facilitará su difusión pública*”.

TÍTULO IV.

Comisiones de Seguimiento del Fondo de Cooperación Local.

Artículo 10. *Comisión Regional.*

Apartado 1.

Con la excepción de lo contenido en la letra d) de este apartado, que coincide con el artículo 6.6, en donde se cita expresamente al Consejo de Gobierno, no se indica quién o quiénes son los destinatarios de los informes y propuestas que puede realizar este órgano consultivo. No se comprende qué requisitos puede proponer esta Comisión en cuanto a la aplicación de los recursos del Fondo, en tanto en cuanto que los criterios de asignación ya vienen fijados en otros artículos del propio Anteproyecto.

Se debería también indicar que como órgano colegiado que es, en todo lo no previsto por la norma su régimen jurídico es el de la Ley 30/1992.

Apartado 2.

Consideramos que no existe paridad entre los representantes de la administración autonómica y los de la administración provincial y local. Igualmente se concede a las Diputaciones Provinciales un mayor número de representantes que a las Entidades Locales, lo que, en principio, no tiene justificación.

En este apartado, igualmente se debería incluir en la composición de esta Comisión a los Agentes Económicos y Sociales más representativos en el ámbito de actuación. Ni que decir tiene, que los agentes económicos y sociales son interlocutores válidos de los ciudadanos para la participación de estos en los asuntos públicos, como reconoce la propia Constitución en

los artículos 6 y 23. Podrían citarse como ejemplo, infinidad de órganos consultivos, donde está reconocida, o al menos prevista, la presencia de los agentes económicos y sociales.

De ahí que la Junta de Andalucía, en cumplimiento del V Acuerdo de Concertación, debe velar y garantizar la participación institucional de los agentes sociales y económicos en los órganos de consulta. Si se quiere que estos órganos sean realmente consultivos y de participación, no debe soslayarse la presencia en su seno de los agentes económicos y sociales.

En consecuencia, y por todo cuanto antecede, solicitamos la inclusión en la composición de la Comisión Regional de Seguimiento del Fondo de Cooperación Local, así como en las Comisiones Provinciales, de una representación paritaria de los agentes económicos y sociales.

Apartado 3.

Donde dice “*por mayoría absoluta de sus miembros.*” debería decir “**...por mayoría**”, pues no se aprecian razones que avalen la exigencia de mayoría absoluta.

Artículo 11. Comisiones Provinciales.

Apartado 1.

En su punto c) estimamos que sería necesario identificar al destinatario de la propuesta recogida en este apartado, que supuestamente podría ser la Comisión Regional.

Apartado 2.

Consideramos que no existe paridad entre los representantes de la administración autonómica y los de la administración provincial y local.

DISPOSICIÓN ADICIONAL.

Primera.

Parece pretenderse con esta Disposición la incorporación, la dotación o adscripción al Fondo de los presupuestos destinados a la Dirección General de Administración Local que, a la entrada en vigor de esta Ley, estén destinados a la cooperación con los entes locales. Por ello, sería más correcto jurídicamente hablando, decir, **“Al Fondo... se incorporarán”**, **“se adscribirán”** o **“El Fondo estará dotado”** mejor que decir *“se encuentra integrado”*.

Por otro lado se debe señalar, que a pesar de lo establecido en los artículos 5.2 y 7.2, esta disposición deja fuera del Fondo los recursos públicos que en la actualidad gestiona la Dirección General de Relaciones Financieras con Otras Administraciones de la Consejería de Economía y Hacienda, a través del programa presupuestario 8.1.B, **“Cooperación Económica y Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales”**.

En este programa se incluyen tanto las transferencias a los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales por participación en los ingresos del Estado (PIE), como otras transferencias dirigidas a mejorar las finanzas de estas entidades.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

La aplicación de esta Ley depende de futuras normas tanto a nivel Legal (Ley de Presupuestos) como Reglamentario, de ahí que las Disposiciones Transitorias deban precisar perfectamente el régimen normativo aplicable en tanto en cuanto dicha normativa no se dicte. Así parece haber una cierta contradicción entre lo dispuesto en las dos primeras Disposiciones Transitorias, por cuanto en la primera se dejan subsistentes las disposiciones normativas existentes en materias de “ayudas” a las Corporaciones Locales, mientras que en la segunda se somete a los procedimientos o expedientes ya iniciados relativos a planes, programas de inversión o cualesquiera otros -que pueden considerarse como “ayudas”-, al régimen procedimental que establece la nueva ley.

Sorprende el grado de retroactividad utilizado por la Disposición Transitoria segunda, que establece la aplicación de la Ley incluso a los procedimientos y expedientes ya iniciados antes de su entrada en vigor. No

se permite, como suele ser habitual, que el procedimiento siga hasta su finalización con arreglo a la normativa vigente cuando se inició, ni que los interesados opten por uno u otro procedimiento, solución que adopta el Código Civil. Por ello, y al ser utilizada la retroactividad en su grado máximo se solicita que se especifiquen los criterios de oportunidad legislativa que la fundamentan.

DISPOSICIONES FINALES

Se advierte que en el Anteproyecto no se respeta el plazo de *vacatio legis* de veinte días que establece el Código Civil.

V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen y, en la medida de lo posible, incorporarlas al Anteproyecto de Ley del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Sevilla, a 30 de septiembre de 2002

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S.-A

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

Vº Bº LA PRESIDENTA DEL C.E.S.-A

Fdo. Rosamar Prieto-Castro García-Alix