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

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

Junta de Andalucía
Consejería de Hacienda y Financiación Europea

trabajo de investigación

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

Departamento de Derecho Público, Área de Derecho Financiero y Tributario,
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.

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

ÍNDICE

CAPÍTULO 1

Análisis del marco jurídico de la colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales 13

1. Introducción. Planteamiento 15

2. La colaboración financiera de las Comunidades Autónomas con las entidades locales 17

2.1. El artículo 142 de la Constitución: la participación de las Haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas 17

2.2. Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Régimen Local 19

2.2. Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de régimen local 20

2.2.1. La Hacienda local: vertiente específica del régimen local. 20

2.2.2. Las Comunidades Autónomas y la suficiencia financiera local 21

2.2.3. El papel del Estado en la implementación de la participación de las Haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas 24

2.3. El papel de los Estatutos de Autonomía en la Hacienda Local. 24

2.3.1. Estatutos de Autonomía de primera generación. 1979-1983. 24

2.3.2. Estatutos de Autonomía de segunda generación. 2006-2011 25

2.4. El equilibrio territorial y la dimensión intracomunitaria de la solidaridad 28

3. Los instrumentos de colaboración financiera de las Comunidades Autónomas con las Haciendas Locales. 30

3.1. Legislación estatal en materia de régimen y Haciendas locales 30

3.2. Normativa autonómica de régimen local. 32

3.3. La dualidad financiación incondicionada versus financiación condicionada 34

3.3.1. Autonomía local y libre disposición de ingresos por las Entidades Locales 34

3.3.2. Dos modalidades diferentes de transferencias financieras: participaciones en tributos y subvenciones 40

3.4. La confirmación de la diferencia constitucional entre la participación en ingresos tributarios y las subvenciones condicionadas 45

3.4.1. La existencia del presupuesto constitucional habilitante para la utilización de un decreto-ley 47

3.4.2. La confirmación de la diferencia constitucional entre participación en tributos propios y subvenciones. 50

3.4.3. Un nuevo paso del Tribunal Constitucional en la determinación conceptual de la participación en tributos de las Entidades Locales 52

CAPÍTULO 2

Análisis cualitativo y cuantitativo de los instrumentos de colaboración y financiación entre las Comunidades Autónomas de régimen general y las Entidades Locales 55

I. ARAGÓN 57

1. El Estatuto de Autonomía de 2007 57
2. La normativa autonómica de régimen local 58
3. El Fondo Local de Aragón 58
   - 3.1. Antecedentes 58
   - 3.2. Evolución normativa y cuantitativa del Fondo Local de Aragón 59
   - 3.3. Estructura del Fondo Local de Aragón 61
   - 3.4. Características básicas del Fondo Local de Aragón 63
   - 3.5. Evolución de los programas específicos de transferencias a las Entidades Locales 68
     - 3.5.1. El Programa de Política Territorial 68
     - 3.5.2. El Fondo de Cooperación Municipal 70
     - 3.5.3. Transferencias a comarcas 71
     - 3.5.4. Análisis en común de los programas específicos de transferencias a las Entidades Locales 73
     - 3.5.5 La gran pregunta: ¿mejora la situación con el Fondo Aragonés de Financiación Municipal? 76
4. Valoración general 79
   - 4.1. Aspectos positivos 80
   - 4.2. Aspectos negativos 80

II. PRINCIPADO DE ASTURIAS 81

1. El Estatuto Autonómico del Principado de Asturias 81
2. La normativa autonómica de régimen local 81
3. Los instrumentos de financiación local del Principado de Asturias 83
   - 3.1. El Fondo de Cooperación Municipal 83
     - 3.1.1. Un precedente: el Fondo Especial de Cooperación para Concejos de Menor Población 83
     - 3.1.2. La convivencia del Fondo de Cooperación para Concejos de Menor Población y el Fondo de Cooperación Municipal en el período 2009-2012 84
     - 3.1.3. Afianzamiento del Fondo de Cooperación Municipal: período 2013-2022 85
     - 3.1.4. Características básicas del Fondo de Cooperación Municipal 88
   - 3.2. Subvenciones para gastos corrientes a mancomunidades, otras entidades locales y a parroquias rurales 90
4. Valoración general 91
   - 4.1. Aspectos positivos 91
   - 4.2. Aspectos negativos 91

III. ISLAS BALEARES **92**

1. El Estatuto de Autonomía de Baleares de 2007 92
2. La normativa autonómica de régimen local 93
3. Análisis de los instrumentos de financiación local de la Comunidad Autónoma: el Fondo de Cooperación Local 97
   - 3.1. Antecedentes: el Fondo de Cooperación Municipal (2002-2005). 97
   - 3.2. El Fondo de Cooperación Local 98
     - 3.2.1. Estructura y características básicas del Fondo de Cooperación Local 98
     - 3.2.2. Evolución del Fondo de Cooperación Local 102
4. Valoración general 109
   - 4.1. Aspectos positivos 109
   - 4.2. Aspectos negativos 109

IV. ISLAS CANARIAS **110**

1. El Estatuto de Autonomía de Canarias de 2018 110
2. La normativa autonómica de régimen local 110
3. Análisis de los instrumentos de financiación local de la Comunidad Autónoma: el Fondo Canario de Financiación Municipal 113
   - 3.1. Antecedentes 113
     - 3.1.1. El Fondo de saneamiento y mejora de las Haciendas municipales canarias (1993-1996) 113
     - 3.1.2. El Fondo de Coordinación y Cooperación Municipal (1997-1998) 115
   - 3.2. El Fondo Canario de Financiación Municipal (desde 1999 en adelante). 116
     - 3.2.1. Estructura y características básicas del Fondo Canario de Financiación Municipal . . . 116
     - 3.2.2. Evolución del Fondo Canario de Financiación Municipal 124
4. Valoración general 130
   - 4.1. Aspectos positivos 130
   - 4.2. Aspectos negativos 131

V. CANTABRIA **132**

1. El Estatuto de Autonomía de Cantabria de 1981 132
2. La normativa autonómica de régimen local 132
3. Análisis de los instrumentos de financiación local de la Comunidad Autónoma: el Fondo de Cooperación Municipal de Cantabria 133
   - 3.1. Antecedentes 133
     - 3.1.1. El Programa de Cooperación Económica Local (2003 a 2005) 133
     - 3.1.2. El Fondo de Liquidez Municipal (2013 a 2015) 135
   - 3.2. El Fondo de Cooperación Municipal 136
     - 3.2.1. Estructura y características básicas del Fondo de Cooperación Municipal 136
     - 3.2.2. Evolución del Fondo de Cooperación Municipal. 140
4. Valoración general 145
   - 4.1. Aspectos positivos 145
   - 4.2. Aspectos negativos 146

VI. CASTILLA Y LEÓN **147**

1. El apoyo económico-financiero de Castilla y León a sus Entidades Locales según los Estatutos de Autonomía de 1983 y de 2007 147
2. Las normas castellanoleonesas sobre financiación local 148
3. Los diferentes instrumentos de financiación local de Castilla y León 149
   - 3.1. El Fondo de Cooperación Local: el primer paso de la cooperación económica de la Comunidad Autónoma con las entidades locales 149
   - 3.2. El Plan de Cooperación Local: un paso más 150
   - 3.3. El Pacto Local de 2005. 150
   - 3.4. El régimen del Fondo de Cooperación Local antes de la reforma de 2011 151
   - 3.5. La reforma del Fondo de Cooperación Local de 2011 152
   - 3.6. Los nuevos Fondos sobre impuestos cedidos y propios de la Comunidad de Castilla y León. 153
   - 3.7. La participación de las entidades locales en los presupuestos de la Comunidad de Castilla y León: evolución 158
4. Valoración general 163
   - 4.1. Aspectos positivos 163
   - 4.2. Aspectos negativos 163

VII. CASTILLA-LA MANCHA **164**

1. El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha de 1982 164
2. La normativa autonómica de régimen local 165
3. Análisis de los instrumentos de financiación local de la Comunidad Autónoma: el Fondo Regional de Cooperación Local 166
   - 3.1. Antecedentes. El Fondo Regional de Ayuda a los Municipios (1992-2000) 166
   - 3.2. El Fondo Regional de Cooperación Local 168
     - 3.2.1. Estructura y características del Fondo Regional de Cooperación Local 169
     - 3.2.2. Evolución de la dotación del Fondo Regional de Cooperación Local 178
4. Valoración general 183
   - 4.1. Aspectos positivos 183
   - 4.2. Aspectos negativos 183

VIII. CATALUÑA **184**

1. El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. 184
2. La normativa autonómica de régimen local 186
3. El Fondo de Cooperación Local de Cataluña. 187
   - 3.1. Antecedentes. 187
   - 3.2. Características básicas del Fondo de Cooperación Local de Cataluña 188
   - 3.3 Evolución de la dotación del Fondo de Cooperación Local 192
4. Valoración general 195
   - 4.1. Aspectos positivos 195
   - 4.2. Aspectos negativos 195

IX. EXTREMADURA 196

1. El Estatuto de Autonomía de Extremadura de 2011 196
2. La normativa autonómica de régimen local 196
3. Análisis de los instrumentos de financiación local de la Comunidad Autónoma 198
   - 3.1. El Fondo Regional de Cooperación Municipal 198
     - 3.1.1. Antecedentes 198
     - 3.1.2. Características básicas del Fondo Regional de Cooperación Municipal 200
   - 3.2. El Fondo de Cooperación para Mancomunidades Integrales de Municipios 203
   - 3.3. Programas de Colaboración Económica Municipal 205
4. Valoración general 208
   - 4.1. Aspectos positivos 208
   - 4.2. Aspectos negativos 208

X. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA 209

1. La Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia 209
2. La normativa autonómica gallega de régimen local 209
3. Un recorrido por los distintos instrumentos de financiación local de Galicia 211
   - 3.1. El Fondo de Cooperación Local: desde su origen hasta la actualidad 211
     - 3.1.1. 1990: creación del Fondo de Cooperación Local 211
     - 3.1.2. El Fondo de Cooperación Local en el período comprendido entre 2001 y 2010 213
     - 3.1.3. El Fondo de Cooperación Local en el período comprendido entre 2011 y 2022 221
   - 3.2. La evolución del Fondo de Cooperación Local desde 2003 a 2022 233
4. Valoración general 239
   - 4.1. Aspectos positivos 239
   - 4.2. Aspectos negativos 240

XI. COMUNIDAD DE MADRID 241

1. El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Madrid de 1983 241
2. La normativa autonómica de Madrid sobre régimen local 241
3. El Fondo Regional de Cooperación Municipal de la Comunidad de Madrid 243
   - 3.1. El Fondo Regional de Cooperación Municipal: un complemento al Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid (PRISMA) 243
   - 3.2. Características básicas del Fondo Regional de Cooperación Municipal 245
4. Valoración general 248
   - 4.1. Aspectos positivos 248
   - 4.2. Aspectos negativos 248

XII. REGIÓN DE MURCIA **249**

1. El Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. 249
2. La normativa autonómica de régimen local 249
3. Análisis de los instrumentos de financiación local de la Comunidad Autónoma 251
   - 3.1. Los inicios del Fondo de Cooperación Municipal y el Fondo de Financiación de Corporaciones Locales 251
   - 3.2. Situación actual: Fondo de Financiación de las Corporaciones Locales menores de 5.000 habitantes 253
4. Valoración general 255
   - 4.1. Aspectos positivos 255
   - 4.2. Aspectos negativos 255

XIII. LA RIOJA **256**

1. El Estatuto Autonómico de La Rioja 256
2. La normativa autonómica de régimen local 256
3. Los mecanismos de financiación local de La Rioja: un análisis 257
   - 3.1. Orígenes 257
   - 3.2. El Fondo de Cooperación Local de La Rioja: notas destacables en el período 2007-2022 . . . 258
     - 3.2.1. Estructura y líneas de actuación 258
     - 3.2.2. La evolución en su dotación 262
     - 3.2.3. Estructura y características básicas del Fondo de Cooperación Local de La Rioja 264
4. Valoración general 267
   - 4.1. Aspectos positivos 267
   - 4.2. Aspectos negativos 268

XIV. COMUNIDAD VALENCIANA **269**

1. El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana de 2006 269
2. La normativa autonómica de régimen local 270
3. Análisis de los instrumentos de financiación local de la Comunidad Autónoma. El Fondo de Cooperación Municipal. 271
   - 3.1. Antecedentes. El Fondo de Cohesión Territorial 271
   - 3.2. El Fondo de Cooperación Municipal (a partir de 2017) 273
     - 3.2.1. Estructura y características básicas del Fondo de Cooperación Municipal 273
     - 3.2.2. Evolución del Fondo de Cooperación Municipal. 278
4. Valoración general 281
   - 4.1. Aspectos positivos 281
   - 4.2. Aspectos negativos 281

XV. ANDALUCÍA **282**

1. Evolución: etapas en las relaciones financieras entre la Comunidad Autónoma y las Haciendas Locales 282
2. Primera etapa: el inicio de la colaboración financiera con las Haciendas Locales (1981-1988) 283
3. Segunda etapa: la consolidación de la colaboración financiera autonómica con las Haciendas Locales mediante el Plan de Cooperación Municipal (1989-2007). 285
   - 3.1. El Plan de Cooperación Municipal. 285
   - 3.2. El Fondo para la nivelación de los servicios municipales como pieza clave del Plan de Cooperación Municipal hasta el ejercicio 2010. 287
4. Tercera etapa: la aprobación del estatuto de autonomía de 2007 y el diseño de nuevo modelo de relaciones financieras entre la comunidad autónoma y las entidades locales . . 294
   - 4.1. El Estatuto de Autonomía de 2007: hacia un modelo dual de relaciones financieras entre la Hacienda autonómica y las Haciendas locales. 294
   - 4.2. Situación transitoria entre 2007 y 2010: pervivencia del Fondo para la nivelación de los servicios municipales a la espera del desarrollo legislativo del Estatuto de Autonomía 296
   - 4.3. Aprobación de las Leyes 5/2010 y 6/2010 e implementación efectiva del modelo dual de colaboración financiera a partir del ejercicio 2011. 296
     - 4.3.1. La clarificación del modelo de relaciones financieras entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales: Ley 5/2010, de 11 de junio. 296
     - 4.3.2. La creación del Fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía: Ley 6/2010, de 11 de junio 299
     - 4.3.3. Cuantía del Fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma 300
     - 4.3.4. Naturaleza incondicionada. 303
     - 4.3.5. Entidades Locales beneficiarias. 303
     - 4.3.6. Dotación y desagregación del Fondo: periodo transitorio hasta que se alcance la dotación máxima 304
     - 4.3.7. Dotación y desagregación del Fondo: periodo definitivo cuando se alcance la dotación máxima 306
     - 4.3.8. Distribución y gestión del Fondo. Variables de reparto 310
     - 4.3.9. Otros aspectos relevantes del régimen jurídico del Fondo 311
5. Valoración de los actuales instrumentos de financiación y colaboración financiera de la Comunidad Autónoma con las Haciendas Locales 320
   - 5.1. Introducción 320
   - 5.2. Valoración del desarrollo del Plan de Cooperación Municipal (2011-2022). 321
     - 5.2.1. Factores que han condicionado la evolución más reciente del Plan de Cooperación Municipal: la crisis económica y las transferencias indirectas a través de entes instrumentales no incluidas en el Plan. 321
     - 5.2.2. Evolución de la dotación del Plan de Cooperación Municipal durante el período 2007-2022 323
     - 5.2.3. Otros aspectos destacables de la evolución del Plan de Cooperación Municipal. 326
     - 5.2.4. Principales conclusiones del Informe de la Cámara de Cuentas (junio de 2015) 330
   - 5.3. Aspectos positivos 331
   - 5.4. Aspectos negativos 332
6. Valoración del Fondo de Participación de las Entidades Locales en los Tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía 334
   - 6.1. Aspectos positivos 334
   - 6.2. Aspectos negativos 337

XVI. VALORACIÓN GENERAL DE LOS INSTRUMENTOS EXISTENTES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 340

1. Introducción. 340
2. Disparidad en la naturaleza de los instrumentos de colaboración y financiación de las Comunidades Autónomas con las Entidades Locales. 341
3. Desigual relevancia cuantitativa de los instrumentos de colaboración financiera de las Comunidades Autónomas con las Entidades Locales 343
4. Falta de instrumentos estables y de mecanismos automáticos para su actualización 348
5. Conclusión 349

CAPÍTULO 3

Propuestas y líneas de reforma en materia de financiación y colaboración financiera entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Entidades Locales 351

1. Premisas para la reforma del Plan de Cooperación Municipal 353
2. Objetivos generales de la reforma del plan de cooperación municipal. 355
3. Propuestas de modificación del plan de cooperación municipal 357
   - 3.1. Del Plan de Cooperación Municipal a un nuevo instrumento de colaboración con las Haciendas locales: el Plan de Colaboración Financiera Local de Andalucía (PCFLA) 357
   - 3.2. Extensión del ámbito subjetivo del Plan de Colaboración Financiera Local de Andalucía (FCFLA). 359
   - 3.3. Incrementar la visibilidad del Plan mediante su plasmación anual en un anexo específico de la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma. 360

Bibliografía 363

Anexo: Plan de Cooperación Municipal 2021 369

Identificación de contribuciones de los autores:

José Manuel Macarro Osuna: Capítulo 1, apartados 3.3 y 3.4, Capítulo 2, apartado XVI, Capítulo 3.

José Miguel Martín Rodríguez: Capítulo 2, apartados I, VIII, IX, XII y XVI, Capítulo 3.

Mónica Arribas León: Capítulo 2, apartados III, IV, V, VII y XIV.

Montserrat Hermosín Álvarez: Capítulo 1, apartados 1,2, 3.1 y 3.2

Jesús Ramos Prieto: Capítulo 2, apartado XV, Capítulo 3.

María José Trigueros Martín: Capítulo 2, apartados II, VI, X, XI y XIII.

Capítulo 1

Análisis del marco jurídico de la colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales

1. Introducción. Planteamiento

Como las Administraciones más cercanas al ciudadano y en virtud del "principio de subsidiariedad", las Entidades locales han experimentado un crecimiento exponencial a lo largo de los últimos años. La insuficiencia financiera de la que adolecen pone de manifiesto la necesidad de implementar con mayor eficacia y de manera urgente, muchos de los recursos que constitucionalmente tienen reconocidos[1]. En el caso que nos ocupa, "*las participaciones de las haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas*".

La financiación es un aspecto esencial del régimen jurídico de las Entidades locales para garantizar la autonomía que la Constitución les reconoce. En los presupuestos de las Comunidades Autónomas se establecen dotaciones específicas de múltiples programas de transferencias para financiar funciones, servicios y actividades ejercidos o desarrollados por las Entidades locales ubicadas en su territorio.

La mayoría de las Comunidades Autónomas han apostado por poner en funcionamiento fondos de cooperación o financiación local, que engloban diversas modalidades de transferencias corrientes y de capital. Pero la dotación de estos recursos no es algo facultativo por parte de las Administraciones regionales, sino que deriva del principio de suficiencia financiera que la Constitución y muchos de los Estatutos reformados durante el sexenio 2006-2011 reconocen a las Entidades locales.

Dentro de las relaciones de colaboración financiera entre las Haciendas autonómicas y locales sigue suscitando dudas si en la práctica se está atendiendo debidamente al mandato del artículo 142 de la Constitución de 1978, en virtud del cual las Haciendas locales deben contar con una participación en el rendimiento de los recursos tributarios de las Comunidades Autónomas como uno de sus tres recursos fundamentales, junto con los tributos propios y la participación en los tributos del Estado.

Tal y como vamos a analizar, dicha participación se concibió como uno de los tres pilares del sistema de financiación que el mencionado precepto constitucional instauró para garantizar la suficiencia financiera de las Entidades locales. De acuerdo con la Constitución, la doctrina del Tribunal Constitucional y la Carta Europea de Autonomía Local, el rendimiento de los tributos de las Comunidades Autónomas no debería ser nunca una fuente de ingresos de carácter secundario o coyuntural.

---

1 El "crecimiento de las Administraciones locales ha sido exponencial al escenario de bonanza económica de las últimas décadas, lo que ha provocado una gran extensión, y complejidad, en la prestación de servicios, que a veces colisionaban o se superponían con los que son competencia de las Comunidades Autónomas" (Checa González, C., "La necesaria reforma de la LRBRL para reducir ineficiencias administrativas y políticas", *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 8, 2012, BIB 2012\3418, p. 1).

Sin embargo, parece que no existe ningún instrumento legal que garantice la implementación y efectividad de esta fuente de financiación para las Haciendas locales. Tanto la Ley de Haciendas Locales de 1988, como el Texto Refundido de 2004, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, adolecen de concreción y en términos muy vagos remiten sin más a la regulación que cada Comunidad Autónoma realice de la forma y la cuantía de la participación de las Entidades Locales en sus recursos tributarios[2].

El legislador estatal se ha decantado por no establecer un marco común acerca de la configuración jurídica del rendimiento de los tributos de las Comunidades Autónomas como fuente de ingresos de las Haciendas locales. Constituye ésta una de las deficiencias graves del sistema ya que, aunque las Comunidades Autónomas tengan competencias para la concreción de esta fuente de ingresos, eso no impide que el Estado pueda actuar como garante de la suficiencia financiera de las Haciendas locales.

Quizás haya llegado el momento de que las Comunidades Autónomas asuman la cuota de responsabilidad que les corresponde para garantizar la suficiencia financiera de las Entidades Locales y establezcan a su favor, modalidades estables e incondicionadas de participación en sus recursos tributarios que cumplan debidamente con los mandatos constitucionales.

2 Tal y como se ha apuntado, el "carácter corriente de este recurso (que le permite financiar cualquier tipo de gasto), y el aumento progresivo del volumen de recursos públicos gestionados por las comunidades autónomas, convierte a éste en un instrumento imprescindible en la remodelación del sistema financiero local" (Valenzuela Villarubia, I., *El sistema de financiación de los entes locales: visión crítica y propuestas para su reforma, Instituto Andaluz de Administración Pública*, Sevilla, 2006, pp. 219-220).

2. La colaboración financiera de las Comunidades Autónomas con las entidades locales

Las Comunidades Autónomas deben colaborar en los gastos de las Entidades Locales de su territorio en virtud de diferentes mandatos de la Constitución Española de 1978 (CE), los Estatutos de Autonomía (norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma *ex* artículo 147.1 de la CE) y la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

2.1. El artículo 142 de la Constitución: la participación de las Haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas

Desde que se promulgó la Constitución de 1978 hubo un consenso generalizado acerca de la parquedad dispensada por los artículos 140 a 142 al régimen de las Administraciones locales y, en particular, a los aspectos relacionados con la Hacienda local[3].

Pese a la brevedad de la Constitución en materia de Régimen local "es obvio que el análisis de las escasas previsiones contenidas en nuestra primera norma ha de constituir el punto de arranque para el examen de cualquier institución relacionada con aquél, proporcionándonos al mismo tiempo un marco de objetivos generales a los que debe orientarse la tarea normativa"[4].

El artículo 137 de la Constitución española dispone que los municipios y provincias "gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses" para, a continuación, establecer que la propia "Constitución garantiza la autonomía de los municipios" (artículo 140). Sin embargo, no define nuestra Norma fundamental qué ha de entenderse por autonomía local, siendo el Tribunal Constitucional quien ha realizado importantes aportaciones acerca del contenido de este principio[5].

En esta línea y, desde sus primeros pronunciamientos, ha destacado que la autonomía local "hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal"[6].

---

3 Tejerizo López, J. M., "Artículo 142. Haciendas locales", en AA.VV. (director O. Alzaga Villaamil), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, t. X, Cortes Generales-EDERSA, Madrid, 1998, p. 542, quien "insiste en la enorme ambigüedad" del precepto y lamenta que una vez que el constituyente optó por mencionar de modo expreso a las haciendas locales, reconociendo la trascendencia de la financiación de los entes locales como medio para garantizar su adecuado funcionamiento, "hubiera sido de destacar una regulación más detallada, o por lo menos una mayor precisión de sus dictados".

4 Lozano Serrano, C., "La autonomía municipal en materia de gastos: Tendencias del ordenamiento", *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 12, 1982, p. 119.

5 En esta línea, el Tribunal Constitucional ha manifestado que "tal y como hemos señalado en reiteradas ocasiones, entre otras en la STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 8, el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, por lo que el legislador podrá ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, siempre que sea compatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141. Asimismo, hemos afirmado que la garantía constitucional de la autonomía local requiere que se dote a las entidades locales de una autonomía o capacidad efectiva para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes, así la define el art. 3.1 de la Carta europea de autonomía local" (STC 103/2013, de 25 de abril de 2013, FJ. 6).

6 STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ. 3.

El artículo 142 de nuestra Norma fundamental dispone que los tributos propios, la participación en los tributos del Estado y la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas constituyen los recursos esenciales para consolidar el principio de suficiencia financiera de las Haciendas locales[7]. La concisión del constituyente en este breve pero contundente mandato[8], encierra un llamamiento a los legisladores estatal y autonómico para articular un sistema de recursos financieros que permitan a las Entidades locales ejercer sus competencias[9] y, como ha precisado el Tribunal Constitucional "el artículo 142 de la CE no establece una lista cerrada de posibles recursos de dichas haciendas, sino que se limita a disponer que estarán constituidos "fundamentalmente" por tributos propios y participación en los del Estado y de las comunidades autónomas, sin excluir otras posibles fuentes de financiación"[10].

Son muchos los aspectos que plantea la escasa literalidad constitucional de este mandato. Así, por ejemplo, cabe plantearse si la autonomía no fuerza a que los ingresos procedentes de la participación en recursos de otras haciendas se atribuyan a los Entes locales como una financiación de carácter incondicionado o no finalista[11]. Sobre este particular, ha advertido el Tribunal Constitucional que, "los artículos 140 y 142 de la Constitución no prescriben, con alcance general, que los ingresos que perciban las entidades locales en concepto de participación en los tributos del Estado o de las comunidades autónomas hayan de quedar a la entera y libre disponibilidad de aquellas corporaciones. No exigen que dicha participación se instrumente, en cualquier caso, mediante transferencias o subvenciones incondicionadas de fondos estatales o autonómicos a las haciendas locales. Por el contrario, como es regla común en el Derecho comparado, resulta constitucionalmente licito vincular las transferencias y subvenciones a un destino concreto, siempre que, en el ejercicio de sus propias competencias concurra en ello el interés del ente que transfiere sus propios recursos o subvenciona a las haciendas locales"[12].

Otra de las cuestiones que plantea la escueta literalidad de la norma constitucional es si todos los Entes locales, necesarios o eventuales, han de contar sin excepción con los tres tipos de recursos. La respuesta parece que ha de ser negativa "conforme a una visión conjunta de los artículos 137 y 142 de

7 Como muy bien se ha advertido, el papel que corresponde en la financiación local a los tributos propios se ve complementado "con el de la participación en los tributos del Estado y las CC.AA., recursos que la CE considera fundamentales para la financiación de las Haciendas Locales y que, habida cuenta de las características del sistema impositivo y del escaso margen para incrementar sus rendimientos, se constituyen en el instrumento de mayor importancia al servicio de la suficiencia de las Entidades Locales" (Ramallo Massanet, J. y Zornoza Pérez, J., «Autonomía y suficiencia en la financiación de las haciendas Locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, 1993, pp. 499 y ss.).

8 Apunta Ramos Prieto, J., que el "contenido del mensaje enviado al legislador ordinario desde este escueto pero a la vez denso mandato constitucional es descifrable con facilidad: deben ser esos medios y no otros los que contribuyan de manera prioritaria a procurar una cobertura adecuada de las funciones y actividades confiadas, de acuerdo con las leyes, a las administraciones locales" (Ramos Prieto, J., *La participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009, Barcelona, p. 69).

9 Como bien se ha advertido "no son los medios económicos los que condicionan las funciones, sino a la inversa, esto es, una vez atribuidas a las corporaciones locales las funciones que la ley básica considere pertinentes, el desempeño de la misma ha de verse correspondido por la disposición de medios suficientes" (Pont Mestres, M., «El principio de suficiencia como principio constitucional de la Hacienda local», en AA. VV. (coordinador M. Pont Mestres), *Financiación de los entes locales*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 63).

10 STC 179/1985, de 19 de diciembre (Fundamento Jurídico 3).

11 El "despliegue de las PICA como instrumento de financiación incondicional no debe poner en cuestión el reconocimiento de que las comunidades autónomas en el ámbito de sus competencias puedan orientar, al menos parcialmente, algunas decisiones de gasto local, al objeto de desarrollar políticas territoriales y sectoriales determinadas. Sin embargo, no son las PICA el instrumento adecuado para hacer efectivas estas políticas, ni su cuantía debería verse mermada por las mismas" (Suárez Pandiello, J. (coordinador), Bosch Roca, N., Pedraja Chaparro, F., Rubio Guerrero, J.J. y Utrilla de la Hoz, A., *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro,* Federación Española de Municipios y Provincias, Salamanca, 2008, p. 309).

12 STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ. 12.

la Constitución. Únicamente los municipios y las provincias, así como las Islas por asimilación orgánica y funcional a estas últimas, tienen asegurada la adscripción de las fuentes básicas de financiación asumidas por el artículo 142, dado por sentado que se trata de los únicos entes locales que cuentan con una garantía institucional de su autonomía en virtud del artículo 137"[13].

A partir de estos instrumentos se debe procurar la autonomía financiera de las Entidades Locales para que dispongan de medios de financiación suficientes[14] que les permitan el cumplimiento de sus funciones y la implementación de la autonomía que la Constitución les garantiza, tal y como ha reiterado el Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones[15]. A través de estas vías de financiación y no de otras se debe garantizar la efectividad del principio de suficiencia financiera ya que, "la autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas"[16]. Así lo dispone también el artículo 9.2 de la Carta Europea de Autonomía local, cuando establece que "los recursos financieros de las entidades locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la ley".

Los artículos 137 y 142 de la Constitución, no son meras declaraciones pragmáticas, "sino que participan del rango de verdaderos derechos constitucionales de las entidades locales (STC de 21 de mayo de 1988, 5 de julio de 2001 y 25 de marzo de 2004), cuya salvaguarda y efectiva realización corresponde a las Comunidades Autónomas, como poderes públicos destinatarios del mandato constitucional en que consiste la realización de aquellos"[17].

2.2. Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Régimen Local

Debido al "carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales" (STC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ. 4º) la definición de tales competencias es responsabilidad tanto del Estado, como de las Comunidades Autónomas, tal y como vamos a analizar.

Como puede verse, 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.

---

13 Ramos Prieto, J., *La participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas*, op. cit., p. 71.

14 Sin embargo, la evolución histórica de la Hacienda local española, "desde que ésta pierde definitivamente su carácter patrimonialista durante la primera mitad del siglo XIX y se convierte en una Hacienda eminentemente fiscal, es la crónica de una institución afectada por una insuficiencia financiera endémica" (Simón Acosta, E., "Antecedentes históricos", en AA.VV. (directores J.J. Ferreiro Lapatza y E. Simón Acosta), *Manual de Derecho Tributario Local,* Generalidad de Cataluña, Escuela de Administración Pública, Barcelona, 1987, pp. 1-28).

15 SSTC 179/1985 (RTC 1985, 179), 19/1987 (RTC 1987, 19), 96/1990 (RTC 1990, 96), 166/1998 (RTC 1998, 166), 233/1999 (RTC 1999, 233), 104/2000 (RTC 2000, 104) y 48/2004 (RTC 2004, 48).

16 SSTC 179/1985 (RTC 1985, 179), 63/1986 (RTC 1986, 63), 201/1988 (RTC 1988, 201), 96/1990 (RTC 96/1990), 132/1992 (RTC 1992, 132), 331/1993 (RTC 1993, 331), 68/1996 (RTC 1996, 68) y 166/1998 (RTC)

17 Martín Queralt, J., «Artículo 39», *Comentarios a la Ley de Haciendas Locales*, 2ª. Ed., coord. por Manuel José Domingo Zaballos, Cizur Menor, Civitas, 2013, p. 89.

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[18]. 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 CC.AA. 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 (EE.LL.) 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"[19]. Lo cierto es que la crisis financiera que sufren la mayoría de las Entidades locales necesita de medidas urgentes para contrarrestar esta situación, "y todo ello con los instrumentos tributarios ahora existentes. Ya llegará el día de examinar si éstos son los más idóneos o deben, por el contrario, introducirse cambios sustantivos en ellos"[20].

2.2. Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de régimen local

2.2.1. La Hacienda local: vertiente específica del régimen local

La esfera financiera es una de las vertientes que conforman el régimen local. Por ello, la primera cuestión que debe plantearse es quién tiene la competencia sobre el régimen local, el Estado o la Comunidad Autónoma. En la Constitución no encontramos una respuesta explícita ya que no aparece en la lista de las materias reservadas en exclusividad al Estado (artículo 149) ni tampoco se prohíbe a las Comunidades Autónomas legislar al respecto. No obstante, se ha de precisar que los títulos habilitantes que específicamente recaen sobre la Hacienda local son los apartados 14.ª[21] y 18.ª[22] del artículo 149 de la Constitución.

Sin embargo, los Estatutos de Autonomía sí han asumido competencias sobre la materia. El párrafo tercero del artículo 149 de la Constitución, sienta tres criterios respecto a los temas no reservados en exclusiva al Estado: en primer lugar, que podrán ser asumidos por las Comunidades Autónomas siempre que así lo prevean sus Estatutos de Autonomía; en segundo término, que cuando el Estatuto no arrogue esa competencia a la Comunidad, en caso de conflicto entre normas autonómicas y estatales tendrán prioridad estas últimas; y en tercer lugar, que tanto si el Estatuto asume la competencia como si no lo hace, el derecho estatal será supletorio.

18 Martín Queralt, J., «Artículo 39», op. cit., p. 814.

19 Anglès Juanpere, B., «Naturaleza y evolución de las PICAS en las Comunidades Autónomas de Régimen Común», *Crónica Tributaria,* núm. 163, 2017, p. 10.

20 Checa González, C., "La necesaria reforma de la LRBRL para reducir ineficiencias administrativas y políticas", op. cit., p. 13.

21 Artículo 149.1. 14ª de la Constitución: «Hacienda general y deuda del Estado (...)».

22 Artículo 149.1. 18ª de la Constitución: «Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas».

> "3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas".

En la actualidad, todas las Comunidades Autónomas han asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen local, por lo que puede afirmase que el sostenimiento económico de los Entes locales no representa en modo alguno un asunto ajeno a sus intereses y responsabilidades institucionales. Pero esta asunción competencial no ha sido una cuestión novedosa de las últimas reformas estatutarias ya que, desde las reformas desarrolladas durante la década de los 90, todos los Estatutos de Autonomía han recogido de manera expresa el régimen local como competencia de la Comunidad Autónoma. Esta asunción de competencias sobre el régimen local se ha hecho fundamentalmente mediante dos vías, bien enunciándose formalmente como competencia exclusiva sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución[23] y, otro cauce ha sido su atribución como competencia de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado[24].

Por lo tanto, se puede concluir que 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. Con sujeción a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas locales dictadas por el Estado en virtud del artículo 149.1.18.ª de la CE, aquéllas poseen en este ámbito material competencias de naturaleza normativa -legislativa y reglamentaria- y ejecutiva.

2.2.2. Las Comunidades Autónomas y la suficiencia financiera local

De la asunción de estas competencias se deriva la necesidad de que las Comunidades Autónomas se impliquen también en el sostenimiento económico de las Haciendas locales. Sobre esta idea ha incidido en reiteradas ocasiones el Tribunal Constitucional:

> "La Constitución no garantiza a las Corporaciones Locales una autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios –patrimoniales y tributarios- suficientes para el cumplimiento de sus funciones. Lo que dispone es que estos medios serán suficientes, pero no que hayan de ser en su totalidad propios. Así lo expresa con toda claridad el artículo 142 de la Constitución, al decir que las haciendas locales deberán disponer de medios suficientes para el desempeño de las

23 Tal y como ha manifestado el Tribunal Constitucional, como "titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada comunidad autónoma pueda hacer de ese derecho (...) La garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado" STC 4/1981, (RTC 1981, 4).

24 Aunque esta ha sido la línea general seguida por las Comunidades Autónomas, hay que hacer referencia particular al Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio) que, en su artículo 160 y, apartándose de lo previamente estipulado en el Estatuto de 1979 (artículo 9.8 de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre), diferencia entre una serie de aspectos del régimen local calificados como de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma y otros de competencia compartida con el Estado.

> funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas y que se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas" (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ. 15º)[25].

Las Entidades locales deben disponer de recursos suficientes para el cumplimiento de los fines que tienen atribuidos, tal y como demanda el artículo 9.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985[26].

El Tribunal Constitucional, ha puntualizado que esa expresión "tiene, sin duda, un carácter globalizador comprensivo de la totalidad de los aspectos que se refieren a la Administración local, incluidas las "Haciendas locales"[27] y presenta una interconexión con el principio de autonomía:

> "La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente le han sido encomendadas.
>
> [...];
>
> es decir, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido en los artículos 137, 140 y 141 de la CE".

La indeterminación con que se enuncia el principio de suficiencia financiera de las Entidades locales y los problemas que genera ha sido puesta de manifiesto con insistencia por parte de la doctrina y diferentes organismos[28]. Como bien se ha enunciado el "objetivo es que los medios financieros (primera magnitud a considerar) sean suficientes; pero suficientes ¿respecto a qué? Según la norma, respecto a las funciones que la ley encomienda a los entes locales. Ahora bien, este segundo término ya no es cuantificable o, dicho de otro modo, no puede expresarse en unidades de medida que permitan compararlo con el primero para saber si hay o no suficiencia. En efecto, la ley se limitará a atribuir a los entes locales la función o competencia (v.gr. sanidad local), pero normalmente no señalará en qué términos o qué condiciones se entiende que la función se ejerce satisfactoriamente, pues esto es algo que deberá ser valorado y estimado por el ente local, si es que pretende reconocérsele (como hace la Constitución en el artículo 140), un mínimo grado de autonomía. Mientras no se determine el nivel o modo en que debe prestarse el servicio o ejercerse la función, no puede entrarse en la medición de su coste. *En conclusión, decir que los medios han de ser suficientes para ejercer las funciones es no decir nada*[29], pues la función puede actuarse de muy diversos modos y con muy diversos resultados en cantidad y calidad"[30].

---

25 Diferentes pronunciamientos del Tribunal Constitucional recogen estas palabras; entre otras, la STC 179/1985, de 19 de diciembre, en el fundamento jurídico 3.º; la STC 96/1990, de 24 de mayo, al inicio de su fundamento jurídico 7.º; la STC 166/1998, de 15 de julio, en el fundamento jurídico 10.º; la STC 48/2004, de 25 de marzo, en el fundamento jurídico 10.º.

26 Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, aprobada y ratificada por España el día 20 de enero de 1988 (BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1989). El art. 9.1 proclama que las Entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes.

27 Sentencia 233/1999, de 16 de diciembre (fundamento jurídico 4.º c).

28 La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en la Carta de Vitoria de 25 de noviembre de 2004, reclama lo siguiente: "la reforma que se aborde debe contemplar una conexión entre competencias y medios adecuados para ejercitarlas, diseñando una nueva financiación local con medios propios y transferencias incondicionadas del Estado y Comunidades Autónomas, en función de las competencias que desarrollen y estableciendo los mecanismos de nivelación necesarios para garantizar la equidad".

29 La cursiva es nuestra.

30 Simón Acosta, E., "El principio de suficiencia en la Hacienda local", AA. VV., *Autonomía y financiación de las haciendas municipales,* Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, p. 478.

Sin embargo, el Estado juega un papel muy importante respecto a la efectividad del principio de suficiencia financiera. El Estado es, además, garante necesario del principio de suficiencia financiera de las Entidades Locales. Al Estado es "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"[31].

De estas manifestaciones realizadas por el Tribunal Constitucional parece que, *a sensu contrario*, las Comunidades Autónomas tendrían un papel residual o, al menos secundario, en la efectividad del principio de suficiencia financiera de las Entidades locales.

Por ello, resulta necesario destacar otros pronunciamientos del Alto Tribunal donde no parece apreciarse esta idea, cuando advierte que cada Comunidad Autónoma, "que tiene atribuida la capacidad de determinar el ámbito competencial local en el ámbito de sus competencias, es constitucionalmente responsable, junto con el Estado, de garantizar la suficiencia financiera de los entes locales". Por lo tanto, la responsabilidad de las Comunidades Autónomas en la dotación de recursos económicos suficientes a las Entidades locales se encuentra explícita en el art. 142 de la Constitución, concebido como un mandato cuyos destinatarios son tanto el Estado como las Comunidades Autónomas[32]. Así, en la STC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 4º, ya señaló el Tribunal Constitucional:

> "Este carácter bifronte, del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas Comunidades Autónomas, que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como "intracomunitario" o "extracomunitario", no es contradictorio con la naturaleza que a las Entidades locales atribuye la Constitución, cuyo art. 137 concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado. Dividido y organizado también este, en su integridad y sin mengua de ella, en Comunidades Autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse y si bien el grado superior de autonomía que es el propio de las Comunidades les otorga potencialmente un poder político y administrativo sobre los municipios y provincias que se incluyen en su territorio, estas y aquéllos no desaparecen, ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la Comunidad, aunque puedan cumplir también esta función (...)".

En la línea con lo anterior y, en pronunciamientos posteriores ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional el hecho de que junto a una relación directa Estado-Entidades Locales "existe una relación, incluso más natural e intensa, entre estas y las propias Comunidades Autónomas"[33].

Por último, se ha de destacar que las diferencias entre el ejercicio de competencias por parte de las Entidades locales en virtud del principio de subsidiariedad y la escasez de recursos para su financiación, hacen precisamente de las participaciones de las Haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas uno de los recursos fundamentales de los que puedan nutrirse las Entidades locales.

---

31 SSTC 48/2004, de 25 de marzo, 184/2011, de 23 de noviembre, 152/2016, de 22 de septiembre, y 82/2020, de 15 de junio.

32 STC 82/2020, de 15 de junio.

33 En esa relación Comunidades Autónomas-Entidades Locales insisten, entre otras, las SSTC 214/1989, de 21 de diciembre, 331/1993, de 12 de noviembre, 31/2010, de 28 de junio, 159/2011, de 19 de octubre, 225/2012, de 29 de noviembre y Sentencia 78/2018, de 5 de julio.

2.2.3. El papel del Estado en la implementación de la participación de las Haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas

Ahora bien, cabría plantearse la cuestión de si el Estado, en el ejercicio de las competencias exclusivas que le atribuye la Constitución para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas locales (art. 149.1. 18ª) y para regular la Hacienda general (art. 149.1. 14ª), podría incoar la puesta en marcha de la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas como fuente esencial de financiación de las Haciendas locales.

Además, el art. 157.3 habilita a las Cortes Generales para regular mediante Ley orgánica el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas. Y, como ha advertido el Tribunal Constitucional, el Estado puede aprobar normas "cuya finalidad sea 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 en los arts. 137, 140 y 141 C.E." (STC 233/1999, de 16 de diciembre). Por ello, puede concluirse, en la línea de lo apuntado por una doctrina mayoritaria que, en virtud de los presupuestos señalados anteriormente y, con vistas a una implantación efectiva de esta fuente de financiación, el Estado podría aprobar una regulación de la participación de las Haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas[34].

Y, en atención a las "Haciendas locales", procede ahora analizar cuál ha sido la línea seguida por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía diferenciando las siguientes etapas.

2.3. El papel de los Estatutos de Autonomía en la Hacienda Local

Debido al sistema diseñado por la Constitución en materia de financiación de las Entidades locales, el papel de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas es de vital importancia en materia de Hacienda local. Podemos diferenciar dos grandes etapas.

2.3.1. Estatutos de Autonomía de primera generación. 1979-1983

En primer lugar, los Estatutos de Autonomía de primera generación que se aprobaron entre 1979 y 1983 cuando asumieron competencias sobre régimen local, no hicieron ninguna mención a las Haciendas locales.

En líneas generales, puede afirmarse que los Estatutos de Autonomía de primera generación, no realizaron ninguna alusión general a las Haciendas locales al hilo de la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas respecto del régimen local. Se ha tener en cuenta que, en esta primera etapa, la prioridad era la creación, organización y puesta en marcha de las Entidades locales. Poco

34 Ramos Prieto, J., *La participación de las haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009, pp. 197-200; Lasarte Álvarez, J. y Ramos Prieto, J., *Financiación local y participaciones en tributos autonómicos,* Comares, Madrid 2009, págs. 166-176; Zornoza Pérez, J., "La regulación de las participaciones locales en ingresos en las Comunidades Autónomas: una exigencia constitucional", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 33, 2008, pp. 23-46

se podía avanzar en este ámbito en el momento de elaboración de los Estatutos, "habida cuenta del carácter coyuntural con el que se fue resolviendo el tema de la financiación local hasta que se fraguó un sistema hacendístico más estable en el año 1988 con el dictado de la ley reguladora de las haciendas locales"[35].

Básicamente, estas primeras normas estatutarias mencionaban competencias en el ámbito de los ingresos y gastos públicos locales, hacían referencia a la facultad de control de la actividad financiera local, a subvenciones incondicionadas o la posible intervención de la Administración autonómica en la aplicación de los tributos locales a través de mecanismos de delegación o colaboración. También enunciaban principios como el de solidaridad, coordinación, colaboración, cooperación y equilibrio territorial, pero no se incluyeron preceptos específicos de aportación vinculante de recursos a las Entidades locales.

Como venimos indicando, aunque la línea general seguida por los textos estatutarios aprobados durante el periodo 1979-1983 se caracterizó por su parquedad en las materias de financiación local, en algunos Estatutos de Autonomía sí se incluyeron mandatos más concretos en relación a los recursos de las Entidades locales.

Se trata, por un lado, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León que estableció una obligación especial de apoyo financiero mediante un Fondo de cooperación local adecuado, sin perjuicio de otros instrumentos de cooperación[36].

También se ha de hacer referencia al Estatuto de Autonomía de Canarias[37] que instauró las participaciones de los Cabildos Insulares en los impuestos regionales, previstas actualmente en los artículos 50.d) y 59.f) del vigente Estatuto de Autonomía de Canarias.

Por último, destacó también en esta primera etapa el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, a través de la participación en la financiación de la Comunidad y las transferencias procedentes del Fondo de Compensación Interinsular contempladas para los Consejos Insulares[38].

2.3.2. Estatutos de Autonomía de segunda generación. 2006-2011

En esta segunda etapa desarrollada por los Estatutos de Autonomía de segunda generación, sí observamos un cambio de trayectoria en el papel que se le otorga a las Comunidades Autónomas respecto a la financiación local. En líneas generales, se contempla de forma expresa la Hacienda local en el listado de las competencias autonómicas. Las nuevas normas estatutarias incorporan 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 particular.

35 Medina Guerrero, M., *La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial,* Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2004, p. 46.

36 Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero (tras los cambios operados por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero), en su artículo 26.4.

37 Ley Orgánica Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre.

38 Artículo 69.4 y 5 del antiguo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, modificada por las Leyes Orgánicas 9/1994, de 24 de marzo, y 3/1999, de 8 de enero).

Como nota común a los siete Estatutos de Autonomía aprobados durante este sexenio destaca, por un lado, la atención prestada a la organización y competencias de los gobiernos locales y, por otro, la apelación a los principios constitucionales de autonomía y suficiencia y, la articulación de instrumentos para que la Hacienda autonómica colabore activamente en el sostenimiento de las Haciendas locales. El establecimiento de estos instrumentos para que la Comunidad Autónoma se responsabilice activamente en la dotación de recursos a las Haciendas locales presenta un grado de concreción diferente entre ellos.

Entre los Estatutos de Autonomía en los que se observa un menor nivel de concreción, y no van más allá de imponer a la Comunidad Autónoma la obligación genérica de velar por el cumplimiento de los principios de autonomía y suficiencia, destaca el Estatuto de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril) que sí pone en marcha un Fondo de Cooperación Municipal (artículo 64.2)[39].

En un segundo nivel, se encontrarían los Estatutos de Autonomía de Aragón e Islas Baleares.

El Estatuto de Aragón[40] establece que la legislación autonómica deberá prever medios de financiación suficientes al regular la distribución de responsabilidades administrativas entre los distintos niveles de organización territorial (artículo 85.3), situando la hacienda local entre las prioridades de la acción de los poderes autonómicos[41].

En el artículo 114.4 se dispone que la Comunidad Autónoma de Aragón asume la obligación de participar en la financiación de las Corporaciones Locales, aportando las asignaciones de carácter incondicionado que determinen las Cortes de Aragón y distribuidas conforme a criterios que tengan en cuenta tanto necesidades de gasto como capacidad fiscal. Para ello se dispone en el apartado 5 del artículo 114 que el conjunto de transferencias a las Haciendas locales se integrará en el Fondo Local de Aragón.

En esta línea también se encuentra el Estatuto balear (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero) que, en su artículo 75.9 impone a la Comunidad Autónoma la obligación de garantizar, junto con el Estado y los Consejos Insulares, recursos suficientes a los municipios y velar por su propio equilibrio territorial. El mencionado precepto prevé la creación de un fondo de cooperación local de carácter incondicionado. En el capítulo IV ("De la financiación y las haciendas de los Consejos Insulares") de su título VIII ("Financiación y Hacienda"), diseña los aspectos básicos de la Hacienda de los Consejos Insulares a los que garantiza igualmente la suficiencia financiera y reconoce el derecho a participar en los recursos autonómicos, para procurar la cobertura de los gastos derivados de las competencias que sean transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma.

En un tercer nivel, se encuadrarían los Estatutos de Andalucía, Castilla y León, Cataluña y Extremadura que establecen la obligación de dotar un fondo de financiación incondicionada.

El Estatuto de Andalucía, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, asume en el artículo 60.3 la competencia exclusiva en materia de régimen local, en el marco de la regulación

39 En el artículo 70.2 la Comunidad Autónoma asume un compromiso genérico de velar por el cumplimiento de los principios de autonomía y suficiencia.

40 Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril.

41 Vid. Título VI "Organización territorial y gobierno local".

general del Estado, dentro de las bases que dicte aquél de conformidad con el artículo 149.1. 18.ª de la Constitución y sin perjuicio de la autonomía de los Entes Locales. En esta línea, establece la garantía de que toda atribución de competencias vaya acompañada de la asignación de recursos suficientes (artículos 93.1 y 192.7). Pero sin duda, lo más relevante respecto al ámbito que nos ocupa es el establecimiento de un compromiso formal en orden a ayudar financieramente a las Administraciones locales a través de una participación en los tributos de la Comunidad Autónoma, canalizada mediante un fondo incondicionado de nivelación municipal, y de programas adicionales de colaboración específica para materias concretas (art. 192.1 y 2).

En el supuesto del Estatuto de Autonomía de Castilla y León[42] la Comunidad Autónoma asume la autonomía y la suficiencia financiera, junto a la equidad y la responsabilidad fiscal, como principios que han de regir las Haciendas locales. Además, se compromete a velar por el cumplimiento de tales principios y por la corrección de desequilibrios económicos entre las Entidades Locales, con el fin de garantizar la igualdad en el acceso a los servicios públicos (artículos 43.2 y 53). Resulta fundamental el artículo 55.3 del Estatuto donde, de manera explícita, se reconoce el derecho de las Entidades Locales a participar en los ingresos de la Hacienda autonómica según lo dispuesto en el artículo 142 de la CE, en los términos que establezca una ley de las Cortes regionales. Además, se hace referencia a la suficiencia de recursos como pauta fundamental de la financiación local conectada respecto a un marco de distribución de competencias (artículos 50.1 y 55.1 y 2).

Dentro de esta línea, destaca también el Estatuto de Cataluña[43] cuyos artículos 218.2 y 220 disponen que la Comunidad Autónoma tiene competencia sobre la financiación local, dentro del marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado, y habilitan a su Parlamento para aprobar una ley de Haciendas locales que desarrolle los principios y disposiciones establecidos al respecto en el Estatuto[44]. El Estatuto catalán dedica un capítulo completo a la regulación de aspectos esenciales de las Haciendas de los gobiernos locales[45]. En primer lugar, se establece que toda nueva atribución de competencias a los Entes Locales, vía transferencia o delegación, vaya acompañada de la asignación de los recursos suplementarios necesarios para financiarlas correctamente (artículos 84.4 y 219.3). Destaca la obligación de la Comunidad Autónoma de velar por el cumplimiento de los principios de suficiencia de recursos, equidad, autonomía y responsabilidad fiscal (artículo 217). Además, reclama el Estatuto catalán el establecimiento de un fondo de cooperación local de carácter incondicionado, dotado a partir del conjunto de ingresos tributarios autonómicos y regulado mediante ley del Parlamento catalán, sin perjuicio de la posibilidad de establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas (artículo 219.1).

Por último, el Estatuto de autonomía de Extremadura[46] formula el principio de suficiencia financiera como sustento de la autonomía local (artículos 55 y 60.1), además de configurar el mantenimiento del equilibrio territorial y la realización efectiva del principio de solidaridad como obligación de los poderes regionales. El artículo 60.2 establece que se deberá aprobar una ley que establezca un fondo

42 Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre.

43 Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.

44 La Sentencia 31/2010, de 28 de junio (fundamento jurídico 140.º) declaró inconstitucional el segundo inciso del artículo 218.2, que preveía que la competencia autonómica en materia de financiación local pudiera incluir la capacidad para establecer y regular los tributos propios de las Entidades Locales.

45 Capítulo III del título VI "De la financiación de la Generalitat"

46 Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero.

de finalidad incondicionada, dotado a partir de los ingresos tributarios de la Comunidad y distribuido entre los municipios teniendo en cuenta, entre otros factores, su población, sus necesidades de gasto y su capacidad fiscal.

Tras el análisis de las diferentes normas estatutarias, puede constatarse que existen diferentes Estatutos de autonomía que establecen la necesidad de que las Comunidades Autónomas establezcan cauces de financiación incondicionada a las Haciendas locales y, como hemos visto, muchos de ellos se establecen a través de los ingresos tributarios de la Comunidad.

2.4. El equilibrio territorial y la dimensión intracomunitaria de la solidaridad

La mención del art. 156.1 a la solidaridad de los españoles, no es el único llamamiento que la Constitución realiza a este principio. La solidaridad aparece ya inserta dentro del título preliminar, en concreto en el artículo 2, donde es reconocida y garantizada. Constituye el "corolario" de la autonomía[47] y "un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades o regiones y la indisoluble unidad de la Nación española"[48].

La responsabilidad prioritaria en orden a la ejecución del principio de solidaridad recae sobre el Estado. Tal y como dispone el artículo 138.1 de la Constitución, el Estado es el garante de su "realización efectiva" y debe velar "por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español". Por su parte, el artículo 2.1. b) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) lo nombra "encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español".

Sin embargo, esto no conlleva que la solidaridad sea una cuestión ajena a las Comunidades Autónomas. Precisamente, otro de los argumentos que sustenta que las Comunidades Autónomas no puedan concebir la financiación local como una realidad ajena a sus intereses, deriva de lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 8/1980 (LOFCA). Las Comunidades Autónomas tienen que implicarse en la financiación local, ya que deben "velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad". Sin embargo, el alcance de esta obligación ha sido matizado por el Tribunal Constitucional, al precisar que:

"si bien las Comunidades Autónomas carecen de una competencia específica para desarrollar, con cualquier alcance, los principios constitucionales de solidaridad e igualdad material sí pueden, e incluso deben, por mandato constitucional, estatutario y legal, atender a la realización de tales principios en el ejercicio de sus competencias propias"[49].

47 STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 3.º

48 STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 7.º

49 Sentencias 150/1990, de 4 de octubre (fundamento jurídico 11.º), y 331/1993, de 12 de noviembre (fundamento jurídico 3.º B).

Como puede verse, el silencio guardado por la Constitución en muchas de las cuestiones apuntadas puede suplirse gracias a las disposiciones que, "dentro del llamado bloque de la constitucionalidad (LOFCA y Estatutos de Autonomía), colocan de lleno a la dimensión interna del principio de solidaridad en la órbita de responsabilidad de las comunidades autónomas"[50].

Sin duda alguna, la participación de las Entidades locales en los tributos de las Comunidades Autónomas constituye un instrumento indispensable para hacer efectivo el mencionado principio constitucional, sobre todo en aquellas Entidades locales que por su menor capacidad fiscal obtengan una recaudación más baja a través de la exacción de sus tributos propios.

Para conseguir ese equilibrio entre las diversas áreas del territorio regional y en atención al principio de solidaridad, es indispensable que las Comunidades Autónomas articulen mecanismos estables y relevantes de financiación como el aquí nos ocupa (arts. 2, 138.1 y 156.1 de la CE). La participación de las Entidades locales en los tributos de las Comunidades Autónomas constituye un instrumento esencial para la corrección de desequilibrios económicos en atención a esa vertiente intracomunitaria del principio constitucional de solidaridad. La atención prioritaria a diferentes circunstancias como la existencia de núcleos rurales o de escasa población, turismo, dispersión geográfica, predominio de determinadas actividades económicas (turismo, industriales, mineras, etc.), financiación de entidades de ámbito *supra* o *infra* municipal (comarcas, mancomunidades, áreas metropolitanas, etc.) puede llevarse a cabo mediante esta vía ya que, como bien se ha puesto de manifiesto, el principio de solidaridad no sólo es expresión de la unidad, sino que entronca, además, con la igualdad, excluyendo "la existencia de intolerables diferencias económicas y fiscales interregionales"[51].

50 Ramos Prieto, J., *La participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas*, op. cit., p. 105.

51 Palao Taboada. C., "La Hacienda Regional y la Constitución española", *RER*, núm. 2, 1978, pp. 176-178.

3. Los instrumentos de colaboración financiera de las Comunidades Autónomas con las Haciendas Locales

3.1. Legislación estatal en materia de régimen y Haciendas locales

La línea seguida por la legislación estatal en materia de régimen y Haciendas locales ha sido la implementada por el artículo 142 del texto constitucional, no realizándose una enumeración cerrada y taxativa de los recursos que conforman las Haciendas locales. La primera norma del Estado que hizo referencia a las participaciones de las Entidades locales en los tributos de las Comunidades Autónomas fue el artículo 105.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Junto a los tributos propios se mencionaba a las participaciones "reconocidas en los del Estado y en los de las Comunidades Autónomas", precisando que constituyen sus fuentes financieras esenciales, tal y como ordena el artículo 142 de la CE, sin perjuicio de puedan contar igualmente con "aquellos otros recursos que prevea la Ley".

Esta norma fue seguida de un corto periodo de vigencia del título VIII, haciendas locales, del Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril. Sus artículos 197.1.f) y 396.d) siguieron la misma línea limitándose a reproducir el texto constitucional.

La aprobación de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas locales supuso algo más de concreción en la materia que nos ocupa. Así, en su artículo 39, ubicado en el capítulo IV del título I, bajo la rúbrica de "Participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas", podía leerse:

> "1. Las entidades locales participarán en los tributos del Estado en la cuantía y según los criterios que se establecen en la presente ley.
>
> 2. Asimismo, las entidades locales participarán en los tributos propios de las comunidades autónomas en la forma y cuantía que se determine por las leyes de sus respectivos parlamentos".

Cuando se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, se incluyen las participaciones en los tributos de las Haciendas autonómicas dentro de la enumeración de recursos que recoge su artículo 2, letra c).

Sin embargo, el artículo 39.2 no realiza grandes avances puesto que remite a las leyes de sus respectivos Parlamentos la determinación de la forma y cuantía en que las Entidades Locales recibirán esta vía de financiación.

Se dio por sentado que la participación en los tributos de las Haciendas autonómicas no tenía que regularse en esta ley estatal, aunque no hubiera estado de más una insistencia en la necesidad de este mecanismo de financiación[52]. No obstante, y, pese a su parquedad, "la fórmula elegida del participarán

52 Ramos Prieto, J., *La participación de las haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 187.

entraña siempre un sentido obligacional que no es el de un simple "podrán participar", por lo que de ser correcta esta interpretación, las Comunidades Autónomas deberán legislar sin opción de ningún tipo para que se realice esa participación"[53].

Resulta un tanto cuestionable la ambigüedad que genera la literalidad del precepto dada su amplitud ya que, cuando remite a las leyes de sus respectivos Parlamentos autonómicos no se impone con claridad una obligación de implantar este canal de trasvase de ingresos o coordinación financiera y se da por bueno que su activación y la concreción de sus modalidades, sujetos beneficiarios y demás elementos cualitativos y cuantitativos queden por completo a expensas de lo que decida la legislación autonómica. En este sentido resulta imprescindible contar con la intervención de una representación de las Entidades locales en la fase previa de iniciativa legislativa. En muchos Estatutos de las Comunidades Autónomas ya se contempla la existencia de este tipo de órganos o, en su defecto, en la normativa autonómica de régimen local. El artículo 9.6 de la Carta Europea de Autonomía Local contempla esta necesidad respecto a los recursos de otros niveles de gobierno[54]. También atiende a esta necesidad el artículo 118.1.A). a de la Ley 7/1985, en relación con la participación de las Haciendas locales en los tributos del Estado que atribuye a la Comisión Nacional de Administración Local la función de emitir informes sobre anteproyectos y proyectos de normativa que afecten a las Haciendas locales[55].

Otra de las cuestiones que habría que determinar y que no precisa el artículo 142 de la Constitución ni la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, son los criterios de distribución de participación en los tributos de las Comunidades Autónomas entre las Entidades locales beneficiarias. Esta indeterminación no le otorga al legislador inmunidad para adoptar cualquier decisión. Como ha advertido el Tribunal Constitucional "las transferencias y subvenciones de las comunidades autónomas a los entes locales deben distribuirse conforme a criterios objetivos y razonables, pues en caso contrario podrían resultar vulnerados los principios constitucionales de igualdad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos"[56]. El legislador también deberá desarrollar estos criterios con transparencia y estabilidad para que las Entidades locales puedan estimar su cuantía aproximada y el momento de su percepción[57]. Al respecto, resulta muy ilustrativo el estudio promovido por la Federación Española de Municipios y Provincias, donde se indica que:

> "Las transferencias estatales y autonómicas deben basarse en criterios de necesidad en la prestación de servicios y de capacidad de generación de ingresos por parte de las correspondientes entidades locales, como sugiere la literatura financiera. [...]. Estas necesidades deben medirse fundamentalmente a partir de la población residente en cada municipio, en la medida en que ésta es el indicador más objetivo de necesidad, sin perjuicio de que se vea complementado con otros indicadores de necesidad

53 Álvarez Corbacho, X. y Yebra Martul-Ortega, P., *La nueva Hacienda Local-I. Introducción y recursos*, Fundación Caixa de Galicia, Colección Economía, Serie de Estudios Sectoriales, Santiago de Compostela, 1990, pág. 278.

54 Artículo 9.6 de la Carta Europea de Autonomía Local: "Las entidades locales deberán ser consultadas, según formas apropiadas, sobre las modalidades de adjudicación a éstas de los recursos redistribuidos".

55 La composición y funciones de este órgano están desarrollados en el Real decreto 427/2005, de 15 de abril.

56 STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 12.

57 Sobre este particular las Recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa 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 (adoptada el 19 de enero de 2005 en sustitución de la anterior) establecen que los criterios de atribución de las dotaciones -entendidas como transferencias no afectadas- "deben, como regla general, estar definidas claramente, conforme al marco legal y sobre una base no discrecional", de manera que se permita a las entidades locales calcular por adelantado el importe de las dotaciones de las que se beneficiarán y de aprobar sus presupuestos en coherencia con las mismas.

objetivos, visibles y de fácil gestión estadística, sobre todo en el ámbito de las PICA. Las capacidades se deben medir en función al sistema tributario local existente, en un sentido amplio.

[...]

En todo caso, los sistemas de transferencias (PIE y PICA) deben ser sencillos, predecibles y transparentes y permitir la aplicación de índices de evolución independientes de la voluntad de las administraciones concedentes"[58].

Respecto a las subvenciones, los artículos 2.d) y 40 del Real Decreto Legislativo 2/2004, las configuran como un recurso afectado, no pudiendo ser aplicadas a atenciones distintas de aquellas para las que fueron otorgadas. El artículo 140 diferencia si el otorgante de la subvención es el Estado o una Comunidad Autónoma cuando hace referencia a las subvenciones recibidas por las Diputaciones Provinciales para financiar los Planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal a que se refiere el artículo 36.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. También se alude a una participación específica y diferenciada en los tributos de la Comunidad Autónoma y a las subvenciones incondicionadas como dos alternativas para compensar a los municipios, en el supuesto de que una Comunidad Autónoma decidiera establecer y exigir un impuesto propio sobre la materia imponible gravada por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (Disposición adicional primera, apartado 2, del Texto Refundido).

Como hemos apuntado, muchas son las cuestiones que se han de precisar respecto a la participación de las Haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas. Por ello y, como se advertido anteriormente, ante la inacción en la que han incurrido muchas Comunidades Autónomas, no es de extrañar que se haya planteado si Estado estaría legitimado, con base en su competencia exclusiva sobre la Hacienda general (artículo 149.1. 14.ª de la CE), para forzar la puesta en funcionamiento de estas participaciones en tributos o para señalar, al menos, unos principios y directrices generales sobre su configuración.

3.2. Normativa autonómica de régimen local

Tal y como hemos analizado todas las Comunidades Autónomas tienen asumida en sus Estatutos de Autonomía la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de régimen local (ex. art. 148. 1. 18 CE).

En el ejercicio de estas competencias asumidas en sus normas estatutarias han aprobado disposiciones legales o reglamentarias sobre el régimen local en su conjunto o, sobre aspectos concretos del mismo[59].

Pero ninguna Comunidad Autónoma ha aprobado hasta la fecha una Ley de Haciendas locales que complemente la Ley estatal en su ámbito territorial, aunque Comunidades como Cataluña y Galicia sí platearon en su día la aprobación de un texto de estas características. En esta parcela ha sido de vital

58 Suárez Pandiello, J. (coordinador), Bosch Roca, N., Pedraja Chaparro, F., Rubio Guerrero, J.J. y Utrilla de la Hoz, A., *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro,* op. cit., p. 282.

59 No vamos a hacer referencia en nuestro estudio a la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral, donde la aportación básica a la financiación de las Haciendas locales proviene de las Haciendas forales, así como el régimen económico-fiscal especial de Canarias, que también conlleva una vía singular de financiación para los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos (Bloque Canario de Financiación regulado por la Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias).

importancia la línea seguida por el Tribunal Constitucional que, en su Sentencia 233/1999 ha puesto de manifiesto el carácter omnicomprensivo de la Ley de Haciendas locales mermando las posibilidades de un posterior desarrollo normativo por parte de las Comunidades Autónomas. Posibilidades que se han visto aún más contrarrestadas tras la aprobación del Texto Refundido de 2004.

Destaca especialmente el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 que, en su artículo 220 disponía que el Parlamento autonómico habría de aprobar una ley sobre finanzas locales, respetando la autonomía local y previa audiencia del Consejo de Gobiernos Locales. La Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio solo declaró inconstitucional el inciso del artículo 218.2 que incluía dentro de la competencia autonómica la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales. Sin embargo, hasta la fecha, la Comunidad Autónoma de Cataluña no ha implementado las previsiones contenidas en el artículo 220.

La trayectoria seguida por las Comunidades Autónomas se caracteriza por la aprobación de escasas y concisas disposiciones respecto de la financiación percibida por los Entes Locales con cargo a los recursos de la Hacienda autonómica. El motivo es que la mayoría de esas leyes autonómicas sobre régimen local no contienen ni siquiera un título, capítulo o sección que verse específicamente sobre las cuestiones relacionadas con la financiación local.

En el caso de Andalucía, este ámbito se ha cubierto fundamentalmente con la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (conocida por el acrónimo LAULA), texto que se completa con otras disposiciones legales y reglamentarias. Tal y como veremos en este estudio, la LAULA constituye una excepción a la mayoría de las disposiciones aprobadas por las Comunidades Autónomas ya que, en sus artículos 24 y 25, se define un marco general de relaciones financieras de la Comunidad Autónoma con las Entidades Locales.

El supuesto de la Comunidad Autónoma de Cataluña constituye, sin duda, un caso singular ya que, otros Estatutos de Autonomía han optado por encomendar a una ley específica la regulación de aquellas vías de financiación vinculadas a la Hacienda autonómica respectiva. En esta línea se engloban:

- El Estatuto de Autonomía de Andalucía (artículo 192.1), respecto a la participación en los tributos o los ingresos de la Comunidad Autónoma. Tal y como analizaremos en nuestro estudio, en el caso de Andalucía esta previsión fue pronto desarrollada a través de la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- El Estatuto de Autonomía de Castilla y León (artículo 55.3), también respecto a la participación en los tributos o los ingresos de la Comunidad Autónoma.

- El Estatuto de Autonomía de Aragón (artículo 114.4), respecto a las aportaciones de carácter incondicionado que la Comunidad Autónoma destine a las Corporaciones Locales

En relación a las previsiones sobre percepción de ingresos por las Haciendas locales con cargo a los presupuestos de las Comunidades Autónomas que figuran en las normas autonómicas de régimen local, en líneas generales se aprecia un desigual grado de predeterminación normativa sobre la contribución ordinaria al sostenimiento de las finanzas locales. En la mayoría de los supuestos queda a la disposición del presupuesto anual.

Como analizaremos en este estudio, también se percibe una gran heterogeneidad en su denominación: participación en tributos, participación en ingresos, aportaciones, transferencias, subvenciones,

etc. También difieren en sus características, aunque en la mayoría de los casos se opta por concretarla mediante la dotación de un fondo de cooperación local o municipal. Sobre este último aspecto, pueden apreciarse dos grandes líneas de actuación.

En primer lugar, se encontrarían las Comunidades Autónomas que tienen definidas de forma estable las líneas esenciales de estos fondos en su normativa de régimen local, entre las que se encontrarían:

- Andalucía, Canarias y Castilla y León a través de leyes *ad hoc.*
- Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Islas Baleares y Comunidad Valenciana, dentro de su normativa general sobre régimen local.

En segundo término, otras Comunidades Autónomas se han limitado a señalar unas directrices muy generales, pendientes de implantación en ulteriores disposiciones:

- Galicia y La Rioja, a través de disposiciones de carácter legal.
- Comunidad de Madrid, a través de disposiciones de carácter reglamentario.

3.3. La dualidad financiación incondicionada versus financiación condicionada

Uno de los temas más relevantes que vamos a tratar a lo largo de este trabajo, y que puede comprobarse en un análisis rápido de la normativa autonómica, 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. El estudio de esta cuestión requiere partir de la definición del principio de autonomía local y la concreción constitucional de sus límites. Una vez desarrollado este argumento, profundizaremos en la división conceptual que existe entre las dos formas de financiación comentadas. Por último, realizaremos un análisis detallado de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, que ha confirmado esta diferenciación en una reciente sentencia.

3.3.1. Autonomía local y libre disposición de ingresos por las Entidades Locales

El principio de autonomía local, reconocido constitucionalmente en los artículos 137 y 140 CE, tiene un impacto relevante también en su dimensión relativa al gasto público. En este ámbito, dicho principio se plasma en la capacidad genérica de determinar y ordenar la estructura y el volumen del gasto público, lo que conlleva fijar las finalidades y las cuantías de gasto necesario para atender debidamente los servicios, actividades y demás funciones que el ordenamiento jurídico atribuye a las Entidades Locales[60].

60 Respecto al alcance de la autonomía local en la vertiente del gasto podemos citar, entre otras, las siguientes Sentencias del Tribunal Constitucional, 32/1981, de 28 de julio (fundamento jurídico 8º), 27/1987, de 27 de febrero (fundamento jurídico 7º), 109/1998, de 21 de mayo (fundamento jurídico 10º), 104/2000, de 13 de abril (fundamento jurídico 4º) y 48/2004, de 25 de marzo (fundamento jurídico 10º).

El análisis de las transferencias verticales por las que las Haciendas autonómicas contribuyen financieramente con las Haciendas locales debe analizarse, así, en función de esta aplicación del principio de autonomía local en la vertiente del gasto. Por ello, debemos reflexionar acerca de si las citadas transferencias pueden condicionar el destino y los términos en los que las EE.LL. perceptoras deben emplear dichos fondos recibidos o, por el contrario, deben tener una disposición libre de sus ingresos.

La importancia del principio de autonomía local y su toma en consideración en las políticas de gasto queda reflejada en la regulación que se establece de ambas cuestiones en la Carta Europea de la Autonomía Local, elaborada en el seno del Consejo de Europa[61]. Su artículo tercero define el concepto de autonomía local como "el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes"[62]. Por su parte, su artículo 9 regula "Los recursos financieros de las Entidades locales". En él, este convenio internacional promueve directamente que las EE.LL. no tengan limitaciones ni condicionalidad en la libre disposición de sus ingresos. A este respecto, es conveniente transcribir los apartados 1, 5 y 7 de dicho artículo 9, que desarrollan lo comentado:

> "1. Las Entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden *disponer libremente* en el ejercicio de sus competencias.
>
> [...]
>
> 5. La protección de las Entidades locales financieramente más débiles reclama la adopción de procedimientos de compensación financiera o de las medidas equivalentes destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación, así como de las cargas que les incumben. Tales procedimientos o medidas *no deben reducir la libertad de opción de las Entidades locales,* en su propio ámbito de competencia.
>
> [...]
>
> 7. *En 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"[63].

Con posterioridad a la aprobación de la Carta de Autonomía Local, el Consejo de Europa ha publicado distintos documentos y recomendaciones donde ha insistido en la importancia de las características de la financiación que deben recibir las Entidades Locales. Podemos destacar las Recomendaciones a los Estados miembros que hace el Comité de Ministros de dicha organización, concretamente la 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 la Rec (2005) 1, relativa a los recursos financieros de las entidades locales y regionales, aprobada en la reunión 912 del Comité de Ministros, el 19 de enero de 2005.

En ambas Recomendaciones se reclama que se dote a las EE.LL. de un sistema de financiación en el que una proporción sustancial de las transferencias que reciban y, en general, los recursos propios de

---

61 Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, aprobada y ratificada por España el día 20 de enero de 1988 (BOE nº 47, de 24 de febrero de 1989).

62 Un extenso y destallado análisis del principio de autonomía tributaria local desde la perspectiva de la Carta Europea, en Fernández Marín, F., *La autonomía tributaria local (Acotaciones desde Europa), Tirant lo Blanch*, Valencia, 2021. Para los aspectos más relevantes de su impacto en la financiación de las Entidades locales, véanse pp. 119-129.

63 La cursiva es nuestra.

los que se les dote no queden afectos a utilizaciones específicas[64]. Las directrices que el Comité de Ministros del Consejo de Europea marca para las transferencias financieras a las Entidades Locales ponen el foco en que las aportaciones que realicen tanto los Estados centrales como las entidades de nivel regional de los distintos Estados miembros deben tener, con carácter prioritario, forma de dotaciones no afectadas[65].

La Recomendación Rec (2005) 1 afirma que la cuantía total de las transferencias incondicionadas debería destinarse a tres cuestiones específicas:

> "- cubrir el coste estandarizado de la realización de las tareas delegadas y el déficit estructural de los recursos de las Entidades Locales en relación con sus obligaciones legales;
>
> - tener en cuenta factores como los cambios demográficos y circunstancias económicas como el crecimiento económico y el incremento de los costes, particularmente cuando el nivel de los recursos propios de las Entidades locales y su habilidad para influir en dichos recursos no hace posible ajustarlos para cubrir los incrementos causados por factores económicos;
>
> - tener en cuenta las variaciones de los costes generados por decisiones adoptadas a nivel estatal, concretamente variaciones en factores generales como salarios y costes de seguridad social, estándares mínimos para servicios locales y estándares de protección medioambiental aplicables a autoridades locales"[66].

Esta recomendación también exhorta a que los criterios para adjudicar los fondos incondicionados estén claramente definidos por la ley o que, al menos, sean acordes con el marco legal y no sean discrecionales. Esto permitiría a las Entidades locales calcular de manera anticipada la cantidad de recursos que recibirán y adaptar sus presupuestos de manera correspondiente a estos.

Además, esta recomendación también alude a los riesgos que conlleva una utilización excesiva de las subvenciones como supuesto de transferencia finalista, comentando el papel que deben desempeñar ambos tipos de categorías de aportaciones -subvenciones afectadas y dotaciones no afectas- en la sostenibilidad de la financiación local:

> "Las subvenciones limitan la libertad de elección política de las entidades locales, son menos eficaces que las dotaciones para cubrir los déficits de recursos respecto de las competencias y no son demasiado útiles en tanto que instrumentos de nivelación. En consecuencia, el recurso a las subvenciones debería limitarse, en general, a lo necesario para atender los objetivos siguientes, a saber:
>
> - (co)financiar los gastos de inversión, en el marco de las políticas para un desarrollo territorial equilibrado y duradero;
>
> - asegurar que ciertos servicios públicos locales, para los cuales los estándares mínimos son establecidos a nivel nacional, son prestados a un nivel normalizado en el conjunto del territorio nacional;

64 En la parte I del Anexo de la Recomendación Rec (2005) se aporta una definición de los recursos afectos que puede recibir una Entidad Local como los que "deben ser utilizados para un objetivo (bien, patrimonio, servicios, programa) decidido por una autoridad distinta del ente en cuestión", mientras que las transferencias generales o no afectas son las que "pueden ser utilizados libremente, dentro del respeto a la legislación relativa a la utilización de los fondos públicos, por la entidad local".

65 La Rec(2005) 1 afirma que estas directrices van dirigidas a las autoridades centrales, en cuanto son responsables de la definición del marco legal y de la supervisión de las Entidades Locales. Además, afirma que, en algunos Estados federales, estas funciones son desarrolladas por las Administraciones federales, supuesto en el que deberán ser las encargadas de que se cumplan estas directrices, estando el Estado central invitado a exponerlas a dichas Administraciones territoriales.

66 Traducción propia del punto 5 de la parte 1 del Anexo a la Recomendación Rec (2005) 1, op. cit.

- compensar las cargas de centralidad que pueden afectar a la oferta de ciertos servicios públicos locales, en la medida en que estas cargas no son compensadas por los mecanismos de transferencias horizontales, como consecuencia de acuerdos voluntarios u obligaciones legales;
- financiar ciertos servicios públicos que las entidades locales asumen por cuenta del Estado o compensar los gastos que las entidades locales deben afrontar durante la puesta en práctica de las competencias delegadas por otras autoridades; si las subvenciones pueden ser utilizadas con este fin, especialmente en razón de su posible papel incisivo, conviene señalar que las dotaciones se aventuran a menudo más eficaces; las autoridades centrales deberían examinar qué solución sería mejor, siempre que se respete la autonomía local, en su situación específica."

Más recientemente, el Congreso de Entidades Locales y Regionales del Consejo de Europa ha tenido oportunidad de pronunciarse también sobre la Carta Europea de Autonomía Local y, más concretamente, de profundizar sobre los recursos financieros con los que deben contar las EE.LL.. Nos referimos al Informe *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government*[67]. En sus comentarios al artículo 9, este Informe insiste en que los dos principios básicos en el ámbito de la financiación de las Entidades Locales deben ser la disposición de sus propios recursos financieros y la libertad para decidir cómo gastar estos. Considera que la disponibilidad de financiación no es solo una expectativa, sino un auténtico derecho, como se puede observar en las redacciones en español o francés de la Carta -mas no así en la anglosajona-. La capacidad de determinar las decisiones de gasto en los presupuestos de las EE.LL. se erige como una libertad de estas Administraciones[68].

Si analizamos los comentarios al art. 9.7 de la Carta Europea, el Informe recuerda que se refiere a todas las transferencias que provengan de niveles de gobierno superiores, sean estatales o regionales. Se remarca la importancia que tienen este tipo de recursos financieros para las Entidades Locales, que en la mayoría de los países europeos suele ser un elemento fundamental de la financiación de estas Administraciones territoriales. Se insiste en la importancia de diferenciar entre subvenciones condicionadas y transferencias incondicionadas. Como venimos comentando, las primeras están destinadas a proyectos específicos e infraestructuras que las entidades locales no pueden financiar con sus recursos propios. Las segundas no están vinculadas a inversiones de capital concretas, manifestando la Carta de Autonomía Local su preferencia por este tipo de transferencia, "por el simple motivo de que con ellas las autoridades locales albergan mayor discrecionalidad para decidir cómo gastar el dinero recibido, mientras que en el caso de las subvenciones condicionadas se requiere gastar los fondos en los proyectos involucrados".

El Informe reconoce que, a pesar de que la Carta Europea establece esta preferencia de manera clara, en la mayoría de Estados no ha sido posible reemplazar las subvenciones con dotaciones presupuestarias no finalistas. De hecho, critica que en algunos países las subvenciones no se utilicen únicamente para inversiones concretas, sino también para financiar gastos corrientes, como los salarios de los maestros. A su juicio, esto reduce en gran medida la autonomía local. Por último, uno de los aspectos más importantes que podemos destacar de este Informe es la lógica que desarrolla para medir el cumplimiento de esta prevalencia por la financiación incondicionada:

67 Informe CG-FORUM (2020) 05-05 final, de 7 de diciembre de 2020, emitido por el Congreso de Entidades locales y regionales del Consejo de Europa, Comité de control de las obligaciones y compromisos de los Estados miembros de la Carta Europea de Autonomía Local, *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government.*

68 Informe CG-FORUM (2020) 05-05 final, op. cit., comentarios al artículo 9 apartado 1, p. 35.

> "La proporción de subvenciones condicionadas (afectadas) y dotaciones incondicionadas (generales) se considera un indicador relevante para medir la autonomía financiera de las Entidades Locales. Las subvenciones afectadas limitan la autonomía local, pero la condicionalidad puede ser parte de las herramientas de política aplicadas por el gobierno central para lograr los objetivos de política nacional. Las subvenciones condicionadas están sujetas a un control gubernamental más estrecho, por lo que se han favorecido en los últimos años como una herramienta para implementar medidas de austeridad"[69].

El citado Comité de Control de la Carta Europea de Autonomía Local, además de publicar informes como el comentado, realiza análisis específicos del grado de observancia de sus postulados en cada uno de los países firmantes. Estos estudios hacen un análisis completo de la situación de las Entidades locales, desgranando cada uno de los apartados y artículos de la Carta. En el caso del informe sobre el grado de cumplimiento del Reino de España, podemos observar que presentamos un nivel altamente satisfactorio al respecto, incluido en lo concerniente al citado art. 9[70]. En relación con los apartados 1º y 7º de este artículo, nuestro país cumple con ambas disposiciones. Respecto al art. 9.1, el Informe destaca que la Constitución española reconoce la suficiencia financiera de la EE.LL., y que estas tienen recursos propios.

Este estudio tiene en consideración la globalidad de situación de las Administraciones locales, teniendo en cuenta tanto los impuestos propios como la participación en los ingresos del Estado, y no diferenciando en las transferencias o participaciones en ingresos y tributos según provengan del Estado o de las CC.AA. Este es el motivo, a nuestro parecer, de que también considere cumplido el art. 9.7 de la Carta Europea sin hacer matizaciones reseñables. Se destaca que la mayor parte de las transferencias estatales y regionales son incondicionadas, aunque manifiesta que existen también transferencias finalistas. Respecto a estas subvenciones, destaca que parte de esta financiación proviene de fondos estructurales de la UE, y que los municipios también pueden recibir transferencias de las provincias para subvencionar inversiones en obra pública o infraestructuras. El informe finaliza afirmando que "*However, local authorities are completely free to exercise policy discretion within their own jurisdiction also when they use those specific grants*", atribuyéndoles libertad en la concreción específica del uso de las subvenciones afectadas, dentro de los fines marcados por estas.

Podemos concluir que el artículo 9 de la Carta Europea de Autonomía Local aspira a que el núcleo esencial de los recursos que financien los gastos de las Haciendas locales no esté vinculado a inversiones, gastos o finalidades específicas. Las competencias propias de las Entidades locales y aquellas que les sean transferidas deberán estar financiadas a través de fuentes propias o transferencias generales no condicionadas que garanticen su suficiencia financiera. La existencia de subvenciones finalistas, aunque se admite, debe limitarse a servir de herramientas adicionales para inversiones específicas[71].

No obstante, en lo referente a las transferencias de las CC.AA., los principales postulados de la Carta de Autonomía Local no fueron introducidos ni en la Ley de Bases del Régimen Local de 1985 ni en la Ley de Haciendas Locales de 1988. Por el contrario, las Entidades Locales y las organizaciones que

69 Informe CG-FORUM (2020) 05-05 final, op. cit., comentarios al artículo 9 apartado 7, p. 40.

70 Informe CG(2021) 41-07 final, de 22 de septiembre de 2021, emitido por el Congreso de Entidades locales y regionales del Consejo de Europa, Comité de control de las obligaciones y compromisos de los Estados miembros de la Carta Europea de Autonomía Local, *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Spain.* La conclusión del Informe es que España, en general, cumple con sus obligaciones de la Carta y que los municipios son parte del núcleo de la democracia española. Destaca que la Carta de Autonomía Local está integrada en el ordenamiento español. No obstante, señala que se produce una constante transferencia de competencias a las Entidades Locales sin la adecuada financiación.

71 Ministerio de Administraciones Públicas *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, 2005, p. 36.

las representan, como la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante FEMP), han defendido con ahínco la suficiencia e incondicionalidad de la financiación de las EE.LL.[72]. Estos planteamientos sí han sido reconocidos en la regulación de las aportaciones a la financiación local que recogen varias de las reformas de Estatutos de Autonomía aprobadas desde 2006, concretamente en los Estatutos de Autonomía de Andalucía (art. 191.2), Aragón (art. 114.4), Cataluña (artículo 218.1), y Extremadura (artículo 60.2).

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no obstante, mantuvo una doctrina mucho más restrictiva y limitativa de la autonomía local en relación con el tipo de financiación que debe contribuir a su suficiencia financiera. Nos referimos a la Sentencia 150/1990, de 4 de octubre, que versa sobre una Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid. La norma en cuestión afectaba al Fondo de Solidad Municipal de dicha Comunidad Autónoma, que se financiaba, entre otras fuentes, con la recaudación obtenidas a través del recargo autonómico sobre la cuota del IRPF. La dotación de recursos que se hacía a las Entidades locales madrileñas debía dedicarse a determinados fines, lo que hizo que se le elevara al intérprete constitucional si la transferencia proveniente de recargos podía tener carácter finalista a través del citado fondo[73]. El TC confirmó que "nada hay que objetar al destino de una parte de los recursos del Fondo a inversiones locales o comarcales que se refieran a materias sobre las que la Comunidad tenga atribuidas competencias" y que "aun en el caso de que se tratara de inversiones a realizar en el ámbito estricto de las competencias municipales, se estaría en presencia de un supuesto de cooperación económica con los entes locales que la legislación vigente de régimen local"[74].

La cuestión más relevante a efectos de nuestro estudio fue tratada por el supremo intérprete constitucional español en el fundamento jurídico 12º de esta Sentencia, donde analizó si existía una transgresión del principio constitucional de autonomía local. La posición de los recurrentes es que la participación en los ingresos de las CC.AA., que en aquel caso alegaban presente en el recargo autonómico del IRPF -aunque no fuera un tributo propio-, debía permitir a los Ayuntamientos disponer con "total libertad de los recursos obtenidos por dicho concepto". El Tribunal Constitucional rechazó esta idea, desarrollando el siguiente razonamiento:

> "Los artículos 140 y 142 de la Constitución no prescriben, con alcance general, que los ingresos que perciban las entidades locales en concepto de participación en los tributos del Estado o de las Comunidades Autónomas hayan de quedar a la entera y libre disponibilidad de aquellas Corporaciones. No exigen que dicha participación se instrumente, en cualquier caso, mediante transferencias o subvenciones incondicionadas de fondos estatales o autonómicos a las Haciendas locales. Por el contrario, como es regla común en el Derecho comparado, resulta constitucionalmente lícito vincular las transferencias y subvenciones a un destino concreto, siempre que, en el ejercicio de sus propias competencias, concurra en ello el interés del ente que transfiere sus propios recursos o subvenciona a las Haciendas locales. Y así se reconoce también en los artículos 39 y 40 de la Ley 39/1988, de 28 de

72 La Federación Española de Municipios y Provincias, en la conocida como Carta de Vitoria de 25 de noviembre de 2004, afirmó lo siguiente: "La reforma que se aborde, debe contemplar una conexión entre competencias y medios adecuados para ejercitarlas, diseñando una nueva financiación local con medios propios y transferencias incondicionadas del Estado y Comunidades Autónomas, en función de las competencias que desarrollen y estableciendo los mecanismos de nivelación necesarios para garantizar la equidad".

73 De acuerdo con esta sentencia, los recursos del Fondo de Solidaridad Municipal debían destinarse a transferencias corrientes a los presupuestos de los Ayuntamientos; a inversiones de carácter real o financiero de ámbito local o comarcal; o a compensar a los Ayuntamientos que hubieran decidido reducir sus ingresos propios por supresión o modificación de tasas y tributos locales.

74 Además, el TC entiende que la asignación a los Ayuntamientos de recursos del Fondo de solidaridad en concepto de transferencias corrientes responde a la competencia autonómica de cooperación económica con la Administración Local (FJ 11º).

diciembre, reguladora de las Haciendas locales. En consecuencia, si bien la subvención no es un concepto que delimite competencias en nuestro ordenamiento constitucional, según ha precisado con reiteración este Tribunal, la facultad de concederlas, incluso para un destino concreto, responde en el presente caso al ejercicio de las competencias de cooperación con las entidades locales que ostenta la Comunidad de Madrid".

Por tanto, el Tribunal Constitucional no consideró que la autonomía local sea un principio que obligue a que la participación financiera en los recursos de otras Administraciones y las transferencias que se asignen a los Entes locales deban tener carácter incondicionado o no finalista. En su Sentencia 150/1990 concluyó que la presencia de una competencia de la Administración que transfiere los fondos será suficiente para que los fondos puedan ser afectados a dichos destinos específicos. Con esta sentencia, el Tribunal Constitucional profundiza en un razonamiento más general por el que permitiría que la dimensión del gasto del principio de autonomía local pudiera ser restringida por el Estado y las Comunidades Autónomas[75].

No obstante, esta sentencia dejó varias cuestiones relevantes sin resolver y que, como veremos, han sido objeto de análisis en pronunciamientos más recientes del propio Tribunal Constitucional. Cuestiones como si existen diferencias entre la cooperación financiera y el mandato constitucional de la participación en los tributos del Estado y las CC.AA. podrían tener influencia en las conclusiones alcanzadas por el intérprete constitucional en 1990 o, al menos, matizar alguna de sus afirmaciones. Más difícil nos resultaría aceptar de manera absoluta y unívoca una generalización de la afirmación realizada por el TC que hemos transcrito anteriormente.

Recordemos que la participación en tributos de las Comunidades Autónomas es uno de los tres elementos fundamentales recogidos por el art. 142 CE para garantizar la suficiencia financiera de las Haciendas Locales. Su importancia y, sobre todo, la del principio de autonomía local, vendrían menoscabadas si consideramos que cualquier presencia de un título competencial de las Administraciones transferentes pudiera ser suficiente para restringir el uso de los fondos atribuidos a las Entidades locales. Esto se agravaría si entendiéramos que la propia asistencia y cooperación económica con las Administraciones locales, recogidas en los artículos 55.e) y 57 de la Ley de Bases de 1985, pudieran ser suficientes para que el Estado o las CC.AA. entendieran satisfecho este requisito. Consideramos necesario, por tanto, analizar los postulados de esta Sentencia del Tribunal Constitucional con las de pronunciamientos más recientes, que han profundizado en la existencia de diferencias entre las fórmulas subvencionales de cooperación económica y la participación en los tributos de las CC.AA.

3.3.2. Dos modalidades diferentes de transferencias financieras: participaciones en tributos y subvenciones

Para poder profundizar en las diferencias existentes entre el instituto constitucionalmente reconocido de la participación en los tributos de una Hacienda territorial y otros tipos de contribuciones o cooperaciones financieras entre distintas Administraciones, como el caso de las subvenciones, es necesario partir de una categoría conceptual anterior. Nos referimos a las transferencias presupuestarias

75 Concretamente, "las limitaciones o condicionamientos a la disponibilidad de los ingresos o a la libre decisión sobre el destino de los gastos de las Diputaciones no vulneran la autonomía local, en su vertiente económica, siempre y cuando dichas limitaciones estén autorizadas por el bloque de la constitucionalidad" (Sentencias 109/1998, de 21 de mayo, FJ 10.º, y 48/2004, de 25 de marzo, fundamentos jurídicos 10.º y 11.º).

intergubernamentales, axioma que engloba, desde una óptica presupuestaria, jurídica y política -vinculada esencialmente al federalismo fiscal-, a las citadas dos modalidades que queremos diferenciar[76]. Si acudimos al Plan General de Contabilidad Pública, la norma 18ª, relativa a transferencias y subvenciones, las define así[77]:

> "Las transferencias tienen por objeto una entrega dineraria o en especie entre los distintos agentes de las administraciones públicas, y de estos a otras entidades públicas o privadas y a particulares, y viceversa, todas ellas sin contrapartida directa por parte de los beneficiarios, destinándose a financiar operaciones o actividades no singularizadas
>
> Las subvenciones tienen por objeto una entrega dineraria o en especie entre los distintos agentes de las administraciones públicas, y de estos a otras entidades públicas o privadas y a particulares, y viceversa, todas ellas sin contrapartida directa por parte de los beneficiarios, destinándose a un fin, propósito, actividad o proyecto específico, con la obligación por parte del beneficiario de cumplir las condiciones y requisitos que se hubieran establecido o, en caso contrario, proceder a su reintegro.
>
> Las transferencias y subvenciones suponen un aumento del patrimonio neto del beneficiario de las mismas y, simultáneamente, una correlativa disminución del patrimonio neto del concedente".

Así, desde la lógica económica de estos movimientos financieros las transferencias suponen un ingreso de Derecho Público no tributario que recibe como una Administración. Dichos recursos son entregados por otra Hacienda Pública, para la que resultará un gasto. El objetivo es que la perceptora pueda ejecutar políticas de gasto público sin quedar sujeta a la obligación de dar una contraprestación a la otorgante. A nivel contable parece que las transferencias están vinculadas en mayor medida a prestaciones con un menor grado de afectación específica mientras que las subvenciones a fuentes de financiación estricta y detalladamente finalistas.

Si acudimos a la clasificación económica de los distintos tipos de gasto dentro de los Presupuestos del Estado, vemos que la definición que se da del concepto de transferencias es más amplia. Además de concretar que se puede diferenciar entre transferencias corrientes y de capital, esta definición, si dejamos lado la diferencia en el destino de su financiación, resulta de gran interés, pues complementa parcialmente la transcrita anteriormente, y la desarrolla tanto desde la perspectiva del órgano perceptor como del pagador de los recursos[78]. Si atendemos a su consideración como ingreso en los Presupuestos Generales del Estado, su definición es la siguiente:

> "Recursos, condicionados o no, recibidos por el Estado, organismos autónomos, agencias estatales y otros organismos públicos sin contrapartida directa por parte de los agentes que los reciben y que se destinan a financiar operaciones corrientes/de capital"[79].

---

76 No debemos confundir este concepto con el de transferencias de créditos, que sirven para modificar la cuantía y finalidad de los créditos contenidos en los presupuestos de gasto, según prevén los arts. 51 y 52 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

77 Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública.

78 Resolución de 20 de enero de 2014, de la Dirección General de Presupuestos, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica, con las correcciones específicas que hacen las distintas Órdenes que dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio.

79 Aunque se dan dos definiciones distintas, el único cambio es el tipo de operaciones que se financian, por lo que lo hemos transcrito una sola vez, indicando los dos posibles epílogos. A este respecto, cabe recordar que, de acuerdo con el art. 40 de la Ley General Presupuestaria, la normativa presupuestaria clasifica distintos capítulos las partidas contables de ingresos y gastos, diferenciando entre operaciones corrientes y de capital. Concretamente, el capítulo 4 se destina a contabilizar las transferencias corrientes, mientras que el capítulo 7 tiene cuenta de las de capital.

Por otro lado, las transferencias también son analizadas desde el punto de vista de la Administración que envía los recursos, para la que suponen un pago, también condicionado o no, sin contraprestación directa por parte de los agentes receptores[80]. En este sentido, tanto las transferencias como las subvenciones, sean dinerarias o en especie, deben ser imputadas en función del beneficiario final de estas. Esto genera que en la contabilidad del Estado existan partidas contables específicas para transferencias corrientes o de capital para Comunidades Autónomas y Entidades locales[81].

Sin embargo, hemos de recordar que la Constitución española no alude en ningún momento a esta figura como una fuente de los ingresos de los entes territoriales. El art. 142 CE alude expresamente a la participación en tributos, pero no se refiere a otros mecanismos de cooperación y participación en ingresos de las Administraciones estatal y autonómica como las subvenciones. Esta decisión del constituyente debe ser entendida como una apuesta firme y consolidada por un sistema de financiación local que se fundamente en la corresponsabilidad fiscal y no dependa de auxilios externos, lo que daría lugar a unas Haciendas locales subsidiadas. No obstante, el hecho de que la Carta magna se haya decantado por impulsar la participación en tributos no deslegitima ni restringe la posibilidad de que las subvenciones puedan contribuir a la suficiencia financiera de las Entidades locales. Su existencia está reconocida y aceptada, si bien el hecho de no estar contempladas en el art. 142 CE debe servirnos para recordar su posición de mecanismo de financiación de segundo nivel, que no debe sustituir a los tributos propios ni las participaciones en tributos, ni tampoco servir para reducir la relevancia de las fuentes de financiación constitucionalmente reconocidas.

Como podemos observar, siguiendo una óptica jurídica y presupuestaria las subvenciones conforman un elemento esencial de las transferencias intergubernamentales. Las participaciones en tributos serían otra forma de transferencia financiera, por cuanto también suponen una aportación de recursos en la que la Administración perceptora no tiene que realizar contraprestación alguna. La principal disparidad que podemos destacar entre ambos tipos de transferencias presupuestarias es la relativa al origen y cuantificación de la cuantía de recursos compartida. En las subvenciones nos encontramos ante una decisión basada en la disponibilidad de recursos del órgano o Administración transferente, siendo su cuantía basada en el monto del gasto específico, corriente o de capital, que se quiere financiar. Por el contrario, en el caso de las participaciones en tributos, se trata de fuentes de financiación coparticipadas, donde existe un alto grado de corresponsabilidad fiscal, y donde se transfiere una cuantía derivada de la recaudación de uno o varios tributos.

Por ello, es necesario delimitar jurídicamente estas categorías conceptuales, pues en materia hacendista y en lo referente a la financiación de sistemas federales se suelen utilizar términos y calificativos muy variopintos. No son infrecuentes la alusión a subvenciones generales, incondicionadas o no

80 Un Informe de la Federación Española de Municipios y Provincias profundiza sobre los diferentes sistemas de transferencias, afirmando que la existencia de transferencias intergubernamentales en los modelos de financiación sirve a tres objetivos: "corregir externalidades interjurisdiccionales, cubrir desequilibrios verticales (equidad entre las distintas esferas de gobierno) y conseguir la nivelación para alcanzar un nivel estándar de suficiencia (equidad entre los municipios)". Además, define las "transferencias no condicionadas o generales", como aquellas que "no establecen condición al gobierno receptor de modo que este puede destinarla a aquello que estime oportuno (dentro de sus competencias) incluso a reducir sus impuestos". Suárez Pandiello, J., (Coord.), *La Financiación Local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro,* FEMP, Salamanca, 2008, p. 272.

81 El art. 46 de la Resolución de 2014 sobre códigos de clasificación económica define las transferencias corrientes a entidades locales como "Transferencias corrientes, comprendidas las participaciones en ingresos establecidas a favor de entidades locales, que los distintos agentes aporten a las mismas. Se incluirán en el artículo tanto las transferencias destinadas a las entidades locales como a los organismos y entidades de ellas dependientes y las destinadas a las entidades del sector público en las que la participación local sin ser mayoritaria fuera superior a la de las otras administraciones". El art. 76 de dicha Resolución incluye una definición similar para transferencias de capital.

finalistas, con la intención de designar transferencias generales o participaciones de las Haciendas territoriales en los ingresos -o, incluso, tributos- de otras Administraciones. Por ejemplo, varios Estatutos de Autonomía, a la hora de determinar los medios de financiación de las Entidades Locales que generan o en los que deben intervenir, hacen alusión expresa a "subvenciones incondicionadas" provenientes de los Presupuestos Generales del Estado.

También en la legislación estatal podemos encontrar una mención idéntica. Entre otras, la encontramos en la Disposición Adicional Primera de la Ley de Haciendas Locales, cuando explicita las formas en que las CC.AA. deben compensar a las Entidades Locales cuando asuman el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica o el Impuesto sobre Gastos Suntuarios. En tal supuesto, las CC.AA. deben compensar con las citadas "subvenciones incondicionadas" o con una participación en los tributos de la Comunidad Autónoma en cuestión.

Esta dicotomía nos sirve para identificar los dos criterios que caracterizan y diferencian a los distintos tipos de transferencias presupuestarias. Por un lado, la fuente de financiación y la forma de fijación de su existencia y cuantía. La creación de una subvención, como hemos comentado, depende de una decisión discrecional de la Administración que la otorga, fijando su cuantía en función de su disponibilidad de recursos financieros y de la necesidad de los solicitantes. Las participaciones en tributos, por el contrario, suponen una participación fija en una figura específica, y la cuantía de la transferencia depende -o debería depender- de la evolución de su recaudación. Por otro lado, el segundo criterio que diferencia a los distintos tipos de transferencias presupuestarias es la fijación de una condicionalidad en su destino por parte del ente que la otorga, es decir, la afectación de su importe a fines predeterminados[82].

Esta segunda característica es la que provoca las definiciones contables dispares entre transferencias incondicionadas y subvenciones. Como se puede extraer de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, su carácter finalista forma parte intrínseca de su naturaleza jurídica. Así, el art. 2.1.b) de esta norma establece que una subvención es una "entrega (que) esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido".

Además, el art. 2.3 de esta Ley excluye expresamente del concepto de subvención regida por ella "las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas, y las que se realicen entre los distintos agentes de una Administración cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de la Administración a la que pertenezcan, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como a la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tenga atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública".

En función de lo comentado, debemos restringir el concepto de subvención al de transferencia destinada a financiar actuaciones u objetivos específicos de las Administraciones Públicas, quedando afectadas al fin concreto que motiva su creación y dotación. Todas aquellas atribuciones presupuestarias

82 El informe de la FEMP define a las transferencias condicionadas como aquellas que "se conceden para financiar gastos concretos". Además, diferencia en dos modalidades de subvenciones: "categóricas si la finalidad es específica y en bloque si el objetivo se define de forma amplia. También cabe distinguir, dentro de las transferencias condicionadas, entre compensatorias y fijas si el gobierno que subvenciona compensa o no, en un determinado porcentaje α, denominado *tasa de compensación,* los gastos fijos del municipio (financiando, por ejemplo, un porcentaje del coste de construcción de un camino en vez de entregar una determinada cantidad de dinero para ese tipo de gasto)". Suárez Pandiello, J., (Coord.), *La Financiación Local en España..., op. cit.* p. 272.

a otros órganos o Haciendas territoriales que no tengan este componente finalista o condicionado deben quedar englobadas en el concepto de transferencias incondicionadas[83]. Estas incluyen todas las transferencias que pretenden contribuir al funcionamiento general y financiación global de los entes perceptores de fondos[84].

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado acerca de la diferencia entre subvenciones condicionadas e ingresos no finalistas ni afectos a fines específicos. Respecto a las primeras, las ha definido como "una de las modalidades más frecuentes de la actividad de fomento, en su vertiente positiva, a guisa de estímulo y con un contenido económico", haciendo especial hincapié en su dimensión finalista[85].

Además, el intérprete constitucional ha coadyuvado a la clarificación conceptual cuando se ha referido al término "subvenciones-dotación", dejando claro que suponen auténticas transferencias incondicionadas, y que la denominación "subvenciones incondicionadas" es impropia[86]:

> "Dentro de las subvenciones, y en lo que respecta a las cuestiones aquí planteadas, conviene distinguir por una parte aquéllas que responden a una finalidad o acción de fomento, y por otra, las llamadas «subvenciones-dotación» frecuentemente incluidas en los Presupuestos Generales del Estado y que, si bien formalmente caracterizadas como subvenciones, en realidad encubren meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente o servicio público y que sólo impropiamente o en una acepción muy genérica pueden asimilarse a las subvenciones en sentido estricto, constituyendo en realidad transferencias presupuestarias para asegurar la suficiencia financiera del ente público receptor (como es el caso de las subvenciones a las Entidades Locales destinadas a asegurar su equilibrio financiero), o sencillamente, una forma de financiación del mismo".

La última cuestión que nos queda por tratar es la caracterización de la participación en los tributos de una Hacienda pública. Ya hemos clarificado que se trata de un tipo de transferencia presupuestaria cuyo principal elemento definitorio es el tipo de recursos financieros que la conforma. Son diferentes de las participaciones generales en ingresos públicos, transferencias condicionadas o incondicionadas dotadas como una partida de gasto más del presupuesto de un ente o Administración, y que no están vinculados a una o varias figuras tributarias específicas. La formulación de su cuantía, aunque puede ser una decisión discrecional de la Administración otorgante, debe estar vinculada a los ingresos generados por tales tributos. Lo contrario supondría crear una participación en ingresos generales y revestirla de carácter tributario. Además, el sentido federal de este tipo de recursos financieros, y el objetivo de la participación en tributos como pilar de la autonomía local es, precisamente, hacer copartícipes a las Entidades locales de los tributos de otras Administraciones Públicas. Por ello, aunque no

83 El Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, que aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 38/2003, asimila financiación global con "aportaciones destinadas a financiar total o parcialmente, con carácter indiferenciado, la totalidad o un sector de la actividad de una Administración Pública".

84 Algunos consideran que las transferencias generales o incondicionadas presentan unas características que van más allá de la finalidad estricta para la que pueden usar los recursos las entidades perceptoras. Es el caso del informe de la FEMP, al destino de la financiación también añade otros aspectos: "es fácil deducir los elementos estructurales de un sistema de transferencias (incondicionado): la cuantía global y su evolución (y/o revisión), la fórmula para distribuir la transferencia (cuyo diseño puede o no dar lugar a la nivelación) y los indicadores de las necesidades de gasto y la capacidad fiscal". Suárez Pandiello, J., (Coord.), *La Financiación Local en España..., op. cit*. p. 275.

85 Sentencias 237/1992, de 15 de diciembre (fundamento jurídico 9º) y 102/1995, de 26 de junio (fundamento jurídico 33º).

86 Sentencias 13/1992, de 6 de febrero (fundamento jurídico 6º), y 331/1993, de 12 de noviembre (fundamento jurídico 2º C).

podemos deslegitimar fórmulas de participación en tributos de cuantía fija y no ligada directamente a un porcentaje de dichos ingresos tributarios, entendemos que el espíritu de esta figura es compartir la recaudación de dichas figuras entre diversas Haciendas territoriales.

También quedan lejos de las subvenciones, en cuanto transferencia condicionada afecta a un fin específico determinado. Este es el matiz que ha sido objeto de mayor controversia jurídica y doctrinal. Como contraposición a las subvenciones, instituto por excelencia de las transferencias condicionadas y afectas a fines específicos, que requieren una justificación específica por parte de los órganos que la reciben, las participaciones en tributos parecen comportar una naturaleza incondicionada. Esta naturaleza jurídica sería coherente, de nuevo, con el principio de autonomía local, convirtiéndola en una forma de financiación no finalista, es decir, una transferencia general incondicionada[87]. No obstante, no consideramos que la creación de una participación en tributos de una Administración que estuviera condicionada merezca automáticamente un reproche constitucional. Una afectación general que no detallara de manera específica el destino de tales recursos financieros no supondría problemas para considerar que se trata de una transferencia condicionada pero con carácter de participación en tributos[88].

Como vamos a ver en el siguiente apartado, el Tribunal Constitucional ha reconocido también las diferencias jurídicas entre ambas categorías, lo que resulta de gran ayuda para determinar el contenido y características esenciales de cada una de ellas.

3.4. La confirmación de la diferencia constitucional entre la participación en ingresos tributarios y las subvenciones condicionadas

Como hemos visto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional había puesto el foco en la importancia de que el Estado y las CC.AA. garantizaran la suficiencia financiera de las Entidades Locales. No obstante, el famoso pronunciamiento de 1990 no hizo distinción en la forma en que este mandato constitucional debía ser cumplido, ubicando en la misma posición a la participación en ingresos tributarios -incondicionada- y a las subvenciones finalistas. De hecho, como hemos comentado, la STC 150/1990 llega a hablar de "subvenciones incondicionadas", cuestión que ya hemos criticado como una confusión terminológica susceptible de aumentar, y no reducir, la incertidumbre jurídica sobre la materia.

87 Los profesores Lasarte Álvarez y Eseverri Martínez hablan de articular estas participaciones en tributos "de forma que en ningún caso implique servidumbre política ni una odiosa dependencia financiera, sino un método racional de provisión de medios a los niveles territoriales inferiores, que funcione en todo lo posible de manera automática y conforme a formulaciones legales". Lasarte Álvarez, J., Eseverri Martínez, E., "Las haciendas locales ante las autonomías", *Revista de Estudios Regionales,* vol. II extraordinario, 1980, p. 643.

88 El Comité de Expertos para la reforma de la financiación local considera que las PICAs son fundamentalmente transferencias incondicionadas, como se puede extraer de una de las conclusiones que plantea respecto a la reforma del sistema de transferencias: "Por lo que respecta a las PICAs, la Comisión considera que este bloque de transferencias incondicionales podría ser consolidado a partir de la utilización de diversos instrumentos: (i) la transformación en incondicionales de un porcentaje elevado de las actuales transferencias condicionales aportadas por las CC.AA.; (ii) la valoración de nuevas competencias fundamentalmente en materia de servicios sociales y programas deportivos y culturales, eventualmente asumidas al amparo del principio de subsidiariedad, y (iii), en su caso, la cuantificación agregada de los gastos de suplencia en los que hubieran incurrido las entidades locales. Cada Comunidad Autónoma establecería sus criterios de distribución". Informe del Comité de expertos para la revisión del modelo de financiación local, *Análisis de propuestas de reforma del sistema de financiación local,* 2017, p. 92.

No obstante, el hecho de que el Tribunal Constitucional considerara ambas posibilidades como opciones válidas para cumplir con el art. 142 CE no implica que entienda que se trata de una misma categoría jurídica. En una reciente Sentencia, el supremo intérprete constitucional español ha profundizado en las diferencias conceptuales existentes entre la participación en los tributos de las CC.AA. y las subvenciones condicionadas. Curiosamente, el pronunciamiento no responde directamente a una duda acerca de estos conceptos jurídicos, sino que se centraba en la posibilidad de legislar sobre esta cuestión a través de decretos-leyes. Sin embargo, la necesidad de determinar los límites dentro de los que el Gobierno de una Comunidad Autónoma podía adoptar este tipo de normas le ha llevado a razonar sobre las diferencias entre participación en ingresos y cooperación financiera.

Nos referimos a la Sentencia del Tribunal Constitucional 40/2021, de 18 de febrero de 2021. En ella se analizó la constitucionalidad del Decreto-Ley de la Comunidad de Castilla y León 6/2020[89], en la parte en que modificaba la Ley 10/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Entidades Locales vinculada a ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León. El citado Decreto-Ley se aprobó poco después de la finalización del Estado de Alarma que se declaró en España para responder a la emergencia sanitaria causada por la COVID-19. Basándose en la necesidad de reaccionar a la pandemia, el Gobierno de Castilla y León modificó la Ley autonómica de Financiación de las EE.LL. Además de varias adaptaciones terminológicas, la norma modificó la regulación del Fondo de participación en los impuestos propios de la Comunidad de Castilla y León y del Fondo de cooperación económica local general vinculado a ingresos derivados de los impuestos cedidos. Aunque ahora vamos a tratar brevemente el contenido de dichos fondos, remitimos al apartado de dicha Comunidad Autónoma donde serán analizados con mayor detalle, tanto jurídica como presupuestariamente.

El Fondo de participación hace una aportación a las Entidades Locales de un 20% de la recaudación de los impuestos propios de dicha CA, y reparte dicha cuantía en función del tipo de entidad y su población: un 20 % para provincias, un 25% para municipios con población superior a 20.000 habitantes y un 55% para municipios con población inferior a dicho umbral. La reforma introducida por el citado Decreto Ley tuvo una modificación de alcance muy limitado sobre este fondo, limitada a los plazos de pago de este. La redacción original de la Ley 10/2014 preveía que las transferencias se libraran por terceras partes en cada cuatrimestre del año mientras que, tras la modificación, la financiación destinada a municipios con población inferior o igual a 1.000 habitantes se libraría completamente en el primer cuatrimestre del año. La norma enjuiciada no modificaba el art. 7 de la Ley 10/2014, lo que hacía que este Fondo siguiera teniendo carácter incondicionado, pudiendo su destino ser determinado “por cada una de ellas libremente para la financiación de gastos por operaciones corrientes, de capital o financieras”

El cambio sustancial realizado por el Decreto-Ley tiene relación con el Fondo de cooperación general. Originalmente, las transferencias que llegaban a las EE.LL. a través de esta figura eran parcialmente condicionadas para los municipios y provincias con población superior a 20.000 habitantes, mientras que para los que no llegaran a dicha cantidad tenían carácter incondicionado. Concretamente, a los primeros se les obligaba a dedicar un 50% de los recursos obtenidos a través de este mecanismo de cooperación a medidas y programas de empleo “para hacer frente a los desafíos demográficos”, teniendo la otra mitad de la financiación carácter no finalista.

89 Decreto-Ley 6/2020, de 2 de julio, de medidas urgentes para incentivar las medidas de recuperación económica y social en el ámbito local.

Junto a una modificación en materia de plazos en la línea a la que acabamos de comentar para la participación en tributos propios, que también se hizo extensible a esta modalidad de transferencia, el DL 6/2020 cambia la pata incondicionada de este fondo. Para las EE.LL. que superaran el citado umbral poblacional, la mitad del fondo que previamente no tenía finalidad especificada debería utilizarse, a partir de su entrada en vigor, para "inversiones cuya finalidad sea el cumplimiento de alguno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas para su cumplimiento para el año 2030", mientras que el resto seguiría estando afecto a medidas para combatir el reto demográfico. Para las EE.LL. con población igual o inferior a 20.000 habitantes, pero superior a 1.000 habitantes, toda la financiación obtenida con este fondo debería dedicarse a inversiones de la Agencia 2030. Solo los municipios con población de tres cifras seguirían pudiendo decidir de manera incondicionada el destino de estas transferencias financieras.

La jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 150/1990 no parecía poner impedimentos a que la Comunidad castellanoleonesa modificara la forma de contribuir a la suficiencia financiera de las EE.LL. y transformara transferencias incondicionadas en subvenciones finalistas, aunque ya hemos comentado las dudas que esto nos genera. Sin embargo, el hecho de que esta alteración del sistema de financiación se realizara a través de un decreto ley sí podría suscitar controversia por dos motivos. Por un lado, por el cumplimiento del presupuesto habilitante del art. 86 CE para poder acudir a este tipo de norma y, por otro, por las restricciones que establece el Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Este, en su artículo 25.4, impide la utilización de la figura del decreto-ley para las medidas que el propio Estatuto establezca que deben ser reguladas mediante una ley de las Cortes autonómicas. En este sentido, el art. 55.3 del Estatuto de Autonomía establece expresamente que "Las entidades locales podrán participar en los ingresos de la Comunidad, según lo dispuesto en el artículo 142 de la Constitución, en los términos que establezca una ley de Cortes". Ambas cuestiones fueron elevadas al Tribunal Constitucional, en un recurso interpuesto por 53 senadores del Grupo Socialista.

3.4.1. La existencia del presupuesto constitucional habilitante para la utilización de un decreto-ley

El primer motivo de recurso que se alegó ante el TC fue la inexistencia del presupuesto que exige el art. 86 CE para la utilización de este tipo de normas. Hemos de recordar que la jurisprudencia constante del TC ha permitido que los Gobiernos autonómicos puedan acudir a esta figura siempre que los límites formales y materiales que se les exijan sean, como mínimo, los marcados por la Constitución. Así, el art. 25.4 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León también recoge el requisito de extraordinaria y urgente necesidad. Aunque esta cuestión no tenga un impacto directo en el tema que tratamos, creemos que es conveniente hacer mención de los principales razonamientos desarrollados por el intérprete constitucional, ya que nos resultan interesantes de cara a entender la forma en el TC concibe el funcionamiento de los mecanismos de cooperación condicionada.

Como es sabido, el art. 86 CE limita la utilización del decreto-ley a casos de extraordinaria y urgente necesidad. Los recurrentes afirmaban que tanto la exposición de motivos como la redacción de la norma referenciaban el propósito de la norma al cumplimiento de la Agenda 2030, lo que implicaba fijar objetivos a medio y largo plazo, no siendo, a su parecer, una respuesta urgente a la pandemia del COVID. Enmarcando el recurso en una crítica general al uso excesivo de la potestad legislativa por parte del ejecutivo autonómico, argumentan que esta norma no deriva de las consecuencias de la emergencia sanitaria, sino de la coyuntura económica global. La modificación del marco de financiación de las Entidades locales, de acuerdo con este razonamiento, no era respuesta a una situación con un mínimo

de imprevisibilidad, pues se persiguen objetivos de desarrollo sostenible a medio plazo lejanos de la reactivación inmediata de la economía local.

También se critica que no se haya utilizado una ley de las cortes castellanoleonesas cuando el mismo día que se aprobó el decreto-ley controvertido se aprobó un proyecto de ley que modificó la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma. A tal efecto, recuerdan los recurrentes que la jurisprudencia del TC ha dado un menor margen de actuación a esta figura en las CC.AA. que en el Estado, ya que la tramitación autonómica de un proyecto de ley es inferior a la estatal. Los recurrentes destacan que los cambios aprobados suponen alteraciones estructurales en la financiación de las EE.LL., y que en reformas estructurales el TC ha sido más estricto en la exigencia de "situaciones especialmente cualificadas por las notas de gravedad, imprevisibilidad o relevancia".

Por último, se alega que no existe la requerida "conexión de sentido" entre la situación definida y las medidas adoptadas por el DL 6/2020. El recurso afirma que la condicionalidad de la financiación dirigida al cumplimiento de la Agenda 2030 "no supera el juicio de razonabilidad o idoneidad porque no se garantiza que tales objetivos se consigan antes, ni cabe deducir que no pudieran lograrse sin la condicionalidad impuesta".

El letrado de la Comunidad de Castilla y León se opuso a estos motivos de recurso. Además de recordar que el Gobierno central había aprobado más de 20 reales decretos-leyes desde la declaración del estado de alarma, o de que se trata de una herramienta históricamente usada para combatir crisis económicas, se centra en su contenido, que pretende dar una respuesta rápida a la crisis económica causada por la pandemia[90]. Para ello, desgrana tanto la exposición de motivos de la norma como los argumentos esgrimidos por el consejero de presidencia en el debate de convalidación de esta, destacando que se hicieron menciones específicas a las situaciones a afrontar, y no meras justificaciones genéricas. Así, la afectación de los ingresos a la realización de inversiones pretendía fomentar la recuperación económica y restringir la posibilidad de que estos recursos se destinaran a gasto corriente no productivo o a la reducción del endeudamiento local.

La sentencia recuerda las conclusiones alcanzadas por la abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre esta cuestión[91]: la extraordinaria y urgente necesidad es un presupuesto habilitante que no está vacío de contenido, sino que es un verdadero límite a la actuación mediante decretos-leyes; aunque su concurrencia constituye un juicio político que deben efectuar el Gobierno y al Congreso, el TC debe controlar que dicha apreciación política no exceda de lo manifiestamente razonable, debiendo comprobarse tanto que se haya definido la situación extraordinaria que precise de respuesta urgente y necesaria, como que exista una conexión entre tal circunstancia y las medidas adoptadas. Además, se recuerda que el juicio que debe hacer el TC en el caso de decretos-leyes autonómicos debe tener en cuenta el menor tiempo que requiere tramitar una ley en una cámara autonómica, debido a su carácter unicameral.

El razonamiento jurídico que desarrolla el intérprete constitucional analiza de manera conjunta tres elementos diferentes: el preámbulo de la norma, el debate parlamentario de convalidación y su propio

90 Los argumentos esgrimidos por ambas partes dejaron entrever la motivación política de muchos de estos razonamientos. El letrado de la Comunidad castellanoleonesa compara la exposición de motivos del Decreto-Ley recurrido con la contenida en el Real Decreto-Ley 8/2020, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la Covid-19. Afirma que el mismo grupo parlamentario que impugna la norma autonómica sí consideró correcta la misma justificación para el decreto-ley estatal.

91 Véanse, por todas, las Sentencias del Tribunal Constitucional 93/2015, de 14 de mayo; 157/2016, de 22 de septiembre; 34/2017, de 1 de marzo; y 14/2020, de 28 de enero.

expediente de elaboración. Respecto al primero, el Decreto-Ley 6/2020 parte de la necesidad de adoptar medidas extraordinarias para paliar la crisis económica causada por la pandemia, manifestando que la norma pretende fomentar medidas inversoras que reactiven la economía y el tejido productivo de la Comunidad. En este sentido, la exposición de motivos aclara que el Fondo de cooperación nació con la filosofía de colaborar con los retos que las EE.LL. tuvieran en cada momento: al inicio fueron el desafío demográfico y la sostenibilidad financiera, y posteriormente esta segunda pasó a un segundo plano para dar prioridad a la recuperación económica y social de los efectos de la pandemia. El preámbulo relaciona las actuaciones para lograr la recuperación con los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, concluyendo que la modificación propuesta refleja la importancia de adaptar el Fondo a estas necesidades de manera inmediata.

En del debate parlamentario de convalidación, el consejero de presidencia de la Comunidad Autónoma también aludió a la diferencia existente entre los dos tipos de fondos de financiación local y a que el de participación seguía siendo incondicionado. Respecto al del de cooperación, reiteró que la prioridad del mundo local ya no era la sostenibilidad financiera, sino la recuperación económica, que era el objetivo de la modificación. Además, remarcó que el Decreto-Ley tenía un efecto beneficioso adicional para las arcas locales, porque al convertir el 50% de la recaudación en condicionada, "pasa de no computar a sí computar en la regla de gasto y, por tanto, posibilitar el aumento del techo de gasto de las entidades locales de Castilla y León". También la memoria de impacto normativo del Decreto-ley insiste en la importancia de adaptar el fondo a necesidades de recuperación económica, de manera que responda a la crisis provocada por la pandemia.

El TC considera que la situación creada por la pandemia se caracterizaba precisamente por su gravedad e imprevisibilidad, y que las necesidades económicas generadas por esta no podrían considerarse "estructurales en el sentido constitucional del término". A esto cabe añadir que, aunque una ley de autonómica tenga una tramitación breve, la Junta de Castilla y León había argumentado que la única forma de no retrasar las medidas inversoras hasta el presupuesto del año siguiente era aprobarlas mediante este tipo de instrumento. Por ello, el TC entendió que la apreciación de la situación de extraordinaria y urgente necesidad era jurídicamente admisible.

Misma conclusión alcanzó respecto de la conexión de sentido, segunda parte del presupuesto habilitante. El TC afirma que "Exigir que las entidades locales destinen los recursos recibidos de la comunidad autónoma a inversiones, en lugar de sufragar operaciones corrientes o financieras (por ejemplo, reducir el endeudamiento), se ajusta al objetivo de impulsar la reactivación económica". Los recurrentes habían considerado que afectar la financiación del Fondo de cooperación a inversiones de la Agenda 2030 no respondía a una urgente necesidad, no siendo congruente la medida con la finalidad perseguida de mejorar la coyuntura económica inminente. Sin embargo, el supremo intérprete de la Carta Magna afirma que la "conexión de sentido radica en que, en un contexto en el que la sostenibilidad financiera local ya no es una prioridad [...], la sustitución de gasto corriente por inversiones productivas puede contribuir a la recuperación, dado el efecto multiplicador que tienen las inversiones sobre la actividad económica".

Por ello, el margen de discrecionalidad que ostenta el gobierno autonómico justifica que haya vinculado las inversiones a los objetivos de la Agenda 2030, compartidos "a nivel nacional, europeo y mundial". Lo fundamental, de acuerdo con el razonamiento del TC, es que la modificación del fondo transforma gasto corriente en inversiones productivas urgentes, más si se tiene en cuenta lo comentado sobre la regla de gasto, y cómo el cambio de afectación de los recursos permite a los EE.LL. tener "mayor límite de gasto para responder a la crisis".

3.4.2. La confirmación de la diferencia constitucional entre participación en tributos propios y subvenciones

El análisis del presupuesto habilitante para la utilización del decreto-ley deja clara la posición del Tribunal Constitucional acerca de no poner impedimentos a que la cooperación financiera entre CC.AA. y EE.LL. pueda dejar de ser incondicionada y pasar a afectar los recursos a finalidades específicas. No obstante, a efectos de nuestro estudio, el aspecto más relevante que aporta la Sentencia 40/2021 es relativo a la construcción y diferenciación conceptual que realiza el intérprete constitucional sobre las diversas formas de contribución a la suficiencia financiera de las Entidades Locales. Como hemos comentado previamente, el art. 55.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León contempla expresamente la posibilidad de que las EE.LL. participen de los tributos de la Comunidad, estableciendo la obligación de que esta participación se estructure en una ley de cortes, es decir, fijando una reserva de ley en esta materia[92].

Los senadores recurrentes consideraron que el DL 6/2020 afectaba directamente a la participación de las EE.LL. en los ingresos de Castilla y León, contraviniendo el parámetro de constitucionalidad fijado por el citado art. 55.3 del Estatuto. Subsidiariamente, el recurso plantea que, si no se declara la inconstitucionalidad del Decreto-Ley completo, este motivo sí sería suficiente para atacar la nueva condicionalidad del Fondo de cooperación, que realmente es la parte que nos interesa del asunto. La respuesta que da el letrado de la Junta de Castilla y León nos resulta muy interesante, pues profundiza en la naturaleza jurídica que tienen las distintas formas de transferencias financieras entre CC.AA. y EE.LL.. Este razonamiento, como veremos, sería esencialmente acogido por el Tribunal Constitucional en esta sentencia, recordando sus sentencias 13/1992, de 6 de febrero, y 331/1993, de 12 de noviembre, en la que trataban las mal llamadas "subvenciones incondicionadas"[93].

Distingue entre las dos figuras jurídicas diferentes que venimos comentando, la participación en tributos del Estado y las CC.AA. y las subvenciones. Ambas categorías corresponden, respectivamente, a los dos Fondos existentes en Castilla y León. El Fondo de participación, fruto del art. 55.3 del Estatuto castellanoleonés, es propiamente un mecanismo de participación en los tributos autonómicos, nutriéndose de un porcentaje de los impuestos propios de la Comunidad. El Fondo de cooperación local tendría "carácter puramente subvencional" y, aunque está vinculado a los ingresos derivados de impuestos cedidos por el Estado, al financiarse con ellos, su cuantía viene fijada en la ley de presupuestos generales de la CA. No se vincula la dotación del Fondo a la evolución de tales ingresos,

92 Aunque el Estatuto habla de participación en ingresos, el artículo 55.3 del Estatuto vincula estas transferencias con el mandato establecido en el art. 142 CE. Por ello, y teniendo también en cuenta que el Fondo en cuestión se financia específicamente con impuestos propios, entendemos que la norma regula una verdadera participación en tributos propios de la Comunidad Autónoma.

93 Estas sentencias anunciaban ya que "las denominadas subvenciones incondicionadas" no tenía verdadero carácter de subvención, iniciando la diferenciación jurídica y terminológica de la participación en ingresos y las verdaderas subvenciones: "Lo dicho resulta aplicable tanto a los ingresos de los Entes locales consistentes en participaciones en los ingresos del Estado, como a las denominadas subvenciones incondicionadas. Como hemos tenido oportunidad de manifestar al respecto, se trata de subvenciones que no responden a una finalidad o acción de fomento y que, si bien formalmente están caracterizadas como subvenciones, en realidad encubren meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente, en este caso los Entes locales, o servicio público y que sólo impropiamente o en una acepción muy genérica pueden asimilarse a las subvenciones en sentido estricto, constituyendo en realidad transferencias presupuestarias para asegurar la suficiencia financiera del ente público receptor (como es el caso de las subvenciones a las entidades locales destinadas a asegurar su equilibrio financiero), o sencillamente, una forma de financiación del mismo" (STC 13/1992, fundamento jurídico 6º y STC 331/1993, fundamento jurídico 2º.C).

sino que anualmente se decide su importe. Para el letrado de la Junta, el hecho de que este fondo no atienda a una participación específica en tributos propios, sino a una transferencia general derivada de los ingresos generales de la CA, hace que no se esté infringiendo la reserva de ley fijada por el Estatuto de Autonomía, afirmando que esta solo se predica de la primera categoría jurídica, y no de las subvenciones[94].

El Tribunal Constitucional manifiesta su conformidad con el razonamiento desarrollado por el gobierno autonómico. Dado que este motivo de recurso iba dirigido en exclusiva contra la ampliación de la condicionalidad del Fondo de cooperación, el TC analiza el contenido de la Ley 10/2014, centrándose lógicamente en la parte referente a la financiación de las EE.LL.[95]. El intérprete constitucional considera que solo el Fondo de participación responde al mandato del art. 55.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla León, al ser el único que se refiere a la participación "en los ingresos de la comunidad autónoma". A este respecto recuerda su configuración: un 20% de los dos impuestos autonómicos establecidos por Castilla y León, el Impuesto sobre la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión, y el impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos.

El TC afirma que se trata de una "auténtica **«**participación**»** [...] en la recaudación de tributos propios de la comunidad autónoma", de manera que dichos tributos "devienen así en **«**coparticipados**»** entre la comunidad autónoma y las entidades locales, en cumplimiento del art. 142 CE". La financiación que obtienen las EE.LL. de este fondo depende directamente de lo que "recaude por los tributos **«**participados**»**, sin que se les garantice un mínimo, lo que resulta coherente con el principio de **«**corresponsabilidad fiscal**»**"[96].

El otro fondo regulado por la Ley 10/2014, presenta características y denominación distintas. Nos referimos a su título porque el propio TC lo destaca, afirmando que "se llama «de cooperación» y no de «participación»". Recuerda que su cuantía viene fijada anualmente en la ley de presupuestos, en base a una cantidad de partida establecida en 2015, y evolucionando conforme a los ingresos no financieros de la Comunidad Autónoma. La única salvaguarda que fija la citada Ley sobre la evolución cuantitativa de esta magnitud es que no puede ser inferior a la presupuestada en 2015, pero deja libertad al ejecutivo autonómico para su concreción.

Por ello, el Tribunal Constitucional concluye que, aunque el Fondo se financie con los ingresos de la Comunidad Autónoma, esto los equipara a cualquier otro gasto, y no por ello se considera participación en ingresos -tributos- de la Comunidad. Siguiendo este razonamiento, el Fondo de cooperación "tiene los rasgos propios de las subvenciones", como además confirma la Ley 5/2008 de subvenciones de Castilla y León, que se refiere a dicha cooperación económica local general". La última idea que queremos destacar es que el supremo intérprete constitucional, de nuevo, reafirma que la participación

94 La sentencia destaca que incluso en el debate parlamentario de convalidación el consejero hizo referencia a las diferencias de ambos tipos de fondos, incidiendo en que el de participación en tributos propios autonómicos sigue siendo incondicionado. La afectación de las transferencias se limita al de Fondo de cooperación económica local general, que desde su creación había tenido una naturaleza parcialmente condicionada.

95 En lo relativo a la modificación sobre los plazos de percepción de los fondos, el TC comenta que el recurso no considera que se vulnere el Estatuto de Autonomía por este motivo, afirmando que, en cualquier caso, no se habría razonado si el cambio del momento de pago suponía regular "los términos" de la participación en el sentido del Estatuto.

96 STC 40/2021, FJ 5º.

en los tributos viene referida únicamente a tributos propios, y vincula el cumplimiento de la obligación constitucional del art. 142 CE con estos fondos y no con las subvenciones:

> "La única conexión de este fondo con los ingresos autonómicos es que se sostiene gracias a ellos, como cualquier otro gasto de la comunidad autónoma, pero, vista su forma de cuantificación inicial y su evolución en el tiempo, no constituye una **«**participación**»** en el sentido del art. 55.3 EACL. Este precepto se debe interpretar conforme al art. 142 CE, referido a la participación en los tributos **«**de las Comunidades Autónomas**»**, cualidad que solo tienen los tributos propios establecidos por el legislador autonómico dentro de los márgenes de la LOFCA, no el resto de ingresos autonómicos."

3.4.3. Un nuevo paso del Tribunal Constitucional en la determinación conceptual de la participación en tributos de las Entidades Locales

Son varias las conclusiones que podemos extraer de este pronunciamiento en el que el TC, aunque no responda de manera directa a dudas sobre la financiación de las EE.LL. y la naturaleza de las formas de participación en los ingresos de las CC.AA., acaba desarrollando estos conceptos y razonamientos jurídicos para determinar si puede emplearse un decreto-ley en su regulación[97]. La primera cuestión que debemos destacar es la consagración de la diferencia entre las dos categorías de transferencias: la participación en tributos de las CC.AA., 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[98].

En el caso del Fondo de cooperación local de Castilla y León, se trataba de una forma de financiación de las EE.LL. que respondía a una decisión política anual plasmada en la Ley de presupuestos, y que, como no puede ser de otra forma, derivaba de los ingresos del ente transferente. Se puede inferir de lo concluido por el TC que el hecho de que una transferencia provenga de ingresos autonómicos no hace más que equipararla a cualquier otro gasto de la Comunidad Autónoma, concluyendo su carácter subvencional. El fondo de participación, por cuanto responde a una proporción de los ingresos de tributos de la CA, en el caso concreto de dos impuestos propios, respondería a la modalidad que contempla el art. 142 CE como modo de financiación de las EE.LL. Además, el TC recuerda una característica esencial de esta participación, que es la corresponsabilidad fiscal que genera en las dos Administraciones que comparten este ingreso público.

---

97 Lago Montero critica abiertamente la sentencia del TC analizada, tanto en las conclusiones que alcanza respecto a la diferencia entre participación en ingresos y subvenciones, como en el haber acudido a esta disquisición jurídica para tratar un tema de fuentes del Derecho. A su juicio, el Tribunal Constitucional podría haber analizado la corrección del Decreto-ley sin necesidad de acudir a este tema, y le "sorprende la argumentación en la que el TC se enreda para desestimarlo, sin ninguna necesidad, pues el tema no daba ni para folio y medio de razonamiento". Este autor sostiene que la participación en ingresos tributarios establecida en el art. 142 CE no exige en absoluto que se trate de transferencias incondicionadas, por lo que considera que el TC podría haber limitado a esto su respuesta. Lago Montero, J. M., "De la participación en tributos autonómicos a la plusvalía, con el TC hemos topado", *Tributos Locales*, nº 154, 2022, p. 36.

98 Ramos Prieto, J., "Situación de la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas como recurso de las Haciendas Locales, ¿Avance, retroceso o estancamiento?", Tributos Locales, nº 152, 2021, p. 156.

Esta reflexión jurídica parece matizar algunas de las afirmaciones que el propio Tribunal Constitucional hizo en su sentencia 150/1990. Como hemos comentado, en dicho pronunciamiento afirmó que los arts. 140 y 142 CE no exigían que "dicha participación" se instrumentara "mediante transferencias o subvenciones incondicionadas". De acuerdo con el tenor literal de esta afirmación, parecería que la participación en tributos propios también puede cumplirse mediante subvenciones. No obstante, el pronunciamiento que acabamos de analizar diferencia claramente los conceptos de participación en tributos y transferencias con carácter subvencional. Aunque ambas modalidades puedan servir para contribuir a la sostenibilidad financiera de las EE.LL., el TC ha dejado clara la diferencia jurídica y conceptual entre ambas, y la participación en tributos de las CC.AA. demandada por el art. 142 CE tiene una naturaleza diferente de meras subvenciones[99].

Otra de los axiomas que podemos extraer de la Sentencia 40/2021, y que viene a respaldar los anteriores pronunciamientos sobre la cuestión, es que el Tribunal Constitucional interpreta que la "participación en tributos de las CC.AA." que establece el art. 142 CE se limita a los tributos propios. El intérprete constitucional deja claro que dicha condición no se encuentra presente en el resto de ingresos autonómicos, y que solo los tributos propios establecidos por el legislador autonómico dentro de los márgenes de la LOFCA pueden considerarse como auténticamente participados[100].

No obstante, esta sentencia del TC no entra a dictaminar sobre la cuestión que más nos interesa: la importancia de la incondicionalidad de la participación en tributos de las CC.AA. Hemos de tener en cuenta que se trata de una cuestión que no fue alegada directamente por los recurrentes. Además, teniendo en cuenta que la conclusión final del Tribunal Constitucional fue que el fondo de cooperación no tenía carácter de participación en tributos, sino de subvención, cualquier comentario sobre la condicionalidad de los fondos habría de entenderse referida a este tipo de transferencias. De hecho, la sentencia deja claro que no hay problema para que mecanismos de cooperación financiera estén totalmente afectas a fines específicos, como ocurrió precisamente en el caso tratado y que le otorgaba el citado carácter "subvencional".

Respecto a la participación en los tributos de las Haciendas autonómicas no tenemos nuevos razonamientos jurídicos del intérprete constitucional que nos permitan, al menos, relativizar la vigente jurisprudencia de su sentencia 150/1990. Sin embargo, la clara diferenciación entre la participación en tributos propios y las subvenciones derivadas del conjunto de ingresos de la CC.AA. nos parece un avance que nos permite reforzar y mantenernos en varias de las cuestiones y dudas planteadas. Una interpretación conjunta de estas dos sentencias llevaría a conclusiones que, aunque válidas, seguirían dejando algunos interrogantes por responder. Relativizaríamos la interpretación de la STC 150/1990 y, en vez de entender que las subvenciones pueden constituir una participación en tributos de las CC.AA., la centraríamos en que ambos tipos de transferencias sirven para contribuir a la suficiencia financiera de las EE.LL. Sin embargo, el hecho de que permitan contribuir a la financiación de las Entidades Locales no las equipara en términos jurídicos, ni elimina las disparidades existentes entre estas figuras y constatadas por la STC 40/2021.

---

99 Lago Montero critica esta conclusión, calificando el razonamiento del Tribunal Constitucional de "construcción reduccionista" derivada de un "error metodológico" del intérprete constitucional. Lago Montero, J. M., "De la participación...", *op. cit.,* p. 37.

100 Esta consideración tan restrictiva puede ir en detrimento de la financiación de las EE.LL., sobre todo de las fuentes incondicionadas que se pongan a su disposición, ya que el margen con que cuentan las CC.AA. para el establecimiento de tributos y, sobre todo, impuestos propios, de acuerdo con el art. 6 de la LOFCA, es muy limitado. Esta interpretación, por tanto, es susceptible de provocar que la participación en tributos de las CC.AA. sea cuantitativamente residual. Sobre esta cuestión, véase Ramos Prieto, J., "Situación de la participación...", *op. cit.*, p. 156.

Además, estas diferencias entre la participación en tributos y las subvenciones, en cuanto a las primeras se les atribuye la característica de fomentar la corresponsabilidad fiscal, parecen ir más allá de la fuente de los ingresos utilizada. Si una ley autonómica estableciera una transferencia financiada con impuestos propios, pero en la que la determinación de su cuantía y el fin específico al que se afectan respondieran a decisiones políticas anuales, plasmadas en la ley de presupuestos de dicha CA, difícilmente podríamos considerar que hay una coparticipación en dichos tributos que aporte corresponsabilidad fiscal entre ambas Administraciones territoriales. Del mismo modo, si una Comunidad Autónoma decide establecer un porcentaje fijo del total de sus ingresos tributarios globales para transferirlo de manera incondicionada a las Entidades Locales, según la doctrina del TC, no se consideraría participación "en tributos propios", por exceder de las figuras estrictamente creadas por las CC.AA., siendo una participación en sus ingresos. Sin embargo, se generaría un grado de corresponsabilidad fiscal con las EE.LL. respecto a tales ingresos, ya que participarían de ellos, en el sentido etimológico del término.

Por tanto, entendemos que el Tribunal Constitucional sigue dando pequeños pasos hacia una construcción jurídica definitiva de estos conceptos. Falta, no obstante, un desarrollo específico de los confines conceptuales de la figura de la participación en tributos, toda vez que ha quedado constitucionalmente clara su distinción de las transferencias con carácter de subvención. Dicha construcción jurídica debería resolver los interrogantes que planteamos, determinar si la incondicionalidad de la financiación es un aspecto que debemos ignorar por completo o si, como creemos, también es determinante, siquiera parcialmente, para la corresponsabilidad fiscal que debe existir en los tributos participados.

Capítulo 2

Análisis cualitativo y cuantitativo de los instrumentos de colaboración y financiación entre las Comunidades Autónomas de régimen general y las Entidades Locales

I. ARAGÓN

1. El Estatuto de Autonomía de 2007

El artículo 114 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, bajo el título "Relaciones financieras con las Entidades Locales Aragonesas" recoge de forma expresa que corresponde a la Comunidad Autónoma "la tutela financiera respecto de las entidades locales", siempre dentro del marco de la Constitución. Una afirmación que ya podía extraerse en cierto sentido del artículo 53 de su anterior Estatuto (Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto): "Corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón velar por los intereses financieros de los Entes locales".

En esta línea, los apartados 2 y 3 del artículo 114 plasman la colaboración de la Comunidad en la gestión tributaria de los tributos locales y en la distribución de las subvenciones estatales incondicionadas y la participación en tributos del Estado.

No obstante, la principal novedad es la inclusión de dos apartados concretos dedicados a la colaboración financiera con las entidades locales mediante los que se blinda una asignación incondicional a las Entidades Locales bajo el sobrenombre de "Fondo Local de Aragón".

> "4. Con arreglo al principio de suficiencia financiera, la Comunidad Autónoma participará en la financiación de las Corporaciones Locales aragonesas aportando a las mismas las asignaciones de carácter incondicionado que se establezcan por las Cortes de Aragón. Los criterios de distribución de dichas aportaciones se aprobarán mediante ley de las Cortes de Aragón y deberán tener en cuenta las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de los entes locales.
>
> 5. El conjunto de las aportaciones realizadas a las Corporaciones Locales se integrará en el Fondo Local de Aragón."

Realmente este precepto no hace sino recoger lo que ya era una práctica común en Aragón con anterioridad a la aprobación del Estado de Autonomía de 2007: una asignación incondicionada a las Entidades Locales integrada en un fondo general con criterios de distribución definidos mediante Ley. Como veremos a continuación, esta tradición se consolida a partir del Estatuto de 2007, con cifras sustanciales que han mantenido históricamente a Aragón como una de las Comunidades Autónomas que de manera más clara y transparente ha apostado por colaborar en la financiación incondicionada de sus Entidades Locales.

2. La normativa autonómica de régimen local

La norma principal que desarrolla a nivel autonómico la legislación de régimen local en Aragón es la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

Este texto dedica el Capítulo I de su Título IX específicamente a las "Relaciones económico-financieras" entre la Comunidad Autónoma y las haciendas locales, reservando al Capítulo II el desarrollo específico del "Fondo Local de Aragón".

En el Capítulo I (artículos 254 a 259) ya de disponía, entre otras cuestiones, que "Las entidades locales aragonesas percibirán aportaciones de la Comunidad Autónoma" (artículo 254.3). Como decíamos, el Capítulo II (artículos 260 a 262) está dedicado a desarrollar el "Fondo Local de Aragón", un instrumento que engloba el conjunto de transferencias (condicionadas e incondicionadas) que se incluyen en los presupuestos autonómicos con destino a apoyar el desarrollo y la gestión de las distintas actividades que sean de competencia de las Entidades Locales.

Lo primero que puede llamar la atención es que a pesar de que no existiera un mandato expreso en el anterior Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982, la Ley 7/1999 ya prevé la existencia de *aportaciones* (término que no aparece en la Constitución, en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local ni tampoco en el Texto Refundido sobre Haciendas Locales) que serán distribuidas conforme a criterios que atiendan a "las peculiaridades de la organización territorial aragonesa y las Directrices de Ordenación Territorial, así como los Planes Directores de la Comunidad Autónoma en materias de su competencia". Todo ello a través de un instrumento transversal como el Fondo Local de Aragón.

Quizás la principal novedad del Estatuto de Autonomía 2007 sea la mención específica a la naturaleza incondicionada de esta aportación. No obstante, comprobaremos como en el Fondo Local de Aragón conviven partidas finalistas y no finalistas. De hecho, dentro del mismo se integraba en su art. 262 el Fondo de Cooperación Municipal, instrumento de carácter incondicionado. No obstante, las deficiencias del mismo (excluía a las tres capitales de provincia y estaba sujeto a los vaivenes de la situación política) ha llevado a la reciente aprobación de la Ley 5/2022, de 6 de octubre, Reguladora del Fondo Aragonés de Financiación Municipal, cuyas características analizaremos posteriormente.

3. El Fondo Local de Aragón

3.1. Antecedentes

Con anterioridad al propio Fondo Local de Aragón de 1999 ya existieron otros instrumentos que aglutinaban la colaboración financiera autonómica con las Haciendas locales, la mayoría con un marcado carácter finalista. El más importante sin duda fue el Fondo de Cooperación Local, cuya andadura se inició en el año 1990, llegando hasta el mismo ejercicio 1999 inclusive. Constituido por la Ley 11/1989, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1990

(disposición adicional novena), agrupaba el conjunto de transferencias finalistas, tanto corrientes como de capital, dirigidas a colaborar en la financiación de las obras y servicios a cargo de las Entidades Locales.

A través de la Ley 7/1993, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1993 (artículo 29), se modificó la denominación del Fondo, que pasó a llamarse Fondo Autonómico de Cooperación Local. No obstante, este pequeño cambio nominal no impidió que se mantuviese intacta la idea originaria de hacer de él un cauce unificador del conjunto de transferencias destinadas a las Administraciones locales como apoyo al desarrollo y gestión de las distintas actividades de su competencia.

La primera apuesta real por la financiación incondicionada surgió en 1993 mediante la creación del Fondo Aragonés de Participación Municipal, (disposición adicional vigesimotercera de la citada Ley 7/1993). La característica principal de este Fondo fue su carácter de recurso no finalista y la fijación de criterios objetivos de distribución mediante ley de las Cortes de Aragón.

No obstante, apenas tres años después, este Fondo Aragonés de Participación Municipal incondicionado, fue sustituido por un instrumento mixto, el Fondo Autonómico de Inversiones Municipales de Aragón (Ley 1/1997, de 14 de enero), vigente hasta 1999 y que ofrecía subvenciones condicionadas a la realización de inversiones municipales, con una parte de transferencias incondicionadas dirigidas a atender tanto gastos corrientes como gastos de capital de los municipios de menor tamaño.

Si bien hemos podido observar ciertos vaivenes en el reconocimiento de financiación incondicionada a las entidades locales en estos años, la realidad es que Aragón fue una de las primeras en preocuparse de manera tan clara por la suficiencia financiera de las entidades locales, consolidando esta apuesta mediante la creación del Fondo Local de Aragón.

3.2. Evolución normativa y cuantitativa del Fondo Local de Aragón

La amplia tradición de Aragón en la configuración de instrumentos financieros con destino a las Entidades Locales se refleja en el Fondo Local, creado por la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón. Este Fondo aglutina el conjunto de transferencias a las Entidades Locales programadas en el presupuesto de la Comunidad Autónoma, tanto condicionadas como incondicionadas, con la vocación de apoyar el desarrollo y gestión de las actividades realizadas por aquéllas en el ejercicio de sus competencias.

Como indicamos anteriormente, este instrumento se mantiene en vigor desde 1999, sin haber sufrido variaciones significativas desde la aprobación del último Estatuto de Autonomía de 2007, a pesar de que este parece exigir el carácter incondicionado de las aportaciones. La realidad es que, tanto en un plano teórico como práctico, el Estatuto se adapta ya a la naturaleza y estructura del Fondo Local de Aragón previo (gran parte de la redacción del artículo 114 bebe, de hecho, de la propia Ley 7/1999), por lo que su aprobación no exigió modificar aspectos sustanciales del Fondo. A pesar de recoger también los programas finalistas, la parte incondicionada del Fondo da cumplimiento a las previsiones estatutarias respecto a la participación de las entidades locales en los ingresos de la Comunidad Autónoma.

Teniendo en cuenta este sesgo (el Fondo Local aglutina todas las partidas presupuestarias finalistas y no finalistas con destino a las Entidades Locales) debemos relativizar sus números. Por tanto, con el

fin de garantizar la comparabilidad de los datos entre Comunidades Autónomas, dejaremos claro en nuestro análisis cuando hablamos de fondos que puedan considerarse realmente una participación incondicionada en los ingresos.

En todo caso, siendo una de las primeras Comunidades Autónomas analizadas, comprendemos que no se entienda aún la relevancia cuantitativa y cualitativa de la parte incondicionada del Fondo Local de Aragón, cuestión que podrá apreciarse cuando realicemos el análisis comparativo final.

Como punto de partida, a salvo de que posteriormente vayamos desglosando con más detalle su composición, mostramos en la siguiente tabla el importe del Fondo Local de Aragón y lo comparamos con el Presupuesto de Gastos de la Comunidad Autónoma en cada año.

El Fondo Local de Aragón (FLA) en el gasto de la Comunidad Autónoma de Aragón
Ejercicios 2007 a 2022

Ejercicio	Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón Estado de gastos. Euros	FLA Dotación total Euros	FLA Peso relativo en el gasto autonómico
2007	5.162.808.032,87	266.998.071,26	4,80%
2008	5.567.924.612,55	262.262.466,39	4,49%
2009	5.837.825.847	289.085.601,67	5,05%
2010	5.720.485.481,76	232.571.728,51	4,39%
2011	5.293.754.860,91	168.506.452,38	3,16%
2012	5.328.716.690,76	178.677.703,78	3,50%
2013	5.107.284.732,10	125.503.365,35	2,33%
2014	5.374.978.535	140.303.537,69	2,67%
2015	5.254.454.319,23	134.188.282,47	2,62%
2016	5.129.957.998,63	116.358.971,39	2,09%
2017	5.577.164.909,32	165.699.221,45	2,97%
2018	6.162.313.654	185.495.027,02	3,01%
2019*	6.162.313.654	185.495.027,02	3,01%
2020	6.466.530.737	186.525.024,22	2,88%
2021	7.454.031.859	191.028.105,14	2,56%
2022	7.443.845.672	223.148.670,95	3,00%
Variación período 2007-2022	44,18%	-16%	-1,80%
Variación Periodo 2017-2022	25,08%	25,74%	0,03%

Fuente: Estado de gastos y anexo I (hasta 2018) o VI (desde 2020) de las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para los ejercicios 2007 a 2022.

* En 2019 se prorrogó el presupuesto de 2018.

De este análisis inicial del volumen de recursos destinados al Fondo Local de Aragón y los presupuestos de la Comunidad Autónoma podemos anticipar ya un par de conclusiones.

- En el periodo 2007-2016 se observa una caída paulatina de los recursos del Fondo hasta reducirse a menos de la mitad de su dotación inicial, todo ello en un marco presupuestario más o menos estable, lo que llevó al Fondo a representar de casi el 5% del presupuesto de la Comunidad a apenas el 2%.
- Desde 2017, sin embargo, se ha recuperado poco a poco el volumen de fondos, hasta superar de nuevo los 200 millones de euros en 2022. No obstante, dado el crecimiento sostenido del presupuesto de Aragón desde 2007 (un 44%), el peso relativo del Fondo Local dentro del presupuesto se ha reducido a apenas un 3% desde las citadas cifras iniciales cercanas al 5%.
- Si bien en 2023 entrará en vigor el nuevo Fondo Aragonés de Financiación Municipal su dotación inicial coincide con las cifras que otorgaban a los municipios el anterior Fondo de Cooperación Municipal (todos salvo las capitales de provincia) y el Programa de Política Territorial (solo para las tres capitales de provincia).

Cabe destacar además que dada la caída continuada de los recursos en los años posteriores a la crisis económica de 2009 desde el año 2014 al 2017 se incluyó en las respectivas Leyes de presupuestos una disposición adicional que contemplaba completar la financiación de los municipios mediante un nuevo Fondo, el Fondo Municipal de Aragón que debería ser dotado por el Gobierno de Aragón y las Diputaciones Provinciales. En la práctica, de hecho serían las corporaciones provinciales las que deberían aportar recursos adicionales pues la Ley de Presupuestos prevé que la contribución del Gobierno de Aragón pueda ser la propia dotación presupuestaria para el Fondo de Cooperación Municipal prevista ya en estos presupuestos. Este Fondo Municipal de Aragón no se llegó a activar, pero la idea de un nuevo Fondo de Financiación municipal siguió planeando desde entonces en la política aragonesa.

En junio de 2018, se presentó en las Cortes de Aragón el Anteproyecto de Ley reguladora del Fondo Aragonés de Financiación Municipal. Este Fondo vendría a sustituir el Fondo de Cooperación Municipal tratando de suplir sus carencias (según la exposición de motivos la inestabilidad y su falta de vinculación con la evolución financiera de la Comunidad). Tras un tortuoso camino de más de cuatro años veía finalmente la luz la Ley 5/2022, de 6 de octubre, Reguladora del Fondo Aragonés de Financiación Municipal.

Realmente, como comprobaremos a continuación, las cifras iniciales de dotación de este Fondo son casi idénticas a las ya plasmadas en el Fondo de Cooperación Municipal para todos los municipios y el Fondo de Política Territorial en lo que respecta a las capitales de provincia.

3.3. Estructura del Fondo Local de Aragón

Como hemos venido advirtiendo, el Fondo Local de Aragón está integrado en gran medida por un conjunto heterogéneo de transferencias derivadas de múltiples programas sectoriales aplicados por los distintos Departamentos de la Administración autonómica. Tales transferencias, constituyen generalmente auténticas subvenciones públicas y sirven para financiar acciones en ámbitos de muy diversa índole (policía local, carreteras, urbanismo, transportes, servicios en materia agroalimentaria,

energías renovables, consumo, educación, cultura, medio ambiente, servicios sociales, etc.). No queremos menospreciar en absoluto estos programas de subvenciones, pues resultan más que necesarios y en muchas ocasiones son el único medio por el que las entidades locales pueden afrontar determinadas inversiones o asumir gastos corrientes. Sin embargo, uno de los principales objetivos de este estudio es identificar programas de transferencias no condicionadas que contribuyan de forma real la suficiencia financiera de las entidades locales, por lo que en la medida de lo posible trataremos de desgranar la naturaleza de cada programa.

En esta línea, nos centraremos en dos programas singularizados de transferencias a las Haciendas locales presentes en el Fondo hasta 2022, en que el segundo de ellos será sustituido por el mencionado Fondo Aragonés de Financiación Municipal. El primero de ellos es el denominado Programa de Política Territorial (artículo 261 de la Ley 7/1999) con la función de "fomentar e incentivar las actuaciones de las entidades locales que guarden relación con la mejora de la estructura local". El segundo es el Fondo de Cooperación Municipal (artículo 262 de la Ley 7/1999, derogado con efectos desde el 1 de enero de 2023), declaradamente de carácter incondicionado y cuyo fin era "contribuir al equilibrio económico de los municipios de la Comunidad Autónoma y a la realización interna del principio de solidaridad".

A estos dos fondos debemos añadir otra línea de financiación dentro del Fondo Local que ha crecido en importancia fruto del profundo proceso de comarcalización promovido por la Comunidad Autónoma de Aragón, hablamos de los programas específicos de aportaciones a las Administraciones comarcales, dirigidos a la financiación del traspaso de funciones y servicios y de los gastos de personal y a la dotación de un Fondo de Cohesión Comarcal. Realmente estos programas tienen un marcado carácter finalista (persiguen cubrir los costes de competencias cedidas concretas) por lo que aunque su volumen es significativo, no contribuyen de forma sustancial a la mejora de la suficiencia financiera. De hecho, únicamente el Fondo de Cohesión Comarcal, que ha ido perdiendo importancia progresivamente hasta su casi desaparición, podría encajar dentro del concepto de financiación más o menos incondicionada.

Esta subdivisión del Fondo Local creado en 1999 fue refrendada en su momento por el Decreto 38/2006, de 7 febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones y transferencias con cargo al Fondo Local de Aragón en el cual se distinguían dos grandes variantes de aportaciones de la Comunidad Autónoma a las Entidades Locales, según su naturaleza jurídica.

Por un lado, el título I contenía una regulación pormenorizada de las subvenciones vinculadas a programas sectoriales, definidas como entregas dinerarias sujetas al cumplimiento de un determinado objetivo (la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, etc.).

Sin embargo, la aprobación de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón, obligaba a la adaptación de las bases de reguladoras de subvenciones que estuvieran publicadas con anterioridad. El principal efecto fue la derogación de este título I por la publicación de unas nuevas bases reguladoras por parte del Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón, a través de la Dirección General de Administración Local por medio de la ORDEN PRE/571/2016, de 13 de junio de 2016, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones con cargo al Fondo Local

de Aragón. No prestaremos mayor atención a este aspecto dado que esta Orden no modificó la regulación del Título II del Decreto 38/2006 relativa a las transferencias destinadas a las entidades locales con regulación específica.

Por tanto, es este Título II del Decreto 38/2006 (artículos 26 a 29) el que alude a las designadas como "Transferencias a las entidades locales con regulación específica", entre las cuales se incluían los citados Fondo de Cooperación Municipal, el Fondo de Cohesión Comarcal, las transferencias a las comarcas para el ejercicio de las competencias traspasadas por la Diputación General de Aragón y el Programa de Política Territorial. La Ley 5/2022 que crea el Fondo Aragonés de Financiación Municipal no solo sustituye al anterior Fondo de Cooperación Municipal sino que también lo excluye de esta categoría.

La configuración del Fondo Local de Aragón responde por tanto a la siguiente estructura. Aunque ya se encuentre en extinción, vamos a analizar también el Fondo de Cooperación Municipal dada la relevancia hasta este momento y la continuidad en la dotación y estructura respecto al nuevo Fondo Aragonés de Financiación Municipal.

3.4. Características básicas del Fondo Local de Aragón

En el siguiente cuadro hemos tratado de sintetizar las características básicas, tanto del Fondo Local de Aragón en concreto como de los tres programas específicos de transferencias a las Entidades Locales.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN
FONDO LOCAL DE ARAGÓN
EJERCICIOS 2007 a 2022

Estructura

- Comprende el conjunto de transferencias destinadas a las Entidades Locales que se incluyen en los presupuestos de la Comunidad Autónoma como apoyo al desarrollo y gestión de las actividades de su competencia.
- Compuesto ahora por tres tipos de programas:
  - Fondo Aragonés de Financiación Municipal
  - Programas específicos de transferencias a las Entidades Locales:
    1. Programa de Política Territorial.
    2. Sección presupuestaria "A las Administraciones comarcales", comprensiva de diversos programas de transferencias (ejercicio de las competencias transferidas por la Comunidad Autónoma, Fondo para gastos de personal y Fondo de Cohesión Comarcal).
  - Programas sectoriales de subvenciones y ayudas de los diversos Departamentos de la Administración autonómica, reguladas por la ORDEN PRE/571/2016, de 13 de junio de 2016, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones con cargo al Fondo Local de Aragón.

Entidades Locales beneficiarias

- Programa de Política Territorial: a priori todas las Entidades Locales, incluidas las comarcas.
- Fondo Aragonés de Financiación municipal: todos los municipios, incluidos ya también las tres capitales de provincia (Huesca, Teruel y Zaragoza).
- Sección presupuestaria "A las Administraciones comarcales": las comarcas constituidas.

Finalidad

- Programa de Política Territorial
  - Fomento e incentivo de las actuaciones de las Entidades Locales relacionadas con la mejora de la estructura local, de acuerdo con los criterios de la propia Ley 7/1999, de la legislación autonómica sobre comarcalización y las directrices de ordenación del territorio, mediante transferencias corrientes para colaborar a los gastos de funcionamiento de entidades supramunicipales y transferencias de capital para apoyar la realización de inversiones.
  - Instrumento multisectorial de ordenación del territorio que comprende dotaciones cuyo objetivo prioritario es la vertebración territorial y social de la Comunidad Autónoma.
- Fondo Aragonés de Financiación Municipal: suficiencia financiera de los municipios de la Comunidad Autónoma, contribuyendo a su equilibrio económico, y realización interna del principio de solidaridad.

- Sección presupuestaria "A las Administraciones comarcales": puesta en marcha y funcionamiento de la organización y actividades de las comarcas.
  - Transferencias para el ejercicio de las competencias transferidas por la Comunidad Autónoma: cobertura del coste de las funciones y servicios asociados a las competencias traspasadas.
  - Fondo para gastos de personal: financiación de la estructura de personal necesaria para el ejercicio de las competencias transferidas.
  - Fondo de Cohesión Comarcal: corrección de los desequilibrios y desajustes que se pudieran producir hasta que se culminen los procesos de traspaso de funciones y servicios, mediante la financiación de inversiones y actuaciones destinadas a la creación de infraestructuras y servicios.

Objeto

- Participación global en los ingresos de la Comunidad Autónoma, sin base tributaria propiamente dicha, al no estar vinculada la cuantía ni la evolución de los Fondos al rendimiento de ningún tributo concreto de la Hacienda autonómica.
- El Fondo para gastos de personal de las comarcas se nutrirá con las dotaciones de personal amortizadas en los Departamentos y Organismos Autónomos del Gobierno de Aragón y deberá actualizarse con referencia a los porcentajes de aumento salarial que sucesivamente figuren en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.
- El Fondo de Cohesión Comarcal se financia con una parte de las cantidades detraídas de los programas de gastos de los Departamentos y Organismos del Gobierno de Aragón para financiar el coste de las funciones y servicios transferidos.

Evolución del Fondo

- Dotación fijada anualmente por la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para todos los casos.
- El desglose de los créditos presupuestarios que integran cada año el Fondo Local de Aragón se detalla en un anexo específico de la Ley de Presupuestos.
- No obstante, el Fondo Aragonés de Financiación Municipal prevé un sistema de actualización en función del índice de endeudamiento de la Comunidad Autónoma.
- La dotación de la sección presupuestaria "A las Administraciones comarcales" se producirá en función de la asunción de las correspondientes funciones y servicios por las comarcas, financiándose con créditos provenientes de los programas que atendieran los gastos para el ejercicio de las competencias transferidas.
- Aportaciones para el ejercicio de las competencias transferidas por la Comunidad Autónoma: una vez hecha efectiva la asunción de funciones y servicios por cada comarca, la sucesiva actualización del coste del traspaso en los ejercicios siguientes se realizará de conformidad con lo que dispongan las Leyes de Presupuestos.

Criterios de distribución

- Programa de Política Territorial-Transferencias de capital.- Las obras y servicios se seleccionarán con arreglo a diversos criterios:
  - Naturaleza de la obra o servicio, con preferencia para los proyectos de interés supramunicipal y los que complementen actuaciones de la Administración autonómica o se ajusten a sus planes directores y programas, generen empleo o promuevan el asentamiento de población activa.
  - Características de la Entidad Local beneficiaria, con preferencia para las actuaciones propuestas por las siguientes Entidades Locales:
    - Mancomunidades y comarcas.
    - Municipios cabecera de una zona o que desempeñen el papel de centro de un área de influencia.
    - Municipios con varios núcleos de población cuando alguno de ellos supere los 250 habitantes.
    - Municipios monumentales o histórico-artísticos.
    - Entidades Locales que presenten especiales circunstancias como consecuencia de problemas medioambientales, su inclusión en el área de influencia socioeconómica de un espacio natural protegido o la afección por grandes infraestructuras públicas que motiven actuaciones de compensación o restitución territorial.

- Programa de Política Territorial-Transferencias corrientes.- En un primer término se empleó como herramientas de financiación para la puesta en marcha y funcionamiento de la organización y las actividades de las comarcas, en función de su nivel de población. Con la consolidación de la sección presupuestaria específica para las administraciones comarcales pasaron a beneficiarse de estas transferencias las tres capitales de provincia conforme a sus respectivos convenios. Tras la asunción de estas partidas para las capitales de provincia en el Fondo Aragonés de Financiación Municipal está por ver si estas transferencias corrientes quedan sin contenido en 2023.

- Fondo Aragonés de Financiación Municipal:
  - Municipio de Zaragoza: 8.000.000 euros.
  - Municipio de Huesca: 1.000.000 euros
  - Municipio de Teruel: 700.000 euros.
  - Resto de municipios: 20.950.000 euros conforme estos criterios:
    a) Una cantidad fija resultante de distribuir por partes iguales el 40% entre todos los municipios.
    b) El 60% restante se distribuirá : con arreglo a los siguientes criterios
      - El 75%, en proporción al número de habitantes de cada municipio.
      - El 25% restante, en función de la existencia en cada municipio de núcleos de población habitados separados (40% se distribuya en igual cuantía entre todos los núcleos y el 60% restante en función del número de habitantes de los mismos)
      - Cualquier futuro incremento en la dotación inicial se distribuirá en función de estos parámetros:
        - 5% esfuerzo fiscal
        - 15% - Población igual o mayor de 65 años.
        - 15% - En función del índice de sobreenvejecimiento

- 15% - Menor Densidad de población.
- 45% Ordenación territorial.
  - 60%, en proporción al índice de funcionalidad y número de habitantes de cada municipio
  - 40%, proporcional a su rango jerárquico en la estructura del sistema de municipios.
- 5% - Ordinalidad (entre los municipios que, en cómputo global, obtengan menor importe del Fondo en relación con otro municipio con menos población).

- Programa de Política Territorial Sección presupuestaria "A las Administraciones comarcales".
  - Transferencias para el ejercicio de las competencias traspasadas por la Comunidad Autónoma:
    - 40% se asigna mediante cantidades fijas por partes iguales entre todas las comarcas.
    - 45% en proporción al número de habitantes de derecho de cada comarca.
    - 15% restante en función del número de municipios y núcleos de población diferenciados existentes en cada comarca.
  - Fondo para gastos de personal: cantidades asignadas anualmente para cada comarca en la Ley de Presupuestos en función de las competencias transferidas.
  - Fondo de Cohesión Comarcal: las transferencias a las comarcas se ordenan conforme al Plan propuesto por la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial; previamente se informará al Consejo de Cooperación Comarcal de los criterios generales de distribución de dicho Plan.

Carácter de los ingresos

- Programa de Política Territorial.- Transferencias destinadas a la financiación de las actuaciones previstas por el Programa, de acuerdo con la normativa sobre comarcalización y las directrices de ordenación del territorio.
  - Las dotaciones presupuestarias destinadas a los fines de este Programa podrán ejecutarse bien mediante actuaciones de la Administración autonómica, directas o en colaboración con otros entes, o bien mediante medidas de fomento a través de entidades públicas o privadas.
- Fondo Aragonés de Financiación Municipal.- Transferencia de carácter incondicionado para la financiación de cualquier obra o servicio de competencia municipal.
- Sección presupuestaria "A las Administraciones comarcales".-
  - Los gastos con cargo a los créditos de esta sección se realizarán mediante transferencias incondicionadas y de abono anticipado cada trimestre a las comarcas.
  - Como excepción, las transferencias con cargo a los créditos del Fondo de Cohesión Comarcal tendrán naturaleza finalista. La ejecución y justificación de las actuaciones realizadas con cargo a este Fondo se regula en el artículo 27 del Decreto 38/2006, de 7 de febrero.
  - Cuando la comarca reciba transferencias incondicionadas, financiadas total o parcialmente con cuantías provenientes de programas europeos o que tengan financiación adicional finalista de la Administración General del Estado, deberá justificar las inversiones, programas o servicios realizados, ante el Departamento competente del Gobierno de Aragón, mediante el procedimiento establecido al efecto.

3.5. Evolución de los programas específicos de transferencias a las Entidades Locales

Teniendo en cuenta la diferente naturaleza de cada uno de los programas específicos de transferencias a las Entidades Locales insertos en el Fondo Local de Aragón vamos a examinar su evolución en este apartado de manera independiente. No obstante, para facilitar su examen comparado realizaremos una última valoración del sumatorio de estos programas. Dado que la Ley 5/2022 reguladora del Fondo Aragonés de Financiación Municipal entrará en vigor en 2023 tendremos también en cuenta su eventual configuración, comparándolo con la situación actual y señalando cuáles son las principales consecuencias de su creación.

3.5.1. El Programa de Política Territorial

El artículo 261 de la Ley 7/1999 configura este Programa de Política Territorial, gestionado por el Departamento de Política Territorial e Interior en la actualidad, que tal y como indicamos asume la función de fomentar e incentivar actuaciones concretas relacionadas con la mejora de la estructura local. Desde sus inicios este programa estuvo compuestos por dos líneas claramente diferenciadas, una primera de transferencias corrientes y otra de transferencias de capital para apoyar la realización de inversiones.

Este apartado sufrió importantes cambios a raíz de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización (derogada posteriormente por el mencionado Decreto Legislativo 1/2006, con similar contenido en este sentido). Tras la modificación, la mayor parte de los fondos de este Programa se reorientaban para colaborar a la financiación de las comarcas, tanto en materia de inversiones supramunicipales como de gastos generados por la puesta en marcha y funcionamiento de la organización y actividades de las mismas. A medida que se ponían en marcha estas, su financiación se canalizó más a través del Programa de Transferencias a comarcas, hasta convertir el Programa de Política Territorial, principalmente, en un instrumento para financiar a las capitales de provincia.

Fondo Local de Aragón (FLA)
Desglose del Programa de Política Territorial (PPT). Ejercicios 2007 a 2022

Ejercicio	Fondo de Cooperación Local y Comarcal Transferencias corrientes Euros	Fondo de Cooperación Local y Comarcal Transferencias de capital Euros	Otras líneas de subvenciones de capital dentro del programa Euros	Total Programa Política Territorial Euros	Peso relativo en Fondo Local de Aragón
2007	2.395.072	21.835.972,21	5.989.288	30.220.332,21	11,32%
2008	2.395.072	21.835.972,21	5.989.288	30.220.332,21	11,52%
2009	2.395.072	21.835.972,21	5.591.000	29.822.044,21	10,32%
2010	1.890.556,10	19.045.371,12	5.193.250	26.129.177,22	11,23%
2011	1.026.768,19	12.242.979,28	4.152.604,18	17.422.351,65	10,34%
2012	1.026.769	12.242.981	2.300.000	15.569.750	8,71%
2013	9.726.038	1.912.009	600.000	12.238.047	9,75%
2014	9.634.399	10.200.000	91.639	19.926.038	14,20%
2015	9.634.389	13.400.000	91.649	23.126.038	17,23%
2016	614.740	2.355.000		2.969.740	2,55%
2017	9.469.740			9.469.740	5,72%
2018	9.469.740		600.000	10.069.740	5,43%
2019*		Presupuesto prorrogado			
2020	8.905.000		991.040	9.896.040	5,31%
2021	8.905.000		646.966,25	9.551.966	5%
2022	14.738.000		400.000	15.138.000	4,17%

Fuente: Estado de gastos y anexo I de las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para los ejercicios 2007 a 2022
* Conforme al artículo 111.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón al no haber sido aprobado un nuevo presupuesto, el 1 de enero de 2019, el presupuesto aprobado para el año 2018 se entendió automáticamente prorrogado para el año 2019.

Como puede apreciarse, han existido importantes cambios en este componente del Fondo Local, especialmente en los últimos años, en los que su importe ha caído ostensiblemente. Esta caída se enmarca en una minoración global de los recursos destinados a las Entidades Locales a través del Fondo Local y de la inversión en infraestructuras a todos los niveles de gobierno, pero también, como decíamos, en el traslado de la financiación a las comarcas a una parte propia del Fondo.

En los últimos cinco años la desaparición de las transferencias de capital programa se ha visto compensada (solo parcialmente) con el incremento que se produjo en el Fondo de Cooperación Municipal, tal y como podremos comprobar a continuación.

De hecho, desde el año 2017, el Programa de Política Territorial, salvo contadas excepciones, está integrado casi exclusivamente por cantidades fijas para las tres capitales de provincia conforme a los respectivos convenios.

- Zaragoza – 8.000.000 euros
- Huesca – 500.000 euros
- Teruel - 305.000 euros

Como principal novedad en este último periodo, los presupuestos para 2022 han previsto en su artículo 49 específicamente una cláusula de cierre del Convenio Bilateral Económico-Financiero entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza que conforme a la Ley de capitalidad de 2017 garantiza una financiación mínima para la capital.

La aprobación del Fondo Aragonés de Financiación Municipal implica que las transferencias previstas para las tres capitales de provincia se incluyen en el mismo, con incrementos relevantes para Huesca y Teruel, desapareciendo del Programa de Política Territorial.

3.5.2. El Fondo de Cooperación Municipal

El Fondo de Cooperación Municipal, regulado en el artículo 262 de la Ley 7/1999 y gestionado también por el Departamento de Política Territorial e Interior, sí tenía como objetivo principal contribuir a la suficiencia financiera de los municipios a la par que se persigue el principio de solidaridad mediante transferencias de carácter totalmente incondicionado, destinadas a gastos corrientes.

En la siguiente tabla podemos comprobar cómo a partir del año 2009 la crisis económica afectó tanto a su peso relativo dentro del Fondo Local de Aragón como a sus cifras absolutas. Por suerte, a partir de 2016 se fue recuperando algo su importancia aunque sus cifras se estancaran desde 2018.

La Ley 5/2022 de creación del Fondo Aragonés de Financiación Municipal deroga expresamente este Fondo aunque sus cantidades para el resto de municipios al margen de las capitales de provincia son las mismas (20.950.000 euros) de que estaba dotado el Fondo de Cooperación Municipal hasta 2022. La principal diferencia es el mecanismo específico de evolución de la dotación del nuevo Fondo en relación al endeudamiento relativo de la Comunidad Autónoma.

Fondo Local de Aragón (FLA)
Fondo de Cooperación Municipal (FCM). Ejercicios 2007 a 2022

Ejercicio	Programa 125.1 Apoyo a la Administración Local Dotación del FCM Euros	Peso relativo del FCM en el FLA
2007	24.040.485	9%
2008	24.040.485	9,17%
2009	24.040.485	8,32%
2010	19.235.000	8,27%
2011	10.446.601,40	6,20%
2012	10.491.602	5,87%
2013	10.491.602	8,36%
2014	9.653.000	6,88%
2015	9.653.000	7,19%
2016	17.500.000	15,04%
2017	18.000.000	10,86%
2018	20.950.000	11,29%
2019*	Presupuesto Prorrogado	
2020	20.950.000	11,23%
2021	20.950.000	10,97%
2022	20.950.000	9,39%
Variación período	-25,13%	1,86%

Fuente: Estado de gastos y anexo I de las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para los ejercicios 2007 a 2022.
* Conforme al artículo 111.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón al no haber sido aprobado un nuevo presupuesto, el 1 de enero de 2019, el presupuesto aprobado para el año 2018 se entendió automáticamente prorrogado para el año 2019.

3.5.3. Transferencias a comarcas

El artículo 60 del vigente Texto Refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 diciembre prevé que las Leyes de Presupuestos deben establecer, con carácter anual, transferencias incondicionadas a favor de las comarcas, destinadas a la puesta en marcha y funcionamiento de su organización y actividades

La dotación de estos importes depende precisamente de las correspondientes funciones y servicios que han asumido las comarcas fruto de este proceso de comarcalización de ciertas competencias en la Comunidad Autónoma de Aragón. Este programa, por tanto, se nutre realmente de créditos provenientes de los programas que hubieran afrontado los gastos para el ejercicio de estas competencias transferidas. Realmente, por tanto, aunque estemos hablando de transferencias incondicionadas, existen en el fondo un claro trasfondo finalista pues las comarcas perciben estos fondos para hacer frente a unas competencias nuevas que de otro modo no podrían afrontar.

Las cifras, como vamos a ver, son muy significativas, siendo la partida más importante del Fondo Local. Eso sí, dentro de este programa de financiación a las comarcas agrupado en una misma sección presupuestaria debemos distinguir también varios conceptos.

Un primer bloque lo integran las transferencias incondicionadas a cada Consejo Comarcal para compensar el coste de las funciones y servicios traspasados por la Comunidad Autónoma, conforme al método de valoración de dicho coste y a la fórmula de reparto entre las delimitaciones comarcales establecidos en los artículos 65 y 66 del citado Decreto Legislativo 1/2006.

Como segundo instrumento el artículo 63 prevé la existencia de un Fondo específico para los gastos de personal, destinado a sufragar los gastos provocados por la estructura de personal necesaria para el ejercicio de estas competencias transferidas.

Por último, como herramienta de cierre, se añadió un Fondo de Cohesión Comarcal, llamado a corregir los desequilibrios y desajustes que pudiera producir este proceso gradual. Su carácter transitorio se ve refrendando por el hecho de que su dotación ha ido reduciéndose de manera progresiva hasta convertirse en una partida meramente testimonial.

Fondo Local de Aragón (FLA)
Transferencias a comarcas y Fondo de Cohesión Comarcal. Ejercicios 2007 a 2022

Ejercicio	Programa 911.1. Transferencias corrientes y de capital (traspaso de funciones y servicios y Fondo para gastos de personal) Euros	Programa 911.2 Transferencias corrientes y de capital Fondo de Cohesión Comarcal Euros	Total transferencias a comarcas	Peso relativo en el FLA
2007	51.261.812	10.503.020,50	61.764.832,50	23,13%
2008	51.284.054	10.308.051	61.592.105	23,48%
2009	52.413.138	10.192.848	62.605.986	21,66%
2010	52.608.597,96	3.181.303,86	55.789.901,82	23,99%
2011	47.167.700	2.403.300	49.571.000	29,42%
2012	42.501.000	2.300.000	44.801.000	25,07%
2013	55.419.838,90	2.300.000	57.719.838,90	45,99%
2014	64.419.838,90	2.300.000	66.719.838,90	47,55%
2015	60.419.838,83	2.350.000	62.769.838,83	46,78%
2016	37.691.642,22	130.403,47	37.822.045,69	32,50%
2017	59.428.426,36	130.403,47	59.558.829,83	35,94%
2018	59.392.617,65	130.403,47	59.523.021,12	32,09%
2019*	Presupuesto prorrogado			
2020	63.521.435,89	-	63.521.435,89	34,06%
2021	64.621.435,89	-	64.621.435,89	33,83%
2022	63.521.435,89	-	63.521.435,89	28,47%
Variación período	15,93%	-98,76%	-3,57%	12,81%

Fuente: Estado de gastos y anexo I de las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para los ejercicios 2007 a 2022

* Conforme al artículo 111.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón al no haber sido aprobado un nuevo presupuesto, el 1 de enero de 2019, el presupuesto aprobado para el año 2018 se entendió automáticamente prorrogado para el año 2019.

En lo que respecta a su evolución podemos constatar cómo la apuesta por la comarcalización en Aragón se ha plasmado de forma evidente en la distribución de transferencias a las Entidades Locales. A pesar de algunos vaivenes y de la caída lógica del Fondo de Cohesión Comarcal por su propia naturaleza, este programa ha mantenido e incluso incrementado su dotación, constituyendo en algunos momentos de la última década casi la mitad del Fondo Local de Aragón, permaneciendo constante e incluso elevando su dotación en los momentos más críticos de la crisis en que el volumen de recursos con destino a las Haciendas locales decreció de forma ostensible.

3.5.4. Análisis en común de los programas específicos de transferencias a las Entidades Locales

Para realizar una valoración realista de la aportación del Fondo Local de Aragón a la suficiencia financiera de las entidades locales de la Comunidad entendemos que resulta crucial poner en común las cifras y características de los anteriores tres programas de transferencias a las entidades locales y de las cifras del nuevo Fondo Aragonés de Financiación Municipal que entrará en vigor en 2023 con cifras similares a las anteriores. Descartamos de nuevo ahondar en los créditos destinados a subvenciones en programas sectoriales porque no son el instrumento adecuado para garantizar esta suficiencia dado su carácter estrictamente finalista y eventual.

Cuando ponemos en común las cifras de los programas incondicionados quizás podemos tener la impresión de que nos encontramos ante una estructura ambiciosa con la capacidad de aportar fondos sustanciales al sostenimiento de las entidades locales aragonesas. Sin embargo, no debemos olvidar una cuestión fundamental: estas transferencias por su configuración no constituyen una fórmula de participación directa y expresa en la recaudación de los tributos de la Comunidad Autónoma. Sí es cierto que el Programa de Política Territorial y el Fondo de Cooperación Municipal, ahora sustituidos por el Fondo Aragonés de Financiación Municipal aportan fondos incondicionados. No obstante, ni siquiera la evolución del nuevo fondo, reglada en el art. 7 de la Ley 5/2022 responde al comportamiento de los ingresos tributarios, si no al endeudamiento relativo de la Comunidad Autónoma:

Si bien las transferencias a las comarcas parecen más estables estas están conectadas, como decíamos, a una serie de competencias adicionales asumidas mediante el proceso de comarcalización por lo que no podemos categorizarlas como financiación incondicionada.

Lo más significativo, en todo caso, es observar como el peso relativo de estos programas ha ido perdiendo peso dentro del presupuesto de gastos de la Comunidad Autónoma, confirmándose así que no se ha producido una evolución acorde con el crecimiento de la economía de la Comunidad (ni con sus ingresos tributarios). En concreto, los dos programas de naturaleza incondicionada (Política Territorial y Fondo de Cooperación Municipal) representaban menos de un 0,5% del Presupuesto de la Comunidad en los últimos años, escaso peso que hereda ahora el Fondo Aragonés de Financiación Municipal.

Peso relativo de los programas específicos de transferencias a las Entidades Locales respecto presupuesto de gastos. Ejercicios 2007 a 2022

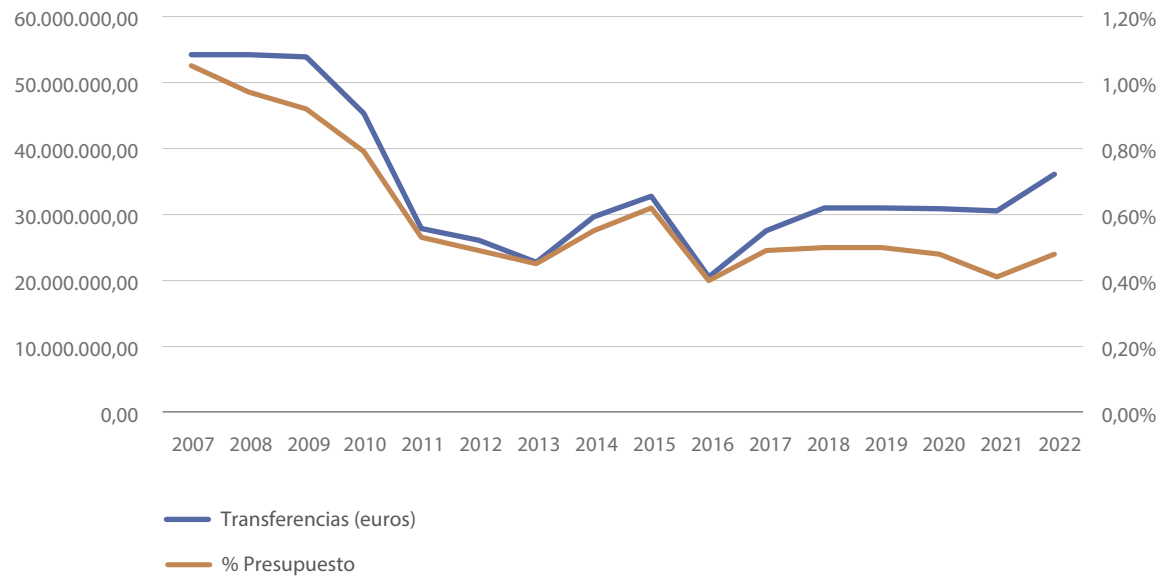
Ejercicio	Programa de Política Territorial		Fondo de Cooperación Municipal		Transferencias a comarcas	
	Dotación Euros	Peso en Ppto. Gastos	Dotación Euros	Peso en Ppto. Gastos	Dotación Euros	Peso en Ppto. Gastos
2007	30.220.332,21	0,59%	24.040.485	0,47%	61.764.832,50	1,20%
2008	30.220.332,21	0,54%	24.040.485	0,43%	61.592.105	1,11%
2009	29.822.044,21	0,51%	24.040.485	0,41%	62.605.986	1,07%
2010	26.129.177,22	0,46%	19.235.000	0,34%	55.789.901,82	0,98%
2011	17.422.351,65	0,33%	10.446.601,40	0,20%	49.571.000	0,94%
2012	15.569.750	0,29%	10.491.602	0,20%	44.801.000	0,84%
2013	12.238.047	0,24%	10.491.602	0,21%	57.719.838,90	1,13%
2014	19.926.038	0,37%	9.653.000	0,18%	66.719.838,90	1,24%
2015	23.126.038	0,44%	9.653.000	0,18%	62.769.838,83	1,19%
2016	2.969.740	0,06%	17.500.000	0,34%	37.822.045,69	0,74%
2017	9.469.740	0,17%	18.000.000	0,32%	59.558.829,83	1,07%
2018	10.069.740	0,16%	20.950.000	0,34%	59.523.021,12	0,97%
2019	Presupuesto prorrogado					
2020	9.896.040	0,15%	20.950.000	0,32%	63.521.435,89	0,98%
2021	9.551.966	0,13%	20.950.000	0,28%	64.621.435,89	0,87%
2022	15.138.000	0,20%	20.950.000	0,28%	63.521.435,89	0,85%

Fuente: Estado de gastos y anexo I de las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para los ejercicios 2007 a 2022.

Si bien estos datos parecen alentar un cierto pesimismo no debemos perder de vista el contexto de las restantes Comunidades Autónomas. La realidad es que, en la comparación con las demás, los programas incondicionados de Aragón no salen especialmente mal parados, tanto en financiación relativa como en financiación por habitante.

Para facilitar la comparación, como haremos con las restantes Comunidades, en los gráficos posteriores haremos solo referencia a los dos programas realmente incondicionados, descartando el efecto del proceso de comarcalización producido en Aragón.

Evolución de programas específicos de transferencias incondicionadas a Entidades Locales



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Presupuesto 2007-2022

Lo más significativo de esta visión de conjunto, además de la caída inicial y el estancamiento en los últimos años del volumen de transferencias a las entidades locales, es la caída aún mayor del peso relativo de estas transferencias dentro del conjunto del presupuesto de gastos de la Comunidad. Como apreciaremos en el análisis final, es una constante en el resto de Comunidades: el crecimiento de los presupuestos experimentado por las Comunidades Autónomas a partir de 2013-2014 no se ha reflejado casi nunca en un crecimiento en paralelo de los programas de financiación incondicionada.

Algo menos grave es esta caída relativa del peso en relación al presupuesto si la ponemos en el contexto de la ligera reducción de población que ha sufrido la Comunidad Autónoma de Aragón en los últimos años. De este modo, la financiación incondicionada por habitante proveniente de la Comunidad Autónoma sí ha permanecido más estable.

Dotación presupuestaria de los programas específicos de transferencias incondicionadas a las Entidades Locales del Fondo Local de Aragón. Financiación por habitante. Ejercicios 2007 a 2022

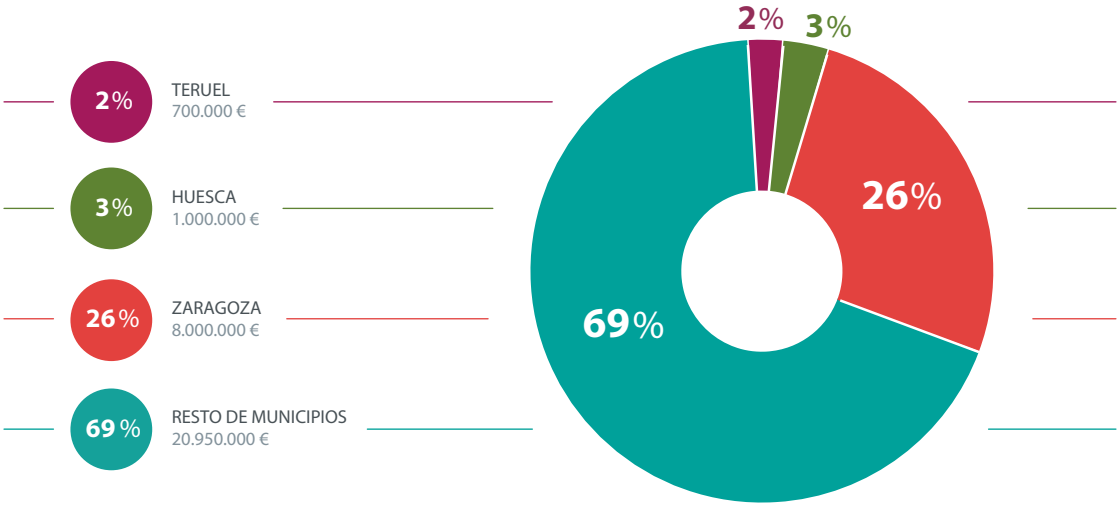
Ejercicio	Transferencias incondicionadas a Entidades Locales en el Fondo Local de Aragón Euros	Población de la Comunidad Autónoma según INE	Financiación por habitante Euros
2007	54.260.817,21	1.294.245	41,92
2008	54.260.817,21	1.325.426	40,94
2009	53.862.529,21	1.342.777	40,11
2010	45.364.177,22	1.344.183	33,75
2011	27.868.953,05	1.344.395	20,73
2012	26.061.352,00	1.343.789	19,39
2013	22.729.649,00	1.338.308	16,98
2014	29.579.038,00	1.331.300	22,22
2015	32.779.038,00	1.326.403	24,71
2016	20.469.740,00	1.318.738	15,52
2017	27.469.740,00	1.317.076	20,86
2018	31.019.740,00	1.308.728	23,70
2019	31.019.740,00	1.319.291	23,51
2020	30.846.040,00	1.329.391	23,20
2021	30.501.966,25	1.326.261	23,00
2022	36.088.000,00	.	

Fuente: Estado de gastos y anexo I de las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para los ejercicios 2007 a 2022 e INE.

3.5.5 La gran pregunta: ¿mejora la situación con el Fondo Aragonés de Financiación Municipal?

Como indicamos anteriormente, tras más de 4 años desde el Anteproyecto original, se ha aprobado recientemente la Ley 5/2022, de 6 de octubre, Reguladora del Fondo Aragonés de Financiación Municipal. La idea detrás de este nuevo fondo es claramente continuista, pues no hace como venimos insistiendo más que integrar en un mismo fondo al Fondo de Cooperación Municipal (destinado a todos los municipios salvo las capitales de provincia) y las transferencias a las capitales de provincia del Programa de Política Territorial. La principal novedad es que, si bien el punto de partida serían las partidas actuales (algo incrementadas para Huesca y Teruel), se actualizarán a partir de 2024 conforme a la evolución financiera de la Comunidad.

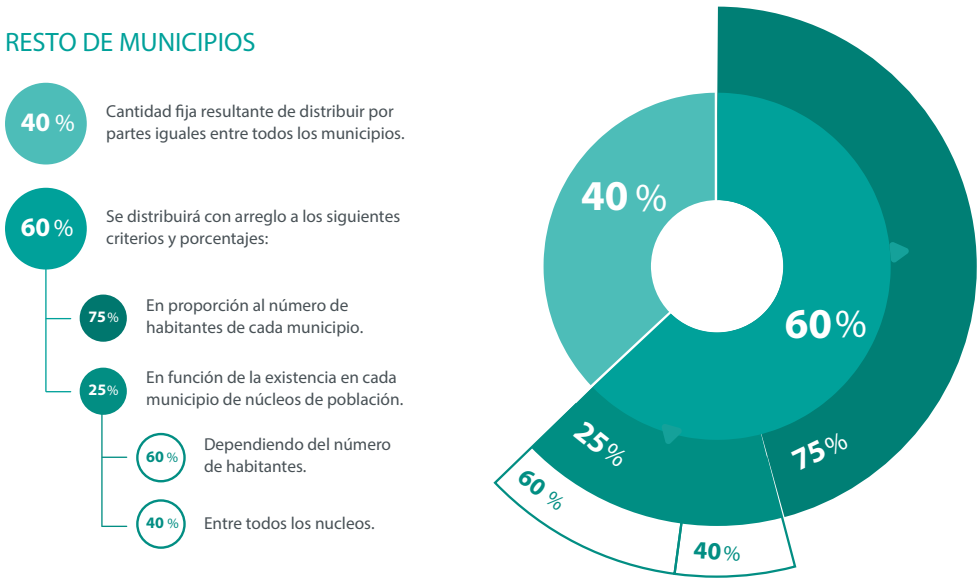
/ ARTÍCULO 8 / Criterios de distribución de la dotación mínima inicial



Fuente: Dominio web del Gobierno de Aragón. Infografía del Anteproyecto de Ley reguladora del Fondo Aragonés de Financiación Municipal.

Se mantienen también los criterios de distribución previstos en el Fondo de Cooperación Municipal para el reparto de esta dotación mínima inicial en el resto de municipios que no son capitales de provincia conforme al siguiente gráfico.

/ ARTÍCULO 8 / Criterios de distribución de la dotación mínima inicial



Fuente: Dominio web del Gobierno de Aragón. Infografía del Anteproyecto de Ley reguladora del Fondo Aragonés de Financiación Municipal.

En cambio, sí se produce una importante novedad, como advertíamos, en relación a la evolución del Fondo. La propia exposición de motivos la Ley considera que el sistema preexistente "no permite dar estabilidad a la financiación local, dado que está sujeta a la incertidumbre derivada de la voluntad política coyuntural y no está ligada a la evolución de la situación financiera de la Comunidad Autónoma". Como solución, el nuevo sistema sí contempla "la participación de los municipios aragoneses en los ingresos de la Comunidad Autónoma, garantizando un importe que se considera mínimo y regulando los posibles incrementos de manera objetiva".

El artículo 7 de la Ley 5/2022 prevé, particularmente, que se producirá un incremento de la dotación mínima inicial (30.650.000 euros) en función del endeudamiento relativo de la Comunidad Autónoma y de los ingresos no financieros, excluidos los finalistas:

a) Para índices de endeudamiento relativo de la Comunidad Autónoma inferiores a 1, el incremento será el 0,10% de los ingresos no financieros, excluidos los finalistas, que resulten de la última Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón aprobada.

b) Para índices de endeudamiento relativo de la Comunidad Autónoma comprendidos entre 1 y 1,50, el incremento será el 0,05 % de los ingresos no financieros, excluidos los finalistas, que resulten de la última Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón aprobada.

c) Para índices de endeudamiento relativo de la Comunidad Autónoma superiores a 1,50, no se producirá incremento.

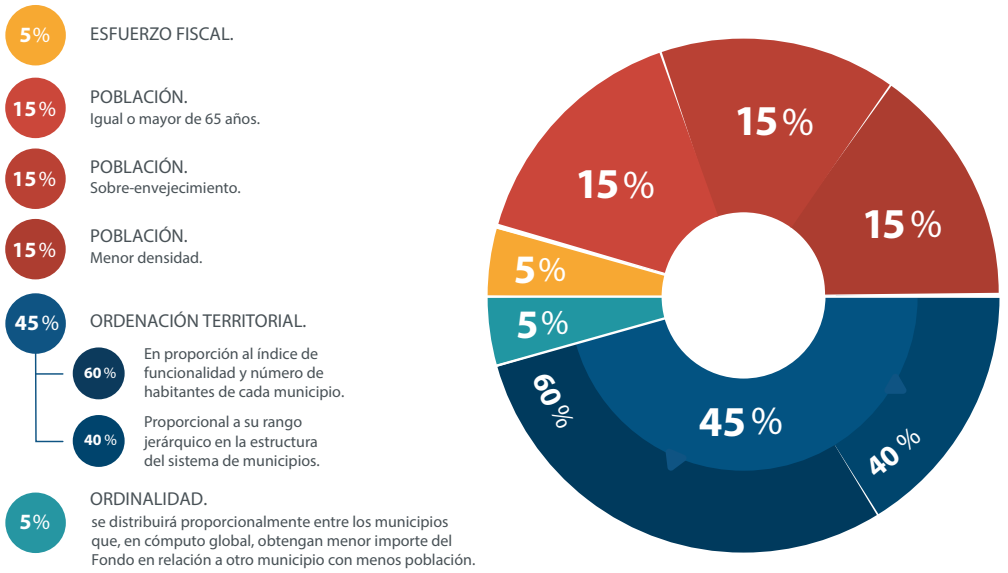
De cara a entender estas cifras, conviene advertir que el endeudamiento de Aragón a cierre del ejercicio 2021 era de 9.060 millones de euros. De esta forma, el índice de endeudamiento (en relación al presupuesto de la Comunidad Autónoma) se situaría actualmente en el caso b), entre 1 y 1,5 (en 1,2 aproximadamente). El eventual incremento del fondo sería de esta forma un 0,05% de los ingresos no financieros, excluyendo los finalistas, de la Comunidad.

Aunque este mecanismo de evolución no se activará hasta 2024 (en 2023 la dotación inicial serán los 30.650.000 euros indicados), podemos hacer cábalas de cuánto supondrá. Suponiendo un crecimiento similar de los ingresos no financieros al existente hasta ahora y teniendo en cuenta que en 2022 se presupuestaron en 5.600 millones de euros, ese 0,05% puede representar en 2024 en torno a 3 millones de euros (el doble si se consiguiera bajar el índice de endeudamiento por debajo de 1). Realmente no es una cifra nada desdeñable, pues supondría casi un 10% de incremento en un año con un escenario de endeudamiento medio.

Aún parece lejano en todo caso el mecanismo de cierre que prevé la Ley conforme al cual la dotación del Fondo podrá alcanzar como máximo, fruto de esta evolución, el 2% del Presupuesto de la Comunidad, lo que supondría en torno a 150 millones de euros.

Una vez determinado dicho incremento de la dotación mínima inicial, este se repartiría conforme a los siguientes criterios enumerados en el artículo 9 y sintetizados en el siguiente gráfico:

/ ARTÍCULO 9 / Criterios de distribución de los incrementos de la dotación mínima inicial



Fuente: Dominio web del Gobierno de Aragón . Infografía del Anteproyecto de Ley reguladora del Fondo Aragonés de Financiación Municipal

4. Valoración general

Cuando analizamos la evolución de la colaboración financiera de la Comunidad Autónoma de Aragón con las entidades locales de su territorio experimentamos sentimientos contradictorios. Por un lado, es cierto que desde hace muchos años cuentan con una regulación legal más o menos estable, tanto la Ley 7/1999 como el Texto Refundido de la Ley de Comarcalización. Sin embargo, los recursos destinados a esta colaboración no han tenido mayoritariamente el carácter de transferencias incondicionadas y tampoco han quedado al margen de los vaivenes presupuestarios.

El Fondo Local de Aragón ha canalizado, a través de sus diversos programas, esta colaboración. Su montante puede parecer significativo (en torno al 3% del presupuesto de gasto de los últimos años), sin embargo, los principales importes van destinados, bien a las subvenciones de programas sectoriales (totalmente finalistas), bien a la financiación de las competencias cedidas a las comarcas. Es cierto que la comarcalización funciona especialmente bien en una Comunidad Autónoma como la aragonesa con alta dispersión geográfica y municipios de pequeña población, pero no podemos considerar los fondos destinados a la misma como una verdadera transferencia incondicionada a las entidades locales.

El paso adelante que supone la aprobación de la Ley 5/2022 de 6 de octubre, Reguladora del Fondo Aragonés de Financiación Municipal tendrá efectos en todo caso de cara al futuro. Pues en su creación se han mantenido las cifras previas del Fondo de Cooperación Municipal y de los Programas de Política Territorial para las capitales de provincia, lo que representa apenas 30 millones de euros anuales (menos de un 0,5%) del presupuesto de la Comunidad. Es cierto, eso sí, que el mecanismo de evolución parece garantizar un crecimiento sostenido en los próximos años en cifras porcentuales cercanas al 10%, lo que irá compensando el estancamiento producido en los últimos años.

4.1. Aspectos positivos

1) Desde un punto de vista puramente formal, el Fondo Local de Aragón aparece como un instrumento jurídico estable, creado mediante ley y que aglutina el conjunto de transferencias y subvenciones de que son destinatarias las Entidades Locales programadas en el presupuesto de la Comunidad Autónoma, tanto condicionadas como incondicionadas, ofreciendo mayor transparencia y seguridad jurídica.

2) Aragón ha realizado una firme apuesta por la comarcalización, ofreciendo un importante volumen de recursos a las comarcas para el desarrollo de las competencias que han asumido.

3) El Fondo Aragonés de Financiación Municipal creado mediante la Ley 5/2022, de 6 de octubre, dota de mejor sistemática y seguridad jurídica respecto a las anteriores transferencias canalizadas mediante el Fondo de Cooperación Municipal (destinado a todos los municipios salvo las capitales de provincia) y el Programa de Política Territorial (con transferencias corrientes incondicionadas a las capitales de provincia).

4) Si bien no está ligado directamente a la evolución de los recursos tributarios de la Comunidad Autónoma, el Fondo Aragonés de Financiación Municipal garantiza tanto la dotación de unos importes mínimos ajenos a los vaivenes presupuestarios como una evolución en positivo de las transferencias incondicionadas a las entidades locales conforme reglas preestablecidas, lógicas y transparentes.

4.2. Aspectos negativos

1) En el Estatuto de Autonomía no se contempla un verdadero sistema de participación de las Entidades Locales en los ingresos de la Comunidad Autónoma.

2) La mayor parte de la dotación del Fondo Local de Aragón se distribuye en subvenciones sectoriales y en a favor de las comarcas. Estos recursos a las comarcas no tienen otra finalidad que la de cubrir las competencias transferidas por la Comunidad Autónoma por lo que realmente no estamos ante transferencias puramente incondicionadas.

3) Las transferencias incondicionadas a las entidades locales se vieron sensiblemente reducidas tras la crisis económica de 2009 y desde entonces las cifras han permanecido estables, sin recoger el verdadero crecimiento y recuperación de la economía.

4) El importe de fondos realmente incondicionados, recogidos a partir de 2023 en el Fondo Aragonés de Financiación Municipal apenas representan un 0,5% del presupuesto de gasto de la Comunidad Autónoma. A pesar de que se garantice una evolución bastante ambiciosa, deberán pasar muchos años hasta que el volumen de deuda se reduzca y permite un incremento más rápido en la dotación inicial.

II. PRINCIPADO DE ASTURIAS

1. El Estatuto Autonómico del Principado de Asturias

La Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias, recoge en su artículo 42 la autonomía financiera del Principado "dentro de los principios de coordinación con las Haciendas estatal y local". Esta redacción, más allá de afirmar este axioma como limitativo de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma, no aludía a ningún modelo específico de colaboración autonómica con los entes locales.

Este Estatuto autonómico fue reformado por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, que modificó su denominación, pasando a llamarse Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias. Asimismo concretó las nuevas competencias de dicho ente en los artículos 10 y 11, aludiendo este último, en su apartado 10, a la de desarrollo legislativo y ejecución sobre "régimen local". No obstante, el cambio más importante, que afecta a la materia que estamos analizando, fue la introducción por el artículo único.46 del artículo 51 bis, según el cual:

> "Corresponde al Principado de Asturias la tutela financiera de las Corporaciones Locales sin perjuicio de la autonomía que les garantiza el artículo 140 de la Constitución y en el marco de lo dispuesto en los artículos 142 y 149.1.18.ª de la misma."

La expresión "tutela financiera" ha sido empleada por diferentes Estatutos de Autonomía al normar la relación de las Comunidades Autónomas con los entes locales. La misma se afirma dentro del marco del artículo 142 del texto constitucional, lo que implica una referencia indirecta a la participación de estos en los tributos del Principado, aunque no se indique la forma ni el instrumento a través del cual dicha participación habrá de tener lugar.

2. La normativa autonómica de régimen local

En las diferentes disposiciones legales o reglamentarias que rigen en materia de régimen local en Asturias casi nada se dice sobre la transferencia de ingresos de la Hacienda autonómica a los entes locales.

Así, la Ley 3/1986, de 15 de mayo, por la que se regula el procedimiento de creación de Comarcas en el Principado de Asturias, se refiere en el artículo 9.4.d) a las subvenciones y aportaciones del Principado como recursos económicos de las mencionadas entidades locales.

Por su parte, el artículo 21 de la Ley 10/1986, de 7 de noviembre, reguladora de la demarcación territorial de los Concejos del Principado de Asturias[101], establece que:

> "En los Presupuestos del Principado de Asturias se establecerán consignaciones específicas para otorgar ayudas conducentes al fomento de la fusión o incorporación de concejos, independientes o coordinadas con las que otorgue el Estado, las cuales atenderán preferentemente la consecución de los siguientes objetivos:
>
> a) Dotación y mejora de las obras y servicios que coadyuven a la implantación de los servicios obligatorios señalados en el artículo 26 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local.
>
> b) Construcción o reforma de las Casas Consistoriales.
>
> c) Cualesquiera otros encaminados a conseguir la dotación y mejora de los servicios comunitarios, a favorecer el desarrollo y defensa del entorno ecológico y la calidad de vida de la población rural".

Se trata de ayudas enlazadas a un propósito específico que no es otro que el de fomentar la fusión o incorporación de concejos, atendiendo a partir de ahí a la consecución de diferentes fines.

También en el artículo 20 de la Ley 11/1986, de 29 de noviembre, por la que se reconoce la personalidad jurídica de la parroquia rural, se establece que estas "podrán obtener directamente ayudas de la Administración Autonómica en relación al cumplimiento de sus competencias propias, tanto a través de los Planes de Obras y Servicios como de otras actuaciones de la distintas Consejerías, dando cuenta de ello al Ayuntamiento correspondiente[102]". Efectivamente, como veremos en el siguiente apartado, existe una partida de subvenciones específicas para esta categoría de entes locales.

Por último, es reseñable que la Ley 1/2000, de 20 de junio, crea la Comisión Asturiana de Administración Local. Esta Comisión, de acuerdo con el preámbulo de dicha Ley resulta "necesaria para atender adecuadamente las necesidades de coordinación con las administraciones locales y para potenciar fórmulas de cooperación a través de las cuales quepa encauzar las relaciones". Entre sus funciones el artículo 2.2 enumera algunas de naturaleza económica que resultan relevantes:

> "(...) b) Estudiar y proponer las medidas que crea convenientes en relación con la situación económico-financiera de los entes locales.
>
> d) Formular propuestas y sugerencias sobre la transferencia de recursos y sobre la asignación o delegación de competencias a las entidades locales y encomiendas de gestión.
>
> e) Informar de las necesidades e insuficiencias de los concejos en materia de servicios mínimos y proponer criterios generales para acordar la dispensa de su prestación y el establecimiento de servicios comarcales.
>
> f) Proponer criterios de colaboración y coordinación para que las diferentes administraciones públicas ejerzan sus funciones de cooperación económica, técnica y administrativa."

En resumen, aunque la legislación autonómica se hace eco de la necesidad de que exista una financiación local por parte del Principado de Asturias, ello no se traduce en la mención expresa de un medio de apoyo económico concreto, ni de vehículos de participación incondicionada en los recursos autonómicos para las entidades locales. Prácticamente todo son alusiones de naturaleza indeterminada.

---

101 Concejo es la denominación tradicional que reciben los municipios en el Principado de Asturias (artículo 6.Uno Ley Orgánica 7/1981).

102 La parroquia rural es una entidad local inframunicipal, reconocida como forma tradicional de convivencia y asentamiento de la población asturiana (artículos 6.dos Ley Orgánica 7/1981 y 1 Ley 11/1986).

3. Los instrumentos de financiación local del Principado de Asturias

3.1. El Fondo de Cooperación Municipal

3.1.1. Un precedente: el Fondo Especial de Cooperación para Concejos de Menor Población

Con anterioridad a 2005 las Leyes de Presupuestos Generales del Principado establecían transferencias corrientes y de capital, principalmente a través de los programas de colaboración en obras y servicios de las entidades locales. De forma enunciativa podemos señalar que la Ley 5/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2004, preveía en su estado de gastos asignaciones corrientes para atender los gastos de representación institucional en concejos de menos de 1.000 habitantes (subconcepto 46001) y apoyar la gestión de las mancomunidades y otras entidades (subconcepto 46900), así como inversiones reales destinadas a procurar equipamientos a las mancomunidades (subconcepto 76901) y la dotación de las parroquias rurales (subconcepto 76502).

En el estado de gastos de la Ley 5/2004, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2005, se agregó por primera vez el Fondo especial de cooperación para concejos de menos de 1.000 habitantes (subconcepto 469002). El objeto no era otro que procurar la participación en programas y proyectos de interés autonómicos y atender, al igual que anteriores ejercicios, los gastos de representación institucional en estos municipios.

Apenas un año más tarde la Ley 6/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2006, pasó a renombrarlo como "Fondo especial de cooperación para concejos de menor población", haciendo partícipe del mismo a los municipios con población de derecho inferior a 2.500 habitantes, ampliándose a partir de 2007 a todos los municipios asturianos cuya población de derecho se situase por debajo del umbral de 5.000 habitantes.

Dicho Fondo especial se materializaba en la entrega a los pequeños municipios de transferencias corrientes y de capital que se simultaneaban con otras líneas de apoyo a la gestión de mancomunidades y otras entidades, así como de parroquias rurales. En cuanto a su naturaleza jurídica se trataba de subvenciones otorgadas en régimen de concurrencia competitiva, efectuándose su reparto tras la resolución de una convocatoria pública anual de la consejería competente en la materia, previa aprobación de unas bases. En dicha convocatoria debían detallarse las reglas de valoración y adjudicación, así como los documentos exigidos para poder justificar obligatoriamente el gasto o inversión.

Las ayudas concedidas podían destinarse a sufragar dos tipos de gastos. Por un lado, a los ayuntamientos se les permitía cubrir las cuantías de aportación municipal a programas y proyectos de interés para la Comunidad Autónoma. Por otro lado, podían emplearse para atender las retribuciones de las alcaldías o de otras personas del gobierno local o, alternativamente, para pagar gastos derivados de su representación institucional.

En cualquier caso, este sistema de cooperación económica tuvo un peso relativo dentro del gasto público autonómico extremadamente bajo. Por ello, no se entendió que contribuyera a la suficiencia de las Haciendas locales a través de una participación incondicionada en el rendimiento de los tributos o los ingresos del Principado. Su escasa dotación, el limitado ámbito subjetivo de beneficiarios, que excluía a todos los municipios con población de derecho superior a 5.000 habitantes y, por último, su sujeción al régimen jurídico de las subvenciones eran señales manifiestas de que se trataba de una figura creada para atender a objetivos muy diferentes.

3.1.2. La convivencia del Fondo de Cooperación para Concejos de Menor Población y el Fondo de Cooperación Municipal en el período 2009-2012

La disposición adicional primera de la Ley del Principado de Asturias 6/2008, de 30 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Tributarias de acompañamiento a los presupuestos Generales para 2009, crea el Fondo de Cooperación Municipal. Como afirma el considerando décimo de dicha Ley, con este fondo "de carácter incondicionado [...] se pretende dar respuesta a las demandas de las entidades locales de contar con una mayor financiación destinada a la mejora de las dotaciones de infraestructuras básicas, espacios públicos y demás inversiones de uso público que en ejercicio de su autonomía determinen".

Este fondo de carácter incondicionado surge para fomentar la autonomía de los ayuntamientos asturianos a través de transferencias de capital a los concejos con una población igual o inferior a 40.000 habitantes, conforme a los datos procedentes de la revisión anual del Padrón municipal del INE (disposición adicional primera.1 y 3). Tiene como "objeto sufragar los gastos de capital de los concejos cuando resulten necesarios para asegurar la correcta dotación de las infraestructuras básicas, la mejora de espacios públicos, así como para otras inversiones destinadas al uso público" (disposición adicional primera.2).

Su desarrollo tuvo lugar a través del Decreto del Principado de Asturias 147/2010, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo de Cooperación Municipal. En el segundo párrafo de su Preámbulo se apunta que el carácter uniprovincial de la Comunidad Asturiana exige que se asuman las competencias, medios y recursos de las Diputaciones provinciales y que, para ello, se asista a los concejos de menor población, "no permitiéndose con las asignaciones de este fondo la financiación de sus gastos corrientes" (párrafo cuarto del Preámbulo).

Su dotación inicial fue de 8,5 millones de euros, lo que revelaba una cantidad bastante más elevada que la alcanzada hasta entonces por el fondo de cooperación para municipios de menor población: 2,7 millones de euros entre gastos corrientes e inversiones reales. A partir del sumatorio de ambas figuras, la participación de las entidades locales asturianas en los recursos del Principado fue la siguiente:

Participación de los Concejos asturianos en el Presupuesto del Principado a través de los Fondos de Cooperación para Concejos de Menor Población y de Cooperación Municipal. Ejercicios 2009 a 2012

Ejercicio	Fondo de Cooperación para Concejos de Menor Población Euros		Fondo de Cooperación Municipal Euros	Total participación
	Transferencias Corrientes	Transferencias de Capital	Transferencias de Capital	Total de transferencias
2009	1.000.000	1.785.000	8.500.000	11.285.000
2010	1.000.000	1.400.000	8.500.000	10.900.000
2011	846.000	0	8.500.000	9.346.000
2012 Prorrogado	846.000	0	8.500.000	9.346.000

Fuente: Estado de gastos de las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias para los años 2009 a 2012.

Puede observarse que el primero en el tiempo sufrió un descenso dramático y progresivo, sobre todo en la parte de las transferencias de capital, pues estas pasan a cubrirse por el Fondo de cooperación municipal que, además, abarca a más entidades beneficiarias -todas aquellas con una población inferior a 40.000 habitantes- que el Fondo para Concejos de Menor Población.

3.1.3. Afianzamiento del Fondo de Cooperación Municipal: período 2013-2022

Teniendo en cuenta que en el ejercicio 2012 no se aprobaron los presupuestos del Principado, sino que se prorrogaron los del ejercicio 2011, 2013 supuso la consolidación del actual modelo de financiación de los concejos asturianos en los presupuestos de esta Comunidad Autónoma, siendo reseñables las siguientes modificaciones:

1. Final de la asignación presupuestaria para el Fondo de Cooperación destinado a los Concejos de Menor Población.

2. Estabilización del Fondo de Cooperación Municipal como instrumento elemental de la participación de los municipios en los recursos autonómicos.

3. Posible destino del fondo a la financiación del gasto corriente de los concejos para que puedan paliar "en alguna medida los problemas de liquidez que vienen sufriendo" [apartado 6.i) del Preámbulo de la Ley 3/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2013]. En concreto, la disposición adicional cuarta de esta norma afirmó que: "En el ejercicio presupuestario de 2013, los créditos asignados al Fondo de cooperación municipal [...] tendrán la consideración de transferencias y se destinarán a financiar gasto corriente o de capital en los concejos beneficiarios".

La posibilidad de destinar los recursos del Fondo a gastos corrientes ha sido una constante, sea porque así se haya establecido en la propia Ley de Presupuestos (disposición adicional cuarta de la Ley del Principado de Asturias 11/2014, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2015) o porque los presupuestos generales se prorrogaran: los de 2013 se prorrogaron a 2014 y los de 2015 a 2016.

No obstante, la Ley 2/2016, de 1 de julio, de medidas financieras y de gestión presupuestaria y de creación de tarifas por expedición de licencias interautonómicas de caza y pesca, modificó el apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley 6/2018, especificando que su objeto es "financiar la actividad global de los concejos asturianos, contribuyendo al fortalecimiento de la autonomía local".

La financiación del Fondo de Cooperación Municipal ha permanecido constante durante una serie de ejercicios, 8.500.000 de euros de 2009 a 2012, 6.000.000 de euros de 2013 a 2016, 6.180.000 euros de 2017 a 2018, incrementando paulatinamente su cuantía de 2019 a 2022 hasta acercarse a un importe similar al primitivo.

Dotación presupuestaria del Fondo de Cooperación Municipal del Principado de Asturias
Ejercicios 2009 a 2022

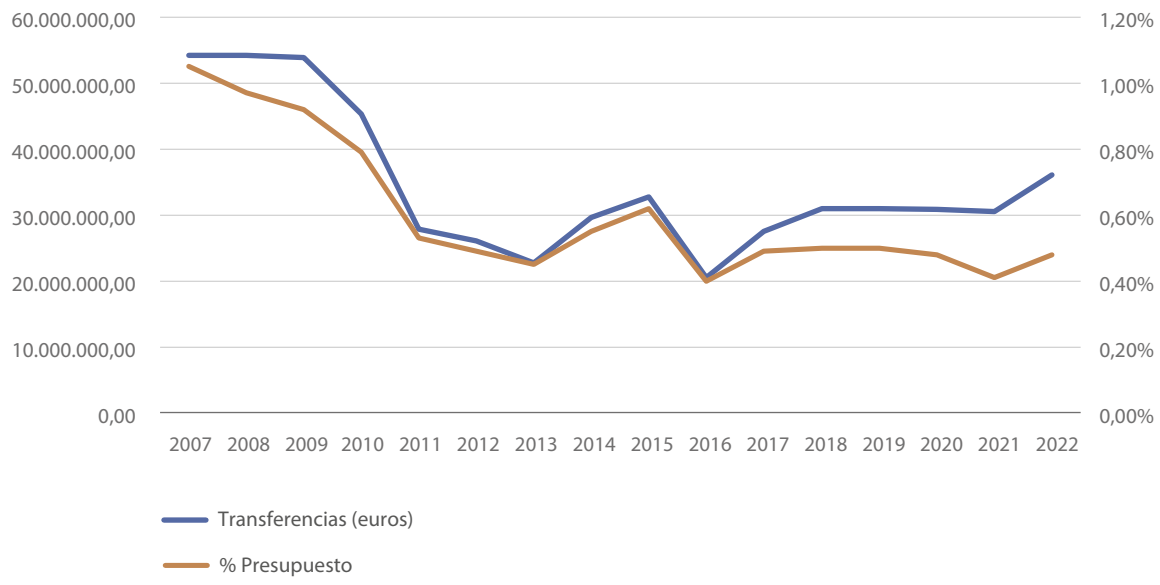
Ejercicio	Dotación anual del Fondo de Cooperación Municipal Euros	Población de la Comunidad Autónoma según INE	Fondo de Cooperación Municipal Financiación por habitante Euros
2009	8.500.000	1.085.289	7,83
2010	8.500.000	1.084.341	7,84
2011	8.500.000	1.081.487	7,86
2012	8.500.000	1.077.360	7,89
2013	6.000.000	1.068.165	5,62
2014	6.000.000	1.061.756	5,65
2015	6.000.000	1.051.229	5.70
2016	6.000.000	1.042.608	5,75
2017	6.180.000	1.034.960	5,97
2018	6.180.000	1.028.244	6,01
2019	7.100.000	1.022.800	6,94
2020	7.985.000	1.018.784	7,84
2021	8.200.000	1.011.792	8,10
2022	8.350.000	-	-

Fuente: Estados numéricos de las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias para los años 2009 a 2022. (1) La página *web* del INE no ofrece actualmente datos de población de 2022, dejando constancia de las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero.

El Fondo Regional de Cooperación Municipal en el gasto de Administración General del Principado de Asturias. Ejercicios 2009 a 2022

Ejercicio	Presupuesto del Principado de Asturias Estado de gastos Euros	Fondo de Cooperación Municipal Euros	Fondo de Cooperación Municipal Peso relativo
2009	4.394.520.792	8.500.000	0,19%
2010	4.428.303.000	8.500.000	0,19%
2011	4.133.493.862	8.500.000	0,21%
2012	4.133.493.862	8.500.000	0,21%
2013	3.691.754.585	6.000.000	0,16%
2014	3.687.963.194	6.000.000	0,16%
2015	3.834.450.168	6.000.000	0,16%
2016	3.829.523.720	6.000.000	0,16%
2017	4.096.149.967	6.180.000	0,15%
2018	4.096.149.967	6.180.000	0,15%
2019	4.394.569.587	7.100.000	0,16%
2020	4.610.307.961	7.985.000	0,17%
2021	5.095.099.500	8.200.000	0,16%
2022	5.239.753.648	8.350.000	0,16%
Variación período	19,23%	-1,76%	-15,79%

Fuente: Estado de gastos de las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias para los años 2009 a 2022.



Como en la mayoría de Comunidades Autónomas, las cuentas del Principado toman nuevo impulso después de la crisis económica. Sin embargo, el peso relativo del Fondo en el conjunto de los presupuestos resulta prácticamente insignificante, sobre todo ahora que el alza de la cifra de gastos no se ve acompañada de un incremento proporcional del Fondo.

3.1.4. Características básicas del Fondo de Cooperación Municipal

Se exponen a continuación en un cuadro explicativo las principales características del Fondo de Cooperación Municipal, distinguiendo las diversas etapas por las que ha atravesado.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
FONDO DE COOPERACIÓN MUNICIPAL
EJERCICIOS 2009 A 2022

Entidades Locales beneficiarias

- Concejos asturianos con una población igual o inferior a 40.000 habitantes, de acuerdo con las cifras oficiales provenientes de la revisión anual del Padrón Municipal del INE.

Finalidad

- Incondicionada, estando destinado al afianzamiento de la autonomía local y el desarrollo de las competencias de los municipios indicados.

Objeto

- Transferencia de ingresos autonómicos, sin que exista vinculación con el rendimiento de sus tributos.
- Puede dirigirse a sufragar tanto gastos corrientes como de capital.
- No es preciso una solicitud por parte de los municipios asturianos.

Evolución del Fondo

- Determinación del importe de los recursos adscritos al Fondo por la Ley de Presupuestos del ejercicio, sin conexión a ningún índice de evolución.

Criterios de reparto para determinar la participación de cada entidad local en el Fondo

Periodo 2009-2010

- Cantidad fija para cada municipio de población < a 40.000 habitantes: 50.000 €.
- Cuota variable:
  - Criterio de población, máximo 60.000 € por municipio. 15 € por habitante para municipios con hasta 2.500 habitantes y 5 € por habitantes para los que tengan más de 2.500 y menos de 40.000 habitantes.
  - Índice de envejecimiento: 400.000 € a repartir proporcionalmente en función de los índices de envejecimiento obtenidos del INE.
  - Superficie: 250.000 € a distribuir proporcionalmente en función de la superficie del concejo en km^2.
  - Orografía: 250.000 € a distribuir proporcionalmente en función del número de km^2 con una pendiente de más del 20%.
  - Núcleos de población: La cantidad restante se distribuirá de forma directamente proporcional al número de núcleos de población con un mínimo de 5 habitantes con que cuente cada concejo.

Periodo 2011-2022

- Asignación fija: parte idéntica para todos los concejos beneficiarios del 40% del Fondo (artículo 4 Decreto 147/2010).
- Asignación variable para cada concejo distribuida en base a los criterios del artículo 5 del Decreto 147/2010:
  - Población: 30% del importe del fondo. "Se modulará la asignación de fondos en atención a este criterio para compensar las asignaciones a los concejos de menor población, a través del establecimiento de cuantías fijas por habitante por tramos de población, con especial apoyo a los de menos de 2.500 habitantes". En ningún caso la cantidad asignada por este concepto puede superar en más de un 25% al importe de la cuota fija (artículo 5.2).
  - Envejecimiento: 5% del importe del fondo. Reparto proporcional en función de los índices de envejecimiento oficiales, efectuando la asignación de forma directamente proporcional (artículo 5.3).
  - Superficie: 3% del importe del fondo. Reparto proporcional en función de la superficie en km^2 de cada uno de los concejos beneficiarios, realizando la asignación de forma directamente proporcional (artículo 5.4).
  - Orografía: 3% del importe del fondo. Reparto proporcional en función del número de km^2 de superficie de cada uno de los concejos beneficiarios con una pendiente de más del 20%, efectuando la asignación de forma directamente proporcional (artículo 5.5).
  - Dispersión territorial: 19% del importe del Fondo. Reparto proporcional en función del número de entidades de población singulares con al menos 5 habitantes, llevándose a cabo la asignación de forma directamente proporcional (artículo 5.6).

3.2. Subvenciones para gastos corrientes a mancomunidades, otras entidades locales y a parroquias rurales

Dentro de los Presupuestos del Principado existen dos partidas de subvenciones que tienen como destinatarios por un lado, a las mancomunidades y otras entidades. Por otro, a las parroquias rurales. Su importancia es ínfima en comparación con el Fondo analizado y, además, ha ido decreciendo con el paso de los años, manteniéndose de forma testimonial en la parte de transferencias corrientes y desapareciendo en las de capital.

Subvenciones a otros entes locales en los Presupuestos del Principado de Asturias
Ejercicios 2005 a 2022

Ejercicio	Transferencias corrientes		Transferencias de capital	
	Apoyo a la gestión de mancomunidades y otras entidades Euros	Apoyo a la gestión de parroquias rurales Euros	Apoyo a inversiones y equipamientos de mancomunidades Euros	Dotación para parroquias rurales Euros
2005	586.000	-	270.000	90.000
2006	660.500	47.000	350.000	47.000
2007	700.000	40.000	400.000	40.000
2008	700.000	40.000	400.000	40.000
2009	686.179	40.000	400.000	40.000
2010	500.000	40.000	300.000	44.000
2011	475.000	38.000	0	0
2012	475.000	38.000	0	0
2013	194.000	31.400	0	0
2014	194.000	31.400	0	0
2015	182.500	42.900	0	0
2016	182.500	42.900	0	0
2017	182.500	42.900	0	0
2018	182.500	42.900	0	0
2019	182.500	42.900	0	0
2020	182.500	42.900	0	0
2021	182.500	42.900	0	0
2022	170.481	42.900	0	0

Fuente: Estado de gastos de las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias para los años 2005 a 2022.

4. Valoración general

4.1. Aspectos positivos

1) Extensión del ámbito subjetivo tras la sustitución del Fondo de Cooperación para Concejos de Menor Población por el Fondo de Cooperación, siendo los municipios destinatarios todos aquellos con población inferior a 40.000 habitantes.

2) Se trata de un instrumento de financiación totalmente incondicionado, sin afectación a fines o actividades concretos, representando un refuerzo cualitativo de la autonomía local al incrementar los recursos de que disponen, lo que sin duda actúa a favor de la suficiencia financiera.

3) Permisividad para que los concejos apliquen el Fondo libremente a gastos corrientes o de capital.

4) La distribución del Fondo entre los concejos no pende de decisiones políticas. Es el Decreto 147/2010 el que establece los criterios para su reparto, atendiendo a distintas variables: población, envejecimiento, superficie, orografía y dispersión territorial.

4.2. Aspectos negativos

1) Inexistencia de una normación general de la cooperación económica de la Comunidad Autónoma con las Haciendas locales, así como de sus instrumentos específicos.

2) Exclusión de los municipios de la Comunidad que tengan más de 40.000 habitantes de la aplicación del Fondo.

3) Desvinculación de la dotación del Fondo de Cooperación Municipal de los ingresos tributarios, propios o cedidos, autonómicos. Ello supone que esta vía no se aproxima a lo dispuesto en el artículo 142 de la CE cuando dispone que las Haciendas locales se nutrirán principalmente de tributos propios y de la participación en tributos estatales y de la Comunidad Autónoma.

4) Nimio peso relativo de esta financiación incondicionada dentro del conjunto del gasto público de la Administración General de la Comunidad Autónoma.

5) Disminución acusada de la contribución a las Haciendas Locales en momentos de reducción del presupuesto de la Comunidad. Además, en los ejercicios en los que se ha producido un incremento del presupuesto de gasto no se ha elevado en la misma proporción la dotación del Fondo de Cooperación ni de otras partidas para potenciar la financiación local incondicionada.

III. ISLAS BALEARES

1. El Estatuto de Autonomía de Baleares de 2007

El primer Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, sufrió una profunda revisión en virtud de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, siendo este texto el que recoge en la actualidad el citado texto estatutario.

El Capítulo V del Título IV se dedica a los municipios y demás entidades locales, estando compuesto exclusivamente por el artículo 75. Su apartado 9 incluye la exigencia de que los Municipios accedan a una participación en ingresos de origen autonómico como mecanismo estable de financiación en los siguientes términos:

> "Los municipios de las Illes Balears dispondrán de recursos suficientes para ejercer las funciones que les atribuye la legislación; éstos deben ser garantizados por la Administración del Estado, la autonómica y la insular. En este sentido, los municipios tienen capacidad de regular las finanzas propias en el marco de la ley y gozan de autonomía presupuestaria. Para velar por el equilibrio territorial se creará un fondo de cooperación local, cuyos criterios de distribución atenderán las características socioeconómicas y territoriales de los municipios. Para garantizar su suficiencia financiera, este fondo será de carácter incondicionado, sin perjuicio de los convenios de colaboración que, con carácter voluntario, se pueden hacer con cargo al mismo."

No se utiliza el término de participación en tributos o ingresos autonómicos, aunque hay que acentuar el hecho de que se haya destacado el carácter no finalista de las dotaciones económicas provenientes de ese Fondo de Cooperación Local, que, según el precepto, tiene que velar por el equilibrio territorial y garantizar la suficiencia financiera.

Cuatro títulos más adelante, en concreto en el Título VIII rubricado "Financiación y Hacienda", incluye un Capítulo IV dedicado a la "Financiación y las haciendas de los Consejos insulares". Dentro del artículo 137 se contienen tres menciones a la participación en los presupuestos autonómicos. La primera de ellas figura en el apartado 2, donde se puntualiza que la competencia autonómica en materia de financiación de los Consejos Insulares "incluye capacidad para fijar los criterios de distribución de las participaciones a cargo de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears". El segundo aparece en el apartado 3, que proclama su carácter incondicionado:

> "Los Consejos Insulares tienen autonomía presupuestaria y de gasto en la aplicación de sus recursos, incluidas las participaciones incondicionadas que perciben a cargo de los presupuestos de otras Administraciones públicas, de las que pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias."

Por último, el apartado 4 conviene la utilidad de la participación en recursos de la Hacienda autonómica para procurar la cobertura de los gastos derivados de las competencias que sean transferidas o delegadas a los Consejos Insulares por la Comunidad Autónoma. Dice así:

> "Se garantizan a los Consejos Insulares los recursos suficientes para hacer frente a las competencias propias, atribuidas expresamente como tales en el presente Estatuto, o a aquellas que les sean transferidas o delegadas. Toda nueva atribución de competencias ha de ir acompañada de la asignación de los recursos suplementarios necesarios para financiarlas correctamente, de manera que se tenga en cuenta la financiación del coste total y efectivo de los servicios transferidos. El cumplimiento de este principio es una condición esencial para que entre en vigor la transferencia o delegación de competencia, o sean asumidas las competencias propias. A tal efecto, se pueden establecer diversas formas de financiación, incluida la participación en los recursos de la hacienda de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears o, si fuera el caso, del Estado, en proporción a las competencias propias o a las autonómicas que hayan sido transferidas o delegadas."

En cuanto a la manera de materializar ese derecho a tal participación, el artículo 138.2 consolida la existencia de un fondo con una doble finalidad:

> "La Ley de financiación de los Consejos Insulares deberá prever un fondo para garantizar un nivel similar de prestación y de eficiencia en la gestión de los servicios por parte de cada Consejo Insular en el ejercicio de las competencias autonómicas comunes que les han sido asignadas y un fondo de compensación para corregir los desequilibrios que pueden producirse."

2. La normativa autonómica de régimen local

La legislación autonómica balear de régimen local sigue la estela iniciada por su Estatuto de Autonomía en cuanto a exigir el establecimiento de un Fondo de Cooperación Local.

La Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, dedica su Título XI a las "Haciendas Locales". Debemos destacar varios aspectos de su articulado.

En primer lugar, el apartado 1 del artículo 202 se refiere de modo directo a la participación de las entidades locales en la Hacienda autonómica, al hilo del recordatorio de la exigencia constitucional de suficiencia financiera y autonomía de las Haciendas locales:

> "Los consejos, los ayuntamientos y el resto de entidades locales de las Illes Balears deben disponer de los recursos financieros suficientes para el cumplimiento de las funciones y competencias que les son propias. En este sentido, tienen capacidad reglamentaria para regular sus propias finanzas en el marco de las leyes estatales y autonómicas en materia de haciendas locales. También tienen derecho a participar en los ingresos de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en los términos establecidos en esta Ley, en las sucesivas de presupuestos y en el resto de normas autonómicas."

El mandato del apartado 2 del mismo precepto, repetido en el artículo 203.3, es igualmente importante:

> "El Gobierno autónomo debe velar para que la proporción de ingresos tributarios propios y la financiación no condicionada de que disponen los municipios sea suficiente por garantizar su autonomía en la orientación del gasto."

La aportación autonómica al sostenimiento de los gastos públicos locales se canaliza fundamentalmente a través de los fondos de colaboración económica previstos en el artículo 205 de la Ley 20/2006, en la redacción dada por el artículo 32.3 de la Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y económico-administrativas, con efectos a partir de 1 de enero de 2008 (disposición transitoria segunda, apartado 1, de la Ley 20/2006). Su finalidad y dotación aparecen delimitadas con claridad en sus dos primeros apartados:

> "1. Los fondos de colaboración económica con las entidades locales tienen como objetivo contribuir al equilibrio económico de las entidades locales de las Illes Balears, así como colaborar en la consecución de los principios de autonomía y suficiencia financiera interna y en la realización del principio de solidaridad.
>
> 2. Estos fondos se dotarán anualmente y estarán constituidos por las aportaciones presupuestarias de la comunidad autónoma de las Illes Balears destinadas a los municipios y a las entidades locales menores. El importe total de los fondos debe ser como mínimo del 0,5%[103] del total de los ingresos propios de la comunidad autónoma, asignación a la cual se llegará gradualmente de la siguiente forma: el 87,5% en el año 2008 y el cien por cien en el año 2009 y siguientes."

El apartado 3 del artículo 205 desglosa dos fondos de colaboración económica: uno de ayudas de carácter finalista destinado al pago de las retribuciones de los alcaldes o presidentes de las entidades locales o, en su caso, de un miembro electo del gobierno de las mismas; el otro, el Fondo de cooperación municipal, debe repartirse anualmente entre los municipios y los otros entes locales de acuerdo con una serie de reglas sobre las volveremos en el epígrafe 3. La propia exposición de motivos de la Ley 20/2006 se ocupa de realzar su valor, por cuanto se traduce en aportaciones estables e incondicionadas:

> "Consecuencia de lo expuesto es haber centrado la regulación autonómica de las haciendas locales en la regulación de la participación local en los ingresos de la Comunidad Autónoma, participación constitucionalmente garantizada y ejercida mediante los fondos autonómicos de cooperación. Debe destacarse el Fondo de cooperación local, anual e incondicionado, junto con otros fondos finalistas destinados a la financiación estable de infraestructuras y servicios singulares, con carácter a menudo plurianual, para permitir a los municipios programar su propia actividad y asumir las cargas financieras de las obras y de los servicios de su competencia."

---

103 Este porcentaje en el texto inicial era del 0,7%. Fue la disposición adicional 9 de la Ley 9/2011, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2012, la que lo rebajó para ese ejercicio 2012 hasta el 0.5% actual. La disposición adicional 3 de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2013, volvió a incidir sobre este dato y lo situó en el 0.3%, donde lo mantuvo el artículo 18 de la Ley 8/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2014, el artículo 29 de la Ley 13/2014, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2015 y el artículo 34 de la Ley 12/2015, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2016. El artículo 32 de la Ley 18/2016, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2017, lo cifró en un 0.4%. El artículo 32 de la Ley 13/2017, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2018, lo aumento hasta el 0.45%, siendo el artículo 32 de la Ley 14/2018, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2019, la que finalmente lo ha colocado en el 0.5% actual. El artículo 33 de la Ley 19/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2020, el artículo 33 de la Ley 3/2020, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2021 y el artículo 33 de la Ley 5/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2022, conservan el porcentaje en el 0.5 para los respectivos ejercicios.

Esos fondos finalistas referidos en el párrafo transcrito proceden, según el artículo 206, de "un plan de financiación de infraestructuras y de servicios públicos", dirigido a "estimular y equilibrar territorialmente las infraestructuras y los servicios locales en todo el territorio balear" y "orientado preferentemente a la prestación de los servicios municipales obligatorios y a las infraestructuras y a los servicios de cariz medioambiental". Aunque pueden derivar, asimismo, como precisa el artículo 207, de "los programas específicos de fomento y ayuda a los entes locales en relación con finalidades determinadas" que establezcan los diversos departamentos del Gobierno autónomo.

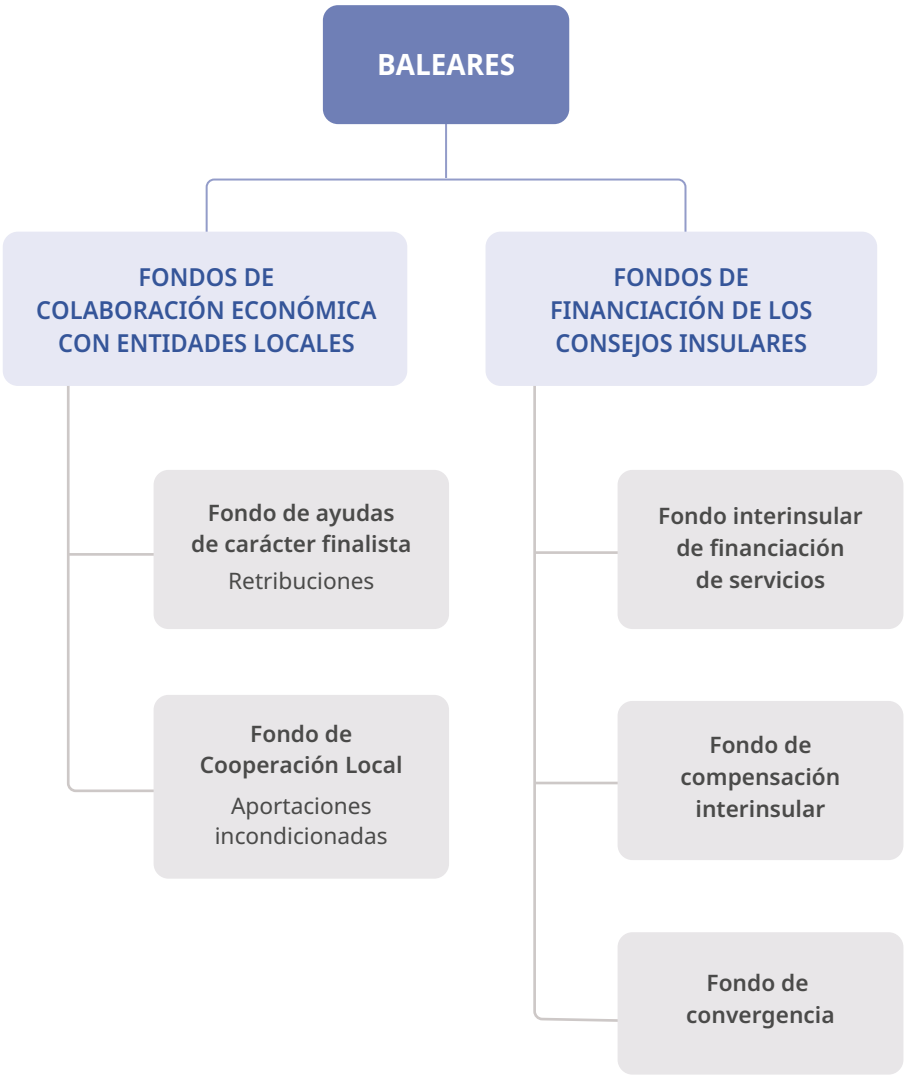
Para concluir esta parte debemos mencionar dos datos determinantes: por un lado, las peculiaridades geográficas de la Comunidad de Islas Baleares tienen influencia en el aspecto financiero; los archipiélagos españoles, tanto Baleares como Canarias, cuentan con Consejos o Cabildos Insulares que, además, requieren de medios de financiación particulares y específicos. En este sentido, el art. 138.1 del vigente Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares ordena que mediante una ley del Parlamento balear se regule el régimen de financiación de los Consejos Insulares que "en ningún caso podrá suponer una disminución de los recursos obtenidos hasta el momento y que establecerá los mecanismos de participación en las mejoras de financiación de la comunidad en proporción a las competencias propias, transferidas o delegadas". En conformidad con ello promulgó la Ley 3/2014, de 17 de junio, del sistema de financiación definitivo de los Consejos Insulares. Además, el propio Estatuto establece una garantía de recursos mínimos, ya que esta no puede ser inferior a los ya obtenidos con anterioridad (cuestión reiterada en la disposición adicional 5ª del Estatuto).

Hay que tener en cuenta que los Fondos que establece la Ley 3/2014, siguiendo los objetivos expuestos por el citado art. 138.2 del Estatuto de Autonomía, ya estaban previstos en la Ley 2/2002, de 3 de abril, del Sistema de Financiación Definitivo de los Consejos Insulares. En el artículo 2 de dicha norma de 2002 se regulaban dos fondos: el Fondo Interinsular de Financiación de Servicios, que se repartía sobre la base de la población correspondiente al territorio de cada Consejo Insular, corregida por un índice relativo de necesidad de gasto y el Fondo de Compensación Interinsular, que se distribuye sobre la base de la población de derecho y la superficie correspondiente al territorio de cada Consejo Insular [104].

El segundo dato se vincula con el estatuto especial que tiene reconocido Palma de Mallorca. El artículo 140.c) de la Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca, recoge también la participación en los tributos autonómicos entre los recursos integrantes de la Hacienda de este municipio.

En el siguiente diagrama dejamos constancia de los Fondos existentes en esta Comunidad Autónoma:

104 El artículo 12 de la Ley 3/2014 añade uno más, el Fondo de Convergencia, de acuerdo con su exposición de motivos, "con el fin de cumplir con el mandato estatutario relativo a la participación de los consejos insulares en las variaciones de la financiación de la comunidad autónoma, en proporción a la evolución de sus ingresos corrientes u ordinarios, esto es y de acuerdo con la presente ley, de los ingresos no finalistas correspondientes a los capítulos 1, 2 y 4 del presupuesto anual liquidado de la comunidad autónoma".



Dado que los Consejos Insulares son una especialidad de Canarias y Baleares, no vamos a entrar pormenorizadamente en el examen de sus mecanismos de financiación, centrándonos, dentro de los fondos de colaboración económica con las entidades locales, en el Fondo de Cooperación Local.

3. Análisis de los instrumentos de financiación local de la Comunidad Autónoma: el Fondo de Cooperación Local

3.1. Antecedentes: el Fondo de Cooperación Municipal (2002-2005)

En el año 2002 aparece por primera vez en la Ley Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma una partida económica con la denominación de Fondo de Cooperación Municipal[105]. Los criterios y el procedimiento para la distribución de dicho Fondo fueron establecidos durante sus primeros años de vigencia mediante acuerdos del Consejo de Gobierno, en ausencia de una mínima normativa legal que fuese más allá de su mera dotación presupuestaria.

La primera referencia legal al Fondo la hemos encontrado en la disposición adicional duodécima de la Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y de Función Pública, que proyectó una doble finalidad para este mecanismo de financiación: corregir los desequilibrios económicos interterritoriales, por un lado, y hacer efectivo el principio de solidaridad entre todos los municipios de la Comunidad Autónoma balear, por el otro. Según esta norma, el Gobierno autonómico debe destinar al mismo al menos un 0,23% de su presupuesto general, correspondiendo la gestión a la consejería competente en materia de régimen local. Las aportaciones que se hagan con cargo a este fondo son incondicionadas y corresponde a cada municipio determinar la finalidad concreta a que se aplica; no obstante, a cargo de este mismo fondo pueden realizarse convenios de colaboración para objetivos determinados, dentro del límite de financiación que corresponda a cada municipio. Se prevé que, hasta que no se aprueba la ley de capitalidad o cualquier otra norma de compensación para Palma de Mallorca, dicho municipio debe recibir un máximo del 20% del fondo.

El apartado 6 de esta disposición adicional de la Ley 8/2004 dispone que, reglamentariamente, se desarrollará el régimen jurídico, los criterios de reparto y el funcionamiento de este fondo. En cumplimiento de esta previsión se dictó el Decreto 22/2005, de 4 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico, los criterios de distribución y el funcionamiento del Fondo de Cooperación Municipal.

La consolidación definitiva de esta fuente de ingresos se produjo con la aprobación de la Ley 20/2006, cuya disposición adicional segunda ordena que a partir de entonces todas las referencias normativas al Fondo de Cooperación Municipal se tienen que entender al Fondo de Cooperación Local. Poniendo tal previsión en relación con el mandato de la disposición final tercera, que señala que la Ley entrará en vigor el 31 de diciembre de 2006, resulta que el Fondo de Cooperación Municipal deba entenderse vigente hasta entonces.

105 El Decreto 22/2005, de 4 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico, los criterios de distribución y el funcionamiento del Fondo de Cooperación Municipal, comienza su introducción de la siguiente manera: "Desde el año 2001, en la Ley Presupuestos Generales de nuestra Comunidad, figura una partida económica llamada «fondo de cooperación municipal»". Esta dicción podría conducir al equívoco de situar en ese ejercicio la primera dotación económica al fondo. No hemos podido constatar su existencia en tal fecha. Sí hemos detectado su inclusión en la sección 32 de los Presupuestos para 2002; en la página 29 del Proyecto se establece: "Així mateix es destinaran per primer cop 6 milions d'euros (pressupostat a la secció 32 d'ens territorials) destinats al Fons de Cooperació Municipal" (documento consultable a través del enlace http://pressuposts.caib.es/www/ant/pr2002/projecte2002.pdf). Por situamos el origen del Fondo de Cooperación Municipal en el ejercicio 2002.

Las dotaciones anuales que se efectuaron la Fondo durante esos cinco años de vigencia fueron las siguientes:

Ejercicio	Dotación Fondo de Cooperación Municipal (euros)
2002	6.000.000,00
2003	6.010.121,04
2004	6.600.000,00
2005	6.977.978,71
2006	7.307.979,00

Fuente: Presupuestos de la Comunidad Autónoma para los ejercicios 2002 a 2005

Del cuadro anterior resulta que a lo largo del quinquenio la dotación experimentó un incremento de un 21,79%.

3.2. El Fondo de Cooperación Local

3.2.1. Estructura y características básicas del Fondo de Cooperación Local

El artículo 205 de la Ley 20/2006 enunció los aspectos esenciales del régimen jurídico del Fondo de Cooperación Local, que conservó su carácter de recurso no finalista. Como advierte de modo expreso la disposición adicional segunda de este texto legal, este Fondo reemplaza al anterior Fondo de cooperación municipal. Por ello, la disposición transitoria segunda declaró vigente el Decreto 22/2005 en tanto no se aprobase un nuevo reglamento de desarrollo, cosa que aún no ha acontecido.

Sin embargo, ese artículo 205 fue revisado apenas transcurrido un año desde su entrada en vigor por el artículo 32.3 de la Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y económico-administrativas, vigente desde 1 de enero de 2008. Como principal novedad, en lugar de referirse a un único fondo se distinguen ahora dos *fondos de colaboración económica con las Entidades Locales*, uno de ayudas de carácter finalista y otro incondicional, de los que se predican los objetivos comunes de contribuir a su equilibrio económico, a la consecución de los principios de autonomía y suficiencia financiera interna y a la realización del principio de solidaridad. La gestión de ambos incumbe a la Consejería competente en materia de régimen local -actualmente la Consejería de Administraciones Públicas-.

El fondo finalista pretende financiar, como comentamos anteriormente en el epígrafe 2, el pago de las retribuciones de los alcaldes o presidentes de las Entidades Locales o, en su caso, de un miembro electo del gobierno de las mismas. Sobre el mismo no haremos más comentarios puesto que nuestra atención se centrará en el segundo: el Fondo de Cooperación Local.

Las aportaciones económicas recibidas son incondicionadas, lo que significa que las corporaciones locales receptoras gozan de autonomía para adscribirlas a los gastos que estimen oportunos en el ámbito propio de sus competencias. Como excepción, el artículo 205.3.b).5.ª de la Ley 20/2006 prevé la posibilidad de que se formalicen con cargo al Fondo de Cooperación convenios de colaboración con municipios y otros Entes Locales para objetivos determinados. En tal supuesto, se detraerá de las aportaciones que correspondan a la entidad firmante el importe anual que contemple el convenio.

El artículo 208 de la Ley 20/2006 intenta asegurar una cierta participación de las Entidades Locales en el funcionamiento del Fondo, reclamando al Gobierno autonómico que les comunique su cuantía y los criterios de reparto tras la aprobación del proyecto de ley de presupuestos.

La principal crítica que podemos formular a la configuración de este Fondo viene motivada por la completa deslegalización que se ha operado en cuanto a sus reglas de asignación. El artículo 205.3.b).3.ª de la Ley 20/2006 remite, sin más detalle, el régimen jurídico y los criterios de distribución y funcionamiento a la normativa reglamentaria, previa consulta a la representación de las Entidades Locales de las Islas Baleares. Y lo hace sin fijar ninguna directriz o regla de mínimos.

El artículo 6 del Decreto 22/2005 contiene, por su parte, un listado abierto de criterios cuya concreción y ponderación para cada ejercicio se aprueba por la Comunidad Autónoma -hasta 2005 mediante acuerdo del Consejo de Gobierno y desde 2006 mediante resolución del Consejero competente- a partir de la propuesta que eleva la indicada Comisión Mixta. Actualmente dichas reglas de asignación se encuentran en la Resolución de la consejera de Presidencia, Función Pública e Igualdad, de 14 de junio, por la que se fijan los criterios y los porcentajes aplicables para realizar el reparto del fondo de cooperación local del año 2021 (BOIB 080/2021, de 17 de junio de 2021).

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ISLAS BALEARES
FONDO DE COOPERACIÓN LOCAL
EJERCICIOS 2007 A 2022

Entidades Locales beneficiarias

- Municipios.
- Entidades Locales menores.
- Los municipios dotados de regímenes especiales regulados por la Ley 20/2006 (capítulo V del título II) podrán participar en el Fondo en la forma que establezca su ley específica.
  - La cuantía que les corresponda formará parte de la cantidad total establecida para su financiación especial.
  - En particular, el municipio de Palma participa en el Fondo sin ningún tipo de limitación discriminatoria respecto de los demás municipios (artículo 141 de la Ley 23/2006, de 20 de diciembre).

Finalidad

- Contribuir al equilibrio económico interterritorial.
- Colaborar en la consecución de los principios de autonomía y suficiencia financiera interna y en la realización del principio de solidaridad.

Estructura

- Tiene carácter no finalista, para contribuir a la financiación general de las entidades locales.

Objeto

- Participación general en los ingresos de la Comunidad Autónoma, sin base tributaria propiamente dicha.
- El importe total de los fondos de colaboración económica con las Entidades Locales (Fondo de Cooperación Local y Fondo de ayudas de carácter finalista) debe ser representar un porcentaje mínimo del total de los ingresos propios de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con la Ley de Presupuestos de cada año. Véase la nota al pie 1 de este capítulo.
- Posibilidad de establecer convenios para fines determinados.

Evolución del Fondo

- Dotación anual mediante las aportaciones presupuestarias de la Comunidad Autónoma.
- La cláusula de garantía, por la cual ningún municipio debería recibir una participación anual que sea inferior a la percibida en el año anterior, viene siendo suspendida periódicamente por las Leyes de Presupuestos.

Criterios de distribución

- El reparto se lleva a cabo de conformidad con el régimen jurídico y los criterios de distribución y funcionamiento que se establecen reglamentariamente, previa consulta a la representación de las Entidades Locales.
- Desde la aprobación del Decreto 22/2005, la participación de las Entidades Locales en el proceso de distribución se lleva a cabo a través de la Comisión Mixta entre la Administración de la Comunidad Autónoma y las asociaciones que agrupan a los municipios de las Islas Baleares, con funciones de asesoramiento y propuesta.
- El artículo 6 del Decreto 22/2005 establece un listado abierto de criterios para efectuar la distribución anual:
  a. Población según los datos oficiales del padrón municipal a día 1 de enero de cada año.
  b. Solidaridad, que se traduce en un reparto igual entre todas las poblaciones.
  c. Insularidad, que afecta a los municipios de las islas de Menorca, Ibiza y Formentera.
  d. Doble insularidad, aplicable únicamente a los municipios de la isla de Formentera.
  e. Incremento de población, que supone un reparto proporcional al incremento de población que haya tenido la localidad de un año a otro.
  f. Medidas de protección del territorio, que implica el reparto de una cantidad proporcional al territorio protegido de cada municipio.
  g. Municipios de interior, criterio que permite repartir una cantidad proporcional entre todos los municipios que no tengan litoral marítimo.
  h. Municipios pequeños, entendiendo por tales aquellos que tienen una población igual o inferior a 1.000 habitantes, de acuerdo con los datos utilizados en la letra a.

i. Municipios con distintos núcleos de población, distinguiendo cuatro grupos (en función de que el municipio esté concentrado entre dos y cuatro núcleos de población, de cinco a siete, de ocho a diez o más de diez núcleos de población) y fijando un índice de reparto que va del multiplicador 1 al 4, en proporción creciente.

j. Renta municipal, mediante un reparto inversamente proporcional a un índice obtenido dividiendo los ingresos presupuestarios de los Ayuntamientos del último presupuesto aprobado vigente por la cifra de población. La inversa de este porcentaje determina la participación de cada municipio en el total de la cuantía asignada.

k. Presión fiscal municipal, calculada dividiendo la suma de ingresos por impuestos y tasas liquidadas en el último presupuesto liquidado por la cifra de población.

l. Otros criterios de reparto siempre que sean objetivables.

- La Comisión Mixta realizará cada año una propuesta, acordando los criterios concretos que vayan a aplicarse para distribuir la dotación presupuestaria del Fondo, así como su ponderación.

- Sobre la base de esa propuesta, el titular de la consejería competente en la materia emite cada año una resolución motivada de aprobación de los criterios de reparto. Los criterios fijados en la Resolución aplicable en 2021 son los siguientes:
  - Población: 50%
  - Solidaridad: 34,25%
  - Ayuntamientos con población inferior a 25.000 habitantes: 5%
  - Ayuntamientos con población inferior a 15.000 habitantes: 3%
  - Ayuntamientos con población inferior a 7.500 habitantes: 3%
  - Ayuntamientos con población inferior a 3.000 habitantes: 3%
  - Insularidad: 1,6%
  - Doble insularidad: 0,15%

Carácter de los ingresos

- Transferencias incondicionadas, lo que trae consigo dos consecuencias:
  - Los Entes Locales pueden determinar libremente la finalidad concreta para la que van a utilizar el dinero.
  - No es de aplicación la legislación en materia de subvenciones públicas.

- No obstante, pueden formalizarse con cargo al Fondo convenios de colaboración con municipios y otros Entes Locales para objetivos determinados, los cuales no estarán sometidos a los criterios de distribución antes mencionados.
  - Los convenios de colaboración pueden ser de carácter plurianual, siempre que ello quede debidamente justificado en su expediente de aprobación, en atención al objetivo determinado al cual se destina la ayuda y al coste económico de su ejecución.
  - A los Entes Locales que hayan suscrito tales convenios se les detraerá de las aportaciones que les correspondan el importe anual que prevea el convenio respectivo.

3.2.2. Evolución del Fondo de Cooperación Local

Cuatro son, a nuestro modo de ver, los aspectos más interesantes que cabe extraer del examen de la vigente configuración de esta fuente de financiación.

La dotación del Fondo de Cooperación Local de las Islas Baleares se realiza anualmente mediante las aportaciones consignadas a tal efecto en los presupuestos. No obstante, como nota diferencial se ha vinculado su cuantía de manera directa al importe de los ingresos propios de la Comunidad Autónoma. La derogada disposición adicional duodécima de la Ley 8/2004 abrió el camino en este sentido, reclamando al Gobierno regional que reservase para el entonces llamado Fondo de Cooperación Municipal una cantidad no inferior al 0,23% de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. El artículo 205.2 de la Ley 20/2006, de acuerdo con su redacción original, imponía que el montante total de los dos fondos de colaboración económica con las Entidades Locales equivaliese como mínimo al 0,7% del total de los ingresos propios de la Hacienda autonómica. Esta correspondencia, según aclaraba la propia norma, debía alcanzarse gradualmente entre los ejercicios 2007 a 2009 (0,525% en 2007, 0,6125% en 2008 y 0,7% a partir del ejercicio 2009 y siguientes). Aunque fuese un porcentaje un tanto exiguo y que recuerda, además, a cifras más propias del ámbito de la cooperación al desarrollo, este mandato limitaba la discrecionalidad del legislador presupuestario a la hora de decidir el volumen de recursos destinados anualmente a esta vía de financiación.

Sin embargo, a partir de la Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma para el año 2012, este porcentaje ha venido siendo modificado por las sucesivas Leyes de presupuestos. Durante el año 2012 el porcentaje que suponía la dotación del fondo descendió al 0,5 %. En 2013 volvió a rebajarse hasta situarse en el 0,3%, nivel donde se mantuvo en los ejercicios 2014, 2015 y 2016. Para el año 2017, se fijó en el 0,4 %. En el 2018 se incrementó 0,05 puntos hasta el 0,45%, experimentando igual crecimiento para el 2019, situándose en un 0,5%, valor en que ha permanecido para los ejercicios 2020, 2021 y 2022.

Al repasar los datos referentes a la evolución durante el periodo 2007-2022 del Fondo de Cooperación Local, enmarcado dentro de un programa presupuestario genérico de cooperación y relación con los entes territoriales, se comprueba que la obligada conexión de su dotación anual con los ingresos autonómicos ha provocado una aceleración de su ritmo de crecimiento y una importante caída a partir de 2012, coincidente con la crisis económica. Por primera vez desde el año 2012, en 2017 la cuantía del Fondo de Cooperación Local ha ascendido respecto al ejercicio anterior y no al revés.

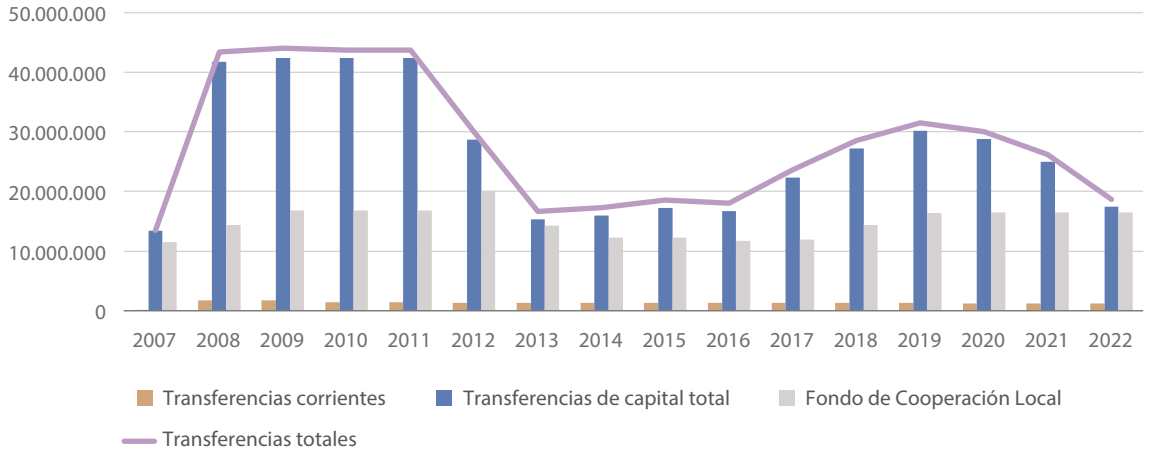
Programa presupuestario de cooperación y relación con los entes territoriales. Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Ejercicios 2007 a 2022

Ejercicio	Transferencias corrientes a Entes Locales	Transferencias de capital a Entes Locales			Total transferencias a Entes Locales
		Ayuntamientos	Ayuntamiento de Palma por Ley capitalidad	Fondo de Cooperación Local	
	Euros	Euros	Euros	Euros	Euros
2007	61.061	1.115.155	727.141	11.530.359	13.433.716
2008	1.700.000	96.734	27.233.967	14.365.608	43.396.309
2009	1.700.000	60.734	25.500.000	16.799.575	44.060.309
2010	1.400.000	60.734	25.500.000	16.799.575	43.760.309
2011	1.400.000	60.734	25.500.000	16.799.575	43.760.309
2012	1.350.000	60.734	8.500.000	20.124.025	30.034.759
2013	1.350.000	60.734	1.000.000	14.280.716	16.691.450
2014	1.350.000	60.734	3.595.693	12.280.716	17.287.143
2015	1.350.000	60.734	4.896.409	12.280.716	18.587.859
2016	1.280.000	60.734	4.896.409	11.742.857	17.980.000
2017	1.280.000	60.734	10.396.409	11.912.737	23.649.880
2018	1.280.000	60.734	12.746.409	14.412.737	28.499.880
2019	1.280.000	60.734	13.746.409	16.412.737	31.499.880
2020	1.240.000	15.184	12.306.696	16.458.287	30.020.167
2021	1.240.000		8.518.702	16.473.471	26.232.173
2022	1.240.000		1.000.000	16.473.471	18.713.471
Variación período			37,52%	42,87%	39,30%

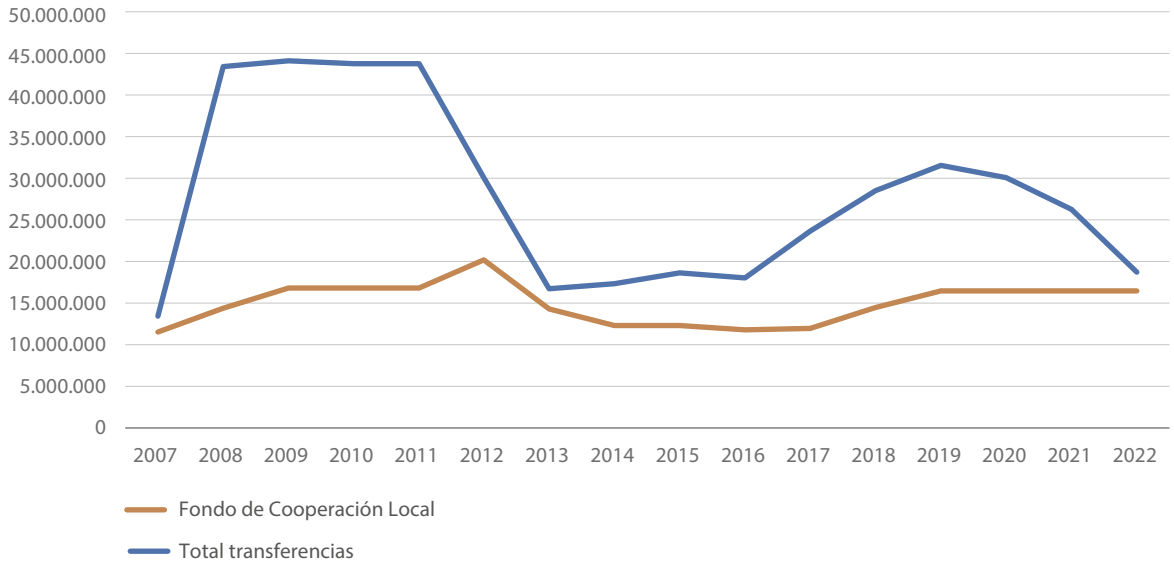
Fuente: Estado de gastos de las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para los años 2007 a 2022.

Llevemos a un gráfico cuatro datos: en forma de barras, aparecerán las transferencias corrientes anuales, las transferencias de capital anuales totales (incluyendo Ayuntamientos en general, Ayuntamiento de Palma por aplicación de la Ley de Capitalidad y Fondo de Cooperación Local) y la dotación anual al Fondo de Cooperación Local; en forma de línea, las transferencias totales. El resultado sería:

Transferencias a Entes Locales



Tomemos en cuenta ahora solo la representación del Fondo y el total de las transferencias:



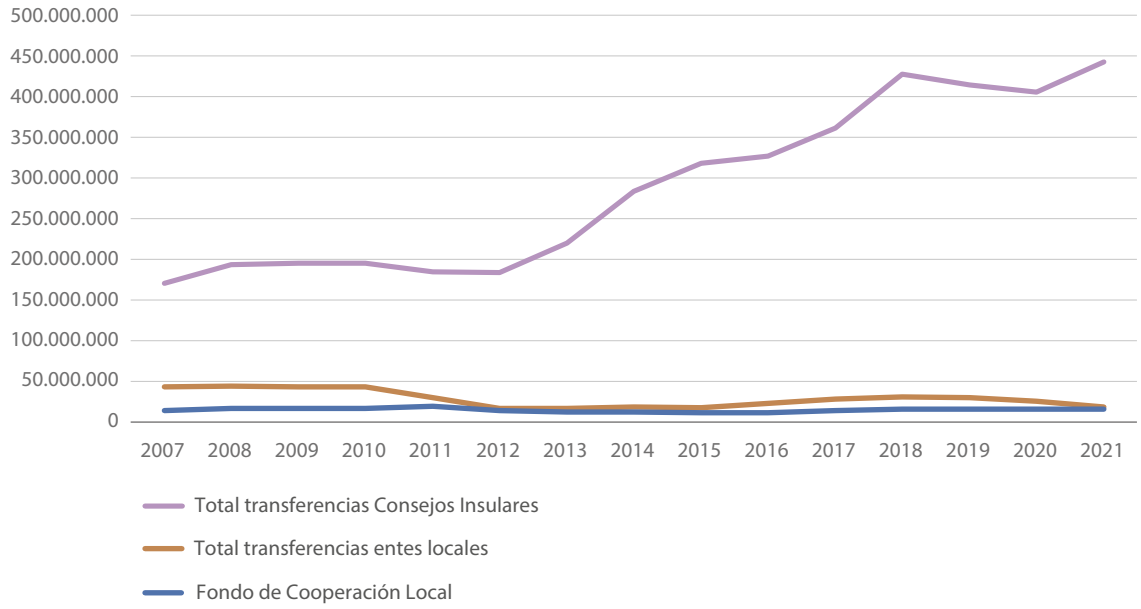
Mientras que la dotación al Fondo se ha mantenido más o menos constante, el total de las transferencias realizadas a los entes locales ha fluctuado mucho.

A esto hay que añadir que, siendo como vemos la cuantía del Fondo reducida, lo es más aún si se compara con las transferencias corrientes y de capital a los Consejos Insulares previstas en el programa presupuestario de cooperación y relaciones con las Corporaciones Locales, que una vez superados los ejercicios más duros de crisis económica ha vuelto a retomar una senda de crecimiento, a diferencia de lo acaecido con el Fondo de Cooperación Local.

Transferencias a los Consejos Insulares de las Islas Baleares. Ejercicios 2006 a 2022

Ejercicio	Transferencias corrientes Euros	Transferencias de capital Euros	Total transferencias Consejos Insulares Euros
2006	89.055.853	58.525.790	147.581.643
2007	94.910.570	62.513.562	157.424.132
2008	100.749.977	70.199.852	170.949.829
2009	109.929.939	84.019.901	193.949.840
2010	112.124.929	83.324.911	195.449.840
2011	112.124.929	83.324.911	195.449.840
2012	107.965.650	77.351.925	185.317.575
2013	107.965.650	76.349.395	184.315.045
2014	143.965.650	76.349.395	220.315.045
2015	192.611.250	91.384.037	283.995.287
2016	253.534.079	64.582.737	318.116.816
2017	281.034.453	46.178.567	327.213.020
2018	312.538.321	48.973.238	361.511.559
2019	374.629.836	53.455.707	428.085.543
2020	363.620.902	51.046.748	414.667.650
2021	349.532.956	56.424.919	405.957.875
2022	383.599.219	59.712.752	443.311.971

Fuente: Estado de gastos de las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para los años 2006 a 2022.



Analicemos ahora el peso relativo del Fondo en el conjunto del gasto público de la Comunidad Autónoma balear, para lo que necesitamos el importe total del Presupuesto y la dotación anual al Fondo:

El Fondo de Cooperación Local en el gasto de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Ejercicios 2007 a 2022

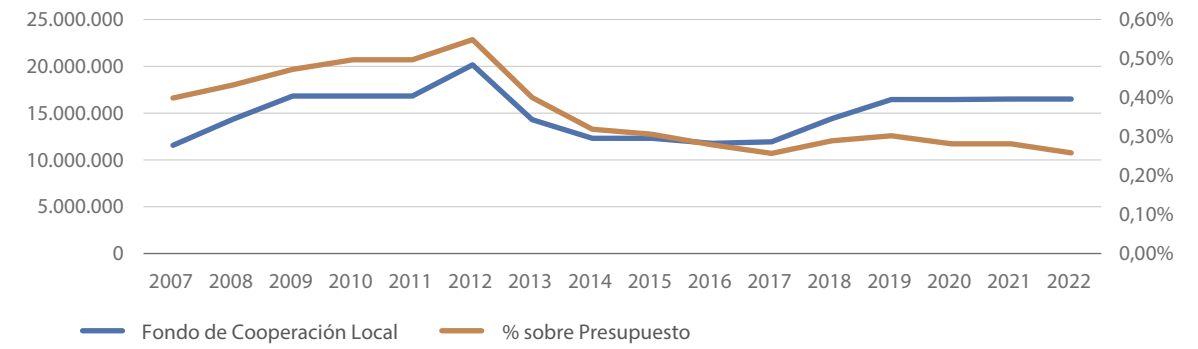
Ejercicio	Presupuesto de la Comunidad Autónoma y sus entidades autónomas. Estado de gastos Euros	Dotación Fondo de Cooperación Local Euros	Fondo de Cooperación Local Peso relativo
2007	2.894.384.596	11.530.359	0,40%
2008	3.323.319.410	14.365.608	0,43%
2009	3.558.897.075	16.799.575	0,47%
2010	3.384.430.275	16.799.575	0,50%
2011	3.384.430.275	16.799.575	0,50%
2012	3.674.902.322	20.124.025	0,55%
2013	3.574.246.871	14.280.716	0,40%
2014	3.850.933.518	12.280.716	0,32%
2015	4.011.454.835	12.280.716	0,31%
2016	4.219.379.698	11.742.857	0,28%
2017	4.646.729.494	11.912.737	0,26%
2018	4.981.313.180	14.412.737	0,29%
2019	5.436.318.530	16.412.737	0,30%
2020	5.869.887.870	16.458.287	0,28%
2021	5.858.285.893	16.473.471	0,28%
2022	6.374.575.965	16.473.471	0,26%
Variación período	120,24%	42,87%	0,14

Fuente: Estado de gastos de las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para los años 2007 a 2022.

A pesar de que la dotación al Fondo se ha ido incrementado anualmente, lo ha hecho de forma menos progresiva que el presupuesto autonómico. De ahí la disminución de 0,14 puntos en el peso relativo, desde el 0,40% de 2008 al 0,26 de 2022.

Llevando la evolución del peso relativo del Fondo respecto al total de los presupuestos anuales a formato gráfico obtendríamos el siguiente resultado:

Evolución del Fondo con relación a los gastos presupuestados



Tras unos años de crecimiento, a partir de 2012 se constata una caída hasta el 2017, momento en el cual parece haberse estancado.

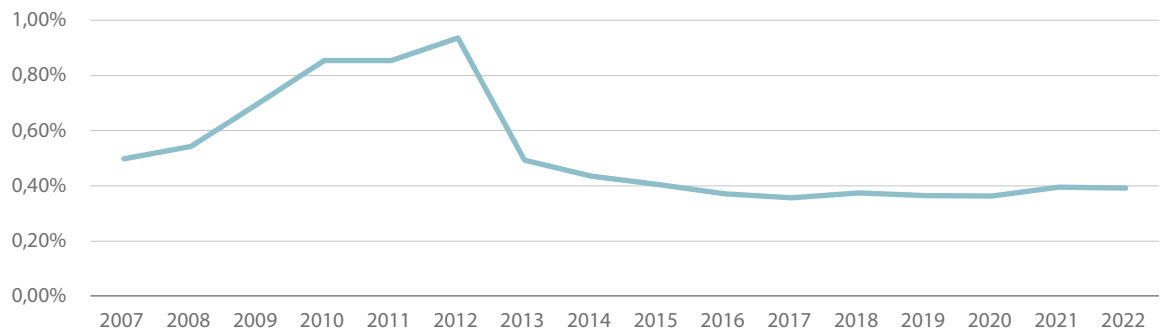
Pasemos ahora a analizar el peso relativo del fondo con relación a los ingresos del capítulo 1 (impuestos directos), capítulo 2 (impuestos indirectos) y capítulo 3 (otros tributos) y su representación gráfica:

Peso relativo del Fondo de Cooperación Local en el Presupuesto de ingresos de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (Capítulos 1, 2 y 3). Ejercicios 2007 a 2022

Ejercicio	Capítulo 1 Impuestos directos Euros	Capítulo 2 Impuestos indirectos Euros	Capítulo 3 Tasas y otros ingresos Euros	Total Capítulos 1, 2 y 3 Euros	FCL Peso relativo
2007	316.944.550	1.905.736.830	91.240.800	2.313.922.180	0,50%
2008	438.954.030	2.119.031.660	84.611.910	2.642.597.600	0,54%
2009	537.748.150	1.792.153.520	80.050.906	2.409.952.576	0,70%
2010	560.568.370	1.332.093.480	73.395.634	1.966.057.484	0,85%
2011	560.568.370	1.332.093.480	73.395.634	1.966.057.484	0,85%
2012	203.020.010	1.892.382.640	56.808.472	2.152.211.122	0,94%
2013	868.443.830	1.975.231.790	55.778.980	2.899.454.600	0,49%
2014	876.663.360	1.881.120.040	65.157.430	2.822.940.830	0,44%
2015	930.458.180	2.035.474.080	65.249.181	3.031.181.441	0,41%
2016	1.013.155.710	2.086.139.590	62.811.710	3.162.107.010	0,37%
2017	1.129.439.290	2.144.859.430	67.002.750	3.341.301.470	0,36%
2018	1.189.028.020	2.590.128.400	60.242.880	3.839.399.300	0,38%
2019	1.557.890.000	2.865.909.810	71.596.120	4.495.395.930	0,37%
2020	1.676.403.000	2.789.219.220	68.262.520	4.533.884.740	0,36%
2021	1.703.085.960	2.410.186.058	55.979.593	4.169.251.611	0,40%
2022	1.636.306.130	2.510.459.190	54.999.490	4.201.764.810	0,39%
Variación período	416,28%	31,73%	39,72%	81,59%	0,11

Fuente: Estado de ingresos de las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para los ejercicios 2007 a 2022.

Evolución del peso relativo del Fondo con relación a los ingresos presupuestados



El gráfico es similar al del peso relativo del fondo con respecto a los gastos. En paralelo a lo que vimos, en 2013 se desplomó la proporción entre el Fondo y la recaudación prevista en los capítulos 1 a 3 del estado de ingresos del presupuesto autonómico, fecha a partir de la cual ha tenido un comportamiento bastante regular, con leves oscilaciones.

Finalizaremos este apartado midiendo la financiación del Fondo de Cooperación Local por habitante:

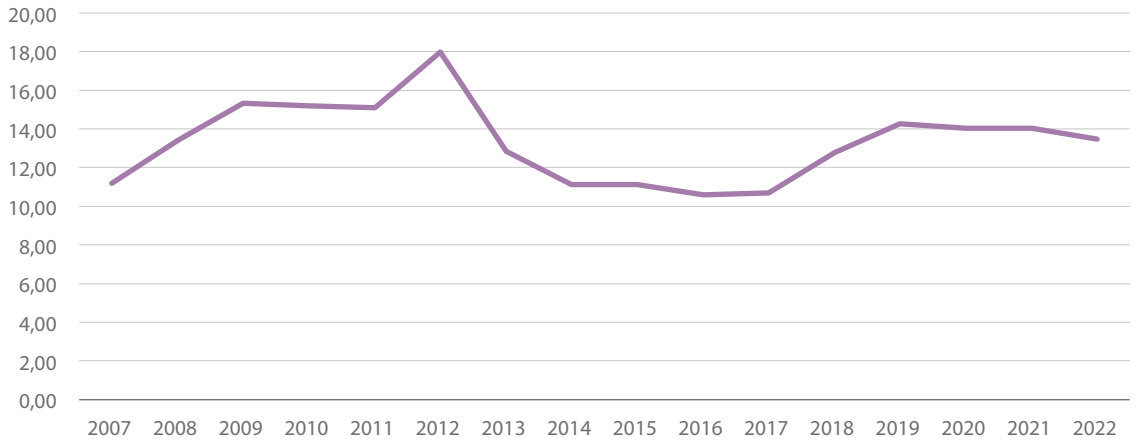
Evolución del Fondo de Cooperación Local en relación con la población. Financiación por habitante. Ejercicios 2007 a 2022

Ejercicio	Fondo de Cooperación Local Dotación Euros	Población Comunidad Autónoma según el INE	Fondo de Cooperación Local Financiación por habitante Euros
2007	11.530.359	1.030.650	11,19
2008	14.365.608	1.072.844	13,39
2009	16.799.575	1.095.426	15,34
2010	16.799.575	1.106.049	15,19
2011	16.799.575	1.113.114	15,09
2012	20.124.025	1.119.439	17,98
2013	14.280.716	1.111.674	12,85
2014	12.280.716	1.103.442	11,13
2015	12.280.716	1.104.479	11,12
2016	11.742.857	1.107.220	10,61
2017	11.912.737	1.115.999	10,67
2018	14.412.737	1.128.908	12,77
2019	16.412.737	1.149.460	14,28
2020	16.458.287	1.171.543	14,05
2021	16.473.471	1.173.008	14,04
2022	16.473.471	1.223.961	13,46
Variación período	42,87%	18,76%	20,31%

Fuente: Estado de gastos de las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para los años 2007 a 2022 e INE.

Trasvasado a una representación gráfica, el resultado sería el siguiente:

Financiación del Fondo por habitante (euros)



4. Valoración general

4.1. Aspectos positivos

1) Presencia constante de un Fondo de Cooperación de naturaleza incondicionada que ayuda a la suficiencia financiera de las entidades locales. Su existencia está garantizada por el propio Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, reformado en el año 2007.

2) Vía de financiación totalmente incondicionada, sin afectación a fines o actuaciones concretos, reforzando la autonomía local en lo referente a sus decisiones de gasto y evitando la aplicación de la normativa de subvenciones.

3) Fijación de la cuantía del Fondo de Cooperación Local como un porcentaje de los ingresos públicos de la Comunidad Autónoma, estableciéndose un límite mínimo en que debe ser dotado.

4) Generalidad del ámbito subjetivo del Fondo de Cooperación Local, que comprende la totalidad de los municipios y entidad menores de las Islas Balares.

5) Otorgamiento de un trato diferenciado a municipios o entidades menores con particularidades o debido a su escasa población.

4.2. Aspectos negativos

1) Inexistencia de regulación legal de los criterios de distribución del Fondo de Cooperación Local, que dependen de resoluciones administrativas periódicas de la Consejería competente en materia de Administración local.

2) Suspensión reiterada durante los últimos ejercicios de la aplicación de la cláusula de suficiencia dinámica que establece la Ley creadora del fondo, por la que los municipios no pueden recibir menor financiación que el año precedente.

3) Escasa dotación presupuestaria del Fondo de Cooperación Local, acompañada de su drástica reducción en comparación con la evolución de ingresos tributarios y del presupuesto de gastos. El establecimiento de un porcentaje mínimo de dotación de ingresos propios deviene inútil si las sucesivas leyes de presupuestos generales lo alteran discrecionalmente.

4) Escasa cuantía de la contribución a los municipios en los presupuestos autonómicos, en comparación con la financiación que reciben los Consejos Insulares.

5) Que se pueda modificar el porcentaje con tanta facilidad, y que este no esté vinculado a los ingresos sino al presupuesto

6) Desvinculación de la dotación del Fondo de Cooperación Local de los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma, ya procedan de tributos propios o de tributos cedidos por el Estado.

IV. ISLAS CANARIAS

1. El Estatuto de Autonomía de Canarias de 2018

La Comunidad Autónoma de las Islas Canarias es una de las que ha desarrollado un Estatuto de Autonomía de "segunda generación", aprobado mediante la Ley Orgánica 1/2018, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. Su disposición derogatoria declara suprimida la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía para Canarias, modificada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre.

El artículo 170 recoge los recursos propios de las islas. La letra c) incluye la participación en los tributos autonómicos bajo la siguiente dicción:

> "Los recursos propios de las islas están constituidos por: c) La participación en los tributos autonómicos, en las asignaciones o subvenciones estatales y en las transferencias procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial, que puedan otorgarse por ley del Parlamento de Canarias."

Por su parte, el artículo 183 somete al principio de legalidad esta materia, disponiendo en su letra f):

> "Se regularán necesariamente mediante ley aprobada por el Parlamento de Canarias las siguientes materias: f) Las participaciones que correspondan a la hacienda insular en impuestos, asignaciones y subvenciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 170 del presente Estatuto."

A pesar de que el nuevo texto estatutario es reciente, de 2018, no hay ninguna referencia explícita a un Fondo de cooperación local, como tampoco existía en el Estatuto de Autonomía de 1982, donde eran los artículos 50 y 59 respectivamente los homónimos a los actuales transcritos.

2. La normativa autonómica de régimen local

Debemos partir de la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal. Según dispone su artículo 1, este Fondo persigue atender las necesidades financieras de los municipios del archipiélago, dotándolos de recursos con la doble finalidad de saneamiento económico-financiero o inversión de sus Haciendas, así como de atribución de recursos suplementarios para gastos de libre disposición, siendo la adhesión al Fondo de carácter voluntario.

Los diecinueve artículos de la Ley autonómica, complementados con cinco disposiciones adicionales, dos transitorias y dos finales, han sido objeto de diversas modificaciones. La primera fue efectuada por la Ley 2/2000, de 17 julio, de medidas económicas en materia de organización administrativa y gestión relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de establecimiento de normas tributarias, que incidió sobre los artículos 7, 8, 11, 13 y la disposición adicional cuarta; la segunda fue obra de la Ley 2/2002, de 27 marzo, de establecimiento de normas tributarias y de mediadas en materia de organización administrativa y de gestión, relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de carácter sancionador, que afectó a los artículos 11 (Indicadores de saneamiento económico-financiero), 12 (Condicionantes de cuantía de libre disposición), 14.1 y 2 (Esfuerzo fiscal), 15.5 (Procedimiento para la distribución del fondo), 18 (Supuestos de incumplimiento), 19.3 (Consecuencias del incumplimiento) y la disposición adicional 1 (Incorporación de remanentes); la tercera reforma la realizó la Ley 9/2005, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales para la Comunidad Autónoma de Canarias para 2006, que nuevamente tocó la disposición adicional 1; la cuarta la llevó a cabo la Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales, que concernió a los artículos 1.2 (Fondo Canario de Financiación Municipal), 15.5, 18, 19 y dejó sin efecto la disposición adicional 1; la quinta fue abordada por la Ley 11/2015, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales para la Comunidad Autónoma de Canarias para 2016, que interesó al artículo 1.2; y, finalmente, la Ley 3/2016, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales para la Comunidad Autónoma de Canarias para 2017, que volvió de nuevo sobre los artículos 18 y 19. En el siguiente apartado entraremos de manera pormenorizada en su estudio.

También hay que tener presente la Ley 8/2007, de 13 de abril, del Estatuto de la Capitalidad Compartida de las ciudades de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife, cuyo artículo 9, "Financiación de la capitalidad", dispone:

> "La condición de capital compartida de Canarias de las ciudades de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife tendrá un apartado específico en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, desagregado por cada una de ellas, que tenga en cuenta los efectos económicos y sociales por la consideración de capitalidad y de acuerdo con criterios equitativos de financiación, de modo que las partidas económicas que finalmente se establezcan serán propias y distintas de otros recursos económicos, como los provenientes del Fondo de Financiación Municipal."

Por su parte, la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, recoge en su artículo 135, único precepto integrante del Título X rubricado "Financiación local", las fuentes de financiación en los siguientes términos:

> "1. La financiación municipal se fundamenta en los principios de autonomía y de suficiencia financiera de los entes locales, constitucionalmente consagrados, y a través de los cuales los municipios deben disponer la capacidad de decidir políticas y ordenar prioridades, al objeto de cubrir las necesidades de la ciudadanía y contribuir a mejorar su bienestar, en el marco de sus competencias. 2. La financiación municipal se nutre, principalmente, de sus tributos propios y de la participación en los del Estado y de la Comunidad Autónoma de Canarias. 3. Asimismo, la Comunidad Autónoma de Canarias podrá establecer programas de colaboración financiera específicos para materias concretas de competencia municipal."

Además, la disposición adicional quinta de esta Ley crea el Consejo Municipal de Canarias que, entre otras funciones, debe articular iniciativas sobre "la regulación del Fondo Canario de Financiación Municipal y de los recursos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias".

Debemos subrayar, como singularidad, que los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos canarios cuentan con una vía especial de financiación, vinculada al régimen económico-fiscal (REF) reconocido a esta Comunidad Autónoma al amparo de la disposición adicional tercera de la Constitución y del Capítulo I del Título VI de su Estatuto de Autonomía. Se denomina Bloque de Financiación Canario y está regulado por la Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias, que ha sido objeto también de varias modificaciones[106]. El artículo 2.1 señala que dicho Bloque está conformado por tres partidas: 1.- La recaudación líquida de las deudas tributarias del Impuesto General Indirecto Canario y el Arbitrio sobre Importaciones y Entrega de Mercancías en las Islas Canarias; esto es, los tributos derivados del REF; 2.- La recaudación de las sanciones por las infracciones derivadas de los impuestos anteriores; 3.- El rendimiento derivado del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte. Estos ingresos se distribuyen entre la Comunidad Autónoma y los cabildos insulares y ayuntamientos canarios siguiendo los porcentajes fijados en el artículo 4.1, que son: un 58% para cabildos y ayuntamientos conjuntamente y un 42% para la Comunidad Autónoma. Para dar cumplimiento a esto último, la Ley 9/2003 establece en sus artículos 5 y 6 un complejo método de reparto que opera primero entre las Islas y después entre los Cabildos y los Ayuntamientos integrados en cada una de ellas.

La Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, junto con la regulación de sus competencias y organización, establece en el apartado 1 del artículo 28 que su régimen económico-financiero se regirá por lo establecido en la citada Ley 9/2003.

De todo lo anterior se desprende que, aunque la norma estatutaria canarias no contenga una alusión directa al Fondo de Cooperación Municipal, la legislación autonómica sí ha sido profusa en lo relativo a la regulación de la cooperación local en los tributos autonómicos, tanto a nivel municipal como al de los Cabildos Insulares.

106 La Ley 22/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2004, modifica el artículo 6.3 sobre la distribución entre los cabildos Insulares y los Ayuntamientos de cada isla; la Ley 6/2008, de 23 de diciembre, de medidas tributarias incentivadoras de la actividad económica, incide en los artículos 2 y 9; la Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales, añade la disposición transitoria 5; la Ley 4/2012, de 25 de junio, de modificación de la Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias y suspensión de la vigencia del artículo 41 de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de Medidas Administrativas y Fiscales, modifica esa disposición transitoria 5 el mismo día en que es aprobada; la Ley 11/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2015, modifica el artículo 9 y añade la disposición transitoria 6 y la disposición única; y la Ley 7/2018, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2019, que incorpora la disposición transitoria 7.

3. Análisis de los instrumentos de financiación local de la Comunidad Autónoma: el Fondo Canario de Financiación Municipal

3.1. Antecedentes

Canarias es una de las regiones donde la participación local en los ingresos autonómicos presenta un aceptable grado de asentamiento en el plano jurídico-positivo, con un modelo que se ha ido perfilando después de varios ensayos.

Vamos a continuación a esbozar las características del fondo de saneamiento y mejora de las Haciendas municipales canarias, en vigor desde 1993 hasta 1996, y del Fondo de Coordinación y Cooperación Municipal, que tuvo aplicación práctica durante el bienio 1997-1998.

3.1.1. El Fondo de saneamiento y mejora de las Haciendas municipales canarias (1993-1996)

El primer sistema de participación relevante que se probó en el archipiélago fue el Fondo de saneamiento y mejora de las Haciendas municipales canarias, regulado para el cuatrienio 1993-1996 por la Ley 3/1994, de 3 de febrero, de Cooperación al Saneamiento y Mejora de las Haciendas Municipales Canarias.

Según proclamaba su artículo 1, esta Ley tenía por objeto "la cooperación coyuntural de la Comunidad Autónoma de Canarias al saneamiento y mejora de las haciendas municipales del Archipiélago, mediante la creación de un Plan cuatrienal". Con tal finalidad, el artículo 2 funda "el Fondo de saneamiento y mejora de la haciendas municipales canarias, que se nutrirá con los créditos que se consignen en las correspondientes leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, que tendrán la consideración de transferencias, según la definición del artículo 19.4 de la Ley 10/1992, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1993, y que, en todo caso, se regirán por lo establecido en la presente Ley".

Estas aspiraciones pretendían lograrse con pleno respeto al principio de autonomía local, por cuanto las Corporaciones municipales se acogían a las medidas contempladas en el Plan de forma voluntaria, en virtud de acuerdo plenario y mediante la formalización del oportuno convenio con el Gobierno de Canarias. Se quería así coadyuvar al restablecimiento o conservación de las condiciones que permitieran a los municipios canarios su autofinanciación, conforme a su legislación reguladora, además de dar efectividad a lo previsto por el artículo 20 de la Ley 14/1990 de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias. En dicho precepto se contempla el Plan cuatrienal en calidad de vehículo formal para el ejercicio de las funciones de coordinación de la Comunidad Autónoma respecto de las políticas fiscales, financieras, presupuestarias y de endeudamiento de las Corporaciones Locales (Cabildos Insulares y Ayuntamientos).

La puesta en práctica del Plan para cada municipio a él acogido se llevaba a cabo mediante la elaboración de planes de actuación individualizados, donde podían recogerse, tanto para los municipios que precisasen ser saneados como para aquellos otros que no se hallasen en tal necesidad -en este segundo caso con miras a mantener su adecuada situación financiera-, la adopción de medidas atinentes a diversos ámbitos de su actividad y hacienda; con ellas se buscaba que los Ayuntamientos alcanzasen o mantuvieran los valores de los indicadores de saneamiento económico-financiero previstos en la propia Ley 3/1994. Las citadas medidas que podían contener los planes, según el artículo 7 de la Ley podían referirse a los ingresos corrientes (de derecho público o patrimoniales) y de capital (enajenación de bienes patrimoniales inmobiliarios o de activos financieros), los gastos corrientes y de capital, el endeudamiento y la carga financiera, la mejora de los procesos de recaudación, la adecuación de los recursos humanos y materiales para garantizar la eficacia de la gestión presupuestaria y de tesorería y su control, la orientación de los presupuestos en coherencia con los objetivos legales y las determinaciones marcadas en los planes individualizados, la integración en Entidades supramunicipales para la eficacia de los servicios o la implantación o mejora de los sistemas integrados de información.

Anualmente, y con referencia al 31 de diciembre, se verificaba para cada ayuntamiento que se hubiera adherido al Plan una revisión de su diagnóstico financiero y del plan de actuación individualizado, a efectos de determinar la ejecución de las medidas convenidas y si se habían alcanzado o mantenido los indicadores. Como fruto de esta auditoría había de formularse un plan de actuación individualizado complementario. En coherencia con la secuencia anterior, la Ley otorgaba a la Consejería competente en materia de régimen local las facultades necesarias para el seguimiento, comprobación y control de la adopción de las medidas concretas que en el convenio se hubieran formalizado (artículo 12). Y detallaba también las actuaciones y el procedimiento a seguir en caso de incumplimiento (artículos 13-15), que podía llevar aparejada la imposibilidad de continuar percibiendo cantidades con cargo al plan cuatrienal en ejercicios futuros e, incluso, el reintegro de los ya percibidos.

Como instrumento de soporte para el desarrollo del plan cuatrienal, el Fondo de saneamiento y mejora se nutría de los créditos que se consignasen en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, así como de un recargo sobre el impuesto autonómico sobre combustibles derivados del petróleo. De los recursos que proporcionaba a las Haciendas municipales se predicaba expresamente la naturaleza jurídica de transferencias, es decir, de entregas dinerarias, sin contrapartida por parte de los entes beneficiarios, encaminadas a financiar operaciones o actividades no singularizadas. Estaba orientado a que los municipios adheridos al plan se ajustasen a los valores de los indicadores de saneamiento, mediante el cumplimiento de las medidas fijadas en los planes de actuación individualizados. Su distribución anual se efectuaba de acuerdo con tres criterios: un 60% repartido de forma directamente proporcional a la población de derecho de cada localidad; un 30% distribuido por cantidades iguales para todos las Entidades participantes, en atención al principio de solidaridad intermunicipal; y, por último, el 10% restante a repartir entre aquellos municipios cuya recaudación alcanzase un porcentaje mínimo de sus derechos liquidados (60% en 1993, 64% en 1994, 67% en 1995 y 70% en 1996).

En cuanto a la naturaleza de la financiación aportada por el Fondo, el artículo 9 de la Ley le otorgaba carácter condicionado o incondicionado dependiendo de cuál fuera el nivel de endeudamiento del Ayuntamiento. En concreto, las corporaciones más endeudadas, por no cumplir los indicadores económico-financieros legalmente estipulados, debían destinar los ingresos percibidos al pago de las deudas acumuladas generadas en ejercicios anteriores, de acuerdo con los calendarios de pago establecidos

en los correspondientes planes de actuación individualizados, así como en sus revisiones anuales. Por el contrario, los municipios que cumplieran dichos indicadores podían utilizar los ingresos de modo incondicionado al ser de libre disposición, siempre que el Ayuntamiento hubiese hecho frente a los compromisos anuales de pago de deudas de ejercicios anteriores previstos en los planes de actuación individualizados y en sus revisiones anuales.

3.1.2. El Fondo de Coordinación y Cooperación Municipal (1997-1998)

Finalizado el período de vigencia del anterior Plan cuatrienal en 1996 y del Fondo examinado, muchos de los Ayuntamientos seguían sufriendo serios problemas de equilibrio presupuestario. Por ello comenzó un proceso de negociación con la Comunidad Autónoma, que culminaría en 1999 con la aparición del Fondo Canario de Financiación Municipal.

Durante los ejercicios 1997 y 1998 se articuló un régimen provisional a través de un nuevo fondo. El artículo 15 de la Ley 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1997 lo funda bajo el nombre de Fondo de Coordinación y Cooperación Municipal y el artículo 15 de la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1998, lo mantiene. Ambos preceptos fijaron a tal efecto una doble dotación con el fin de financiar la realización de transferencias corrientes (7.500 millones de pesetas en 1997, equivalentes a 45.075.907,83 euros, y 8.375 millones de pesetas en 1998, equivalentes a 50.334.763,74 euros) y transferencias de capital (45.075.907,83 euros en 1997 y 50.334.763,74 euros en 1998). Dichas aplicaciones presupuestarias fueron distribuidas cada año a través del Decreto 102/1997, de 26 junio, y el Decreto 49/1998, de 17 abril; los criterios establecidos a tal efecto en los artículos 2 de ambos textos, una vez detraído, como ordena el apartado 4 de los preceptos, "el uno por ciento, que se abonará por la Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales a la Federación Canaria de Municipios, con destino a cubrir sus gastos de funcionamiento y sus actividades", fueron los siguientes:

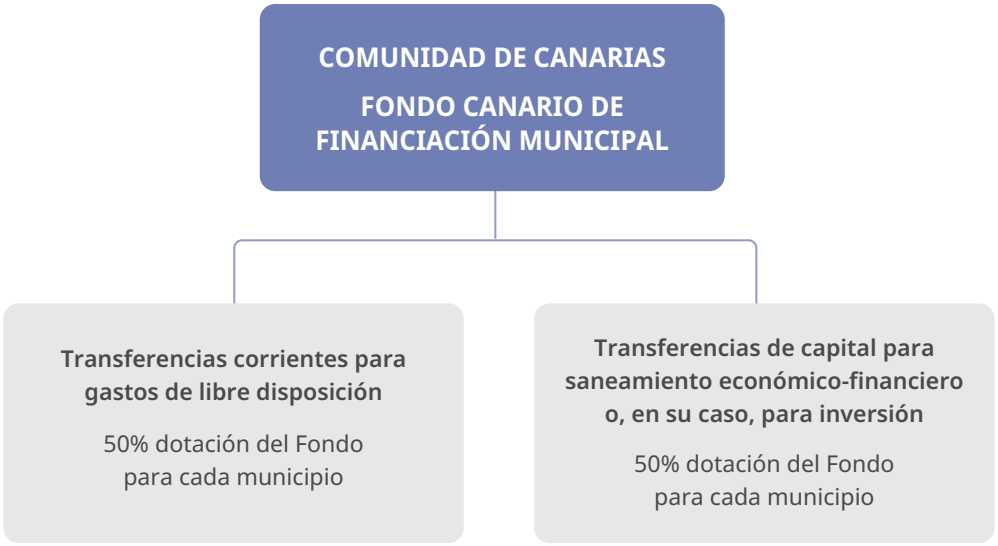
Criterio	Ponderación
Población	68%
Solidaridad	16% 11% municipios menores de 10.000 habitantes 5% para restantes municipios
Insularidad periférica (Pertenencia a islas no capitalinas)	1%
Extensión territorial	2%
Espacios naturales protegidos	2%
Plazas turísticas	2%
Dispersión territorial	5%
Unidades escolares	4%

El artículo 4 de los Decretos citados exigía que los Ayuntamientos destinasen "el veinte por ciento del Fondo a gastos de inversión o a la consecución de la situación de saneamiento económico-financiera descrita en el artículo siguiente, en el caso de que no se encuentren en la misma".

3.2. El Fondo Canario de Financiación Municipal (desde 1999 en adelante)

3.2.1. Estructura y características básicas del Fondo Canario de Financiación Municipal

Como advertimos en el apartado 2 del presente capítulo, el Fondo Canario de Financiación Municipal proporciona a las Haciendas locales transferencias del presupuesto autonómico orientadas a la consecución de un doble objetivo (artículo 1 de la Ley 3/1999). Por una parte, la mitad de sus recursos busca el saneamiento económico-financiero de los municipios, tomando como referencia una serie de indicadores medios (remanente de tesorería, ahorro neto y volumen endeudamiento a largo plazo); el legislador entiende que un Ayuntamiento presenta unas finanzas saneadas cuando cumpla todos esos indicadores y, a partir de ese momento, le autoriza a disponer de los ingresos que perciba por este concepto dentro de su participación en el Fondo para la ejecución de inversiones. Por otra, el 50% restante del Fondo proporciona a los municipios ingresos para gastos de libre disposición.



La Ley 3/1999 realiza una exhaustiva regulación de este instrumento de financiación. Debemos comenzar por subrayar dos extremos de la misma. En primer lugar, destaca que es de adhesión voluntaria para los municipios, que deben manifestar su deseo de participar en él mediante un acuerdo de su Pleno (artículo 2). En segundo lugar, la ponderación exacta de las distintas variables utilizadas para la distribución del Fondo; el artículo 3 recoge los mismos criterios del Decreto 102/1997 y el Decreto 49/1998 que constatamos en el apartado 3.1.2 al hilo del análisis del Fondo de Coordinación y Cooperación Municipal vigente durante los ejercicios 1997-1998, esto es: población (68%), solidaridad (16%[107]),

107 Al igual que establecía el artículo 4 del Decreto 102/1997 y el artículo 4 del Decreto 49/1998, el 16% se asignará un 11% para los municipios menores de 10.000 habitantes y el 5% restante para los demás.

extensión territorial (2%), espacios naturales protegidos (2%), plazas turísticas (2%), dispersión territorial (5%) y unidades escolares (4%). Se manejan de este modo no sólo criterios tradicionales sino también otros más novedosos. Todos ellos se distribuirán de forma directamente proporcional, excepto la solidaridad y la insularidad periférica, que lo harán de manera igualitaria.

Junto a lo anterior, merece recalcarse que en su redacción originaria el artículo 1 de la Ley 3/1999 preveía un mecanismo de actualización automática para fijar la dotación del Fondo en cada ejercicio, vinculada a la evolución del producto interior bruto en términos nominales o la evolución del índice de precios al consumo. Sin embargo, a partir del año 2012, este aspecto se ha modificado; en la Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales, se eliminó este criterio de actualización automática, estableciéndose la siguiente cláusula en el artículo 1.2:

"El importe consignado será revisado anualmente de forma provisional, en función de la evolución de las previsiones iniciales de los ingresos no financieros consolidados de las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, sin incluir los relativos a la financiación afectada externa".

Como contrapartida, se estableció que la dotación para este Fondo no podría ser inferior a la establecida para el año 2012, que fue de 206.532.903,10 euros.

Finamente hay otro aspecto a enfatizar regulado en el Capítulo III de la Ley 3/1999: las reducciones de la cuantía de los ingresos para gastos de libre disposición que sufrirá un municipio cuando no alcance unos baremos mínimos, medidos a partir de la liquidación del "presupuesto de la propia entidad municipal" correspondiente al ejercicio inmediato anterior al que se refiera la distribución del Fondo[108]. Los condicionantes a tener en cuenta a tal efecto son la eficacia en la gestión recaudatoria y el esfuerzo fiscal. El primero se valora a partir de los derechos reconocidos netos por los capítulos I a III de ingresos del presupuesto municipal[109] y el segundo a través de una compleja fórmula que tiene en cuenta datos relativos a los cinco impuestos municipales regulados en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales[110].

108 Artículo 12 de la Ley 3/1999, en la redacción dada por la Ley 2/2002, de 27 de marzo, de Establecimiento de Normas Tributarias y de Medidas en Materia de Organización Administrativa y de Gestión, relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de carácter sancionador. Con anterioridad a esta modificación, el precepto utilizaba la expresión "presupuesto municipal", en lugar de "presupuesto de la propia entidad municipal". Ello provocó una duda interpretativa acerca de si los presupuestos de los organismos autónomos y empresas municipales debían o no ser tenidos en cuenta a la hora de valorar el cumplimiento de los condicionantes de libre disposición. Algunas disposiciones reglamentarias dictadas por la Comunidad Autónoma entendieron que no. Por el contrario, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias núm. 46/2007, de 15 de marzo ha dado la razón a los Ayuntamientos que, como el de Santa Cruz de Tenerife, defendieron la tesis contraria. Para la Sala la redacción derogada era más amplia que la vigente, puesto que obligaba a tomar como referencia el concepto de "presupuesto general" definido en la Ley reguladora de las Haciendas Locales (artículo 164 de su vigente Texto Refundido), que incluye no sólo el presupuesto de las propias Entidades Locales, sino también el de sus organismos autónomos y empresas públicas.

109 Artículo 13 de la Ley 3/1999.

110 Artículo 14 de la Ley 3/1999.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS
FONDO CANARIO DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL
EJERCICIOS 2001 A 2022

Entidades Locales beneficiarias

- Municipios que decidan voluntariamente participar en el Fondo.
- La adhesión debe manifestarse mediante acuerdo plenario y mantendrá su vigencia en tanto no se produzca su revocación expresa mediante un nuevo acuerdo plenario que tendrá eficacia en el mismo ejercicio en que se adopte.
- Si producida la revocación se promoviera una nueva adhesión al Fondo, operará en el ejercicio siguiente a aquel en se haya adoptado el acuerdo.

Finalidad

- En general, mejora de las Haciendas municipales sin menoscabo de su autonomía.
- Saneamiento económico-financiero o, en caso de que se cumplan los indicadores previstos a tal efecto, realización de inversiones.
- Suficiencia financiera de las Haciendas municipales, proporcionando recursos económicos para gastos de libre disposición.

Estructura

- Fondo único, de adhesión potestativa, dividido en dos bloques para cada municipio:
  - 50% con destino al saneamiento económico-financiero o, si se cumplen los indicadores legalmente previstos, a inversión.
  - 50% destinado a gastos de libre disposición.

Objeto

- Participación global de los municipios en los ingresos de la Comunidad Autónoma, sin base propiamente tributaria, pues no hay vinculación directa a la recaudación de esta naturaleza obtenida por la Hacienda autonómica.

Evolución del Fondo

- Su dotación se realiza mediante los créditos consignados anualmente en las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, que tienen la consideración de transferencias corrientes para los gastos de libre disposición y de transferencias de capital para el saneamiento o la inversión.
- Anualmente se procederá a actualizar la dotación al Fondo, en función de la evolución de las previsiones iniciales de los ingresos no financieros consolidados de las leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, sin incluir los relativos a la financiación afectada externa.

Criterios de distribución

- Detracción del 1% con destino a la Federación Canaria de Municipios (en el ejercicio 2011 se estableció la posibilidad de reducir este porcentaje).
- Distribución del resto (99%) entre los Ayuntamientos adheridos al Fondo, de conformidad con los criterios y ponderaciones siguientes:

Criterio	Porcentaje	Precisiones
Población	68%	Según datos del Instituto Nacional de Estadística correspondientes a 1 de enero del ejercicio anterior al de la distribución
Solidaridad	16%	11% para municipios con población inferior a 10.000 habitantes 5% para resto de municipios
Insularidad periférica	1%	Ubicación del municipio en una isla donde no radiquen las capitales de la Comunidad Autónoma
Extensión territorial	2%	Según datos del Instituto Canario de Estadística
Espacios naturales protegidos	2%	Se considera la superficie en relación con la extensión total del término declarada espacio natural protegido en cada municipio, según datos de la Consejería competente en materia de medio ambiente La distribución se efectuará en proporción directa a la superficie relativa, en base cien, declarada espacio natural protegido en cada municipio, conforme a la siguiente fórmula: Y = [(ENPM x 100 / ETM) / TENPC] [Y x 100 / ΣY] = X Donde: Y = Superficie relativa declarada espacio natural protegido de cada municipio ENPM = Superficie declarada espacio natural protegido en el municipio ETM = Extensión territorial del municipio TENPC = Total superficie declarada espacio natural protegido en Canarias ΣY= Suma de las superficies relativas declaradas espacios naturales protegidos en cada municipio X = Porcentaje de espacio natural protegido que corresponde a cada municipio (aproximación 4 decimales)
Plazas alojativas turísticas	2%	Censo de camas alojativas turísticas de carácter bianual
Dispersión territorial	5%	Se aplica la siguiente fórmula, utilizando datos del Instituto Nacional de Estadística correspondientes al 1 de enero del ejercicio anterior: Índice de dispersión = [(P-PC) / P] x (N.º E - 1) Donde: P = Población del municipio PC = Población de la capital del municipio N.º E = Número de entidades de población del municipio
Unidades escolares	4%	En función del número de grupos de alumnos de los centros públicos de educación infantil, preescolar, primaria y primer ciclo de secundaria, según datos relativos al curso académico que finalice durante el ejercicio presupuestario en que se realice el reparto, facilitados por la Consejería competente en materia de educación

- Los criterios de distribución son de carácter proporcional, excepto la solidaridad y la insularidad periférica que se aplicarán por partes iguales entre los municipios beneficiarios.

Carácter de los ingresos

- Cuantía condicionada: un 50% de lo percibido por cada Ayuntamiento tiene el carácter de transferencia condicionada, afectada bien a su saneamiento económico-financiero, bien a la realización de inversiones.
  - El saneamiento económico-financiero se mide a través de tres indicadores, referidos a la liquidación del presupuesto de la propia entidad municipal correspondiente al ejercicio inmediato anterior al que se refiera la distribución del Fondo.

Indicador	Valor de referencia
Remanente de tesorería	Superior al 1% de la suma de los derechos reconocidos netos por los capítulos I a V de ingresos en la liquidación del presupuesto, deducidos los derechos liquidados por contribuciones especiales y por la parte del Fondo destinada a libre disposición
Ahorro neto	Superior al 10% de los derechos reconocidos netos por los capítulos I a V de ingresos de la liquidación del presupuesto anual, deducidos los derechos liquidados por contribuciones especiales y por el Fondo por operaciones corrientes. Este porcentaje de ahorro neto ha sido reducido considerablemente por las Leyes de Presupuestos de Canarias a partir del ejercicio 2012 (a comprobar a 31 de diciembre de 2011, tal como establece la Ley Canaria 4/2012 en su art. 30). Su cuantía desde entonces es del 6%.
Endeudamiento a largo plazo	Inferior al 70% de los derechos reconocidos netos por capítulos I al V de ingresos en la liquidación del presupuesto, deducidos los derechos por contribuciones especiales y por el Fondo por operaciones corrientes

  - Si el municipio cumple esos indicadores, podrá destinar esta parte del Fondo a la realización de inversiones en el ámbito de su competencia.
  - A partir del ejercicio 2014 inclusive, las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Canaria han venido reconociendo la posibilidad de dedicar un porcentaje sustancial de esta parte del Fondo (entre un 90% y el 100% actual para esta mitad condicionada) a los siguientes fines, por orden:

    1º) Cancelación de la deuda con proveedores a 31 de diciembre del año anterior 2013, salvo que la corporación acredite que tal deuda se encuentra acogida a mecanismos de financiación de pagos a proveedores establecidos por el Estado en desarrollo de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

    2º) Inversión o ayudas de emergencia social hasta el porcentaje previsto en la propia Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

- Cuantía de libre disposición: si no hay ninguna penalización, el otro 50% de la cantidad recibida por cada municipio se considera una transferencia incondicionada para gastos de libre disposición.
  - La determinación concreta de esta cuantía de libre disposición se halla sujeta a dos condicionantes, referidos a la liquidación del presupuesto de la propia entidad municipal correspondiente al ejercicio inmediato anterior al que se refiera la distribución del Fondo, que vienen determinados anualmente en la Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Canarias:
    - Gestión recaudatoria superior a un tanto por ciento de los derechos reconocidos netos por los capítulos I a III de ingresos de la liquidación del presupuesto municipal. Para calcular este condicionante se tendrá en cuenta el porcentaje resultante de dividir la suma de la recaudación

líquida del ejercicio por los indicados capítulos entre la suma de los derechos reconocidos netos, deduciendo en ambos casos la parte correspondiente a contribuciones especiales.

Ejercicio	Porcentaje que debe superar la valoración del condicionante de gestión recaudatoria
2001	76%
2002	77%
2003	78%
2004	78%
2005	79%
2006	80%
2007	80%
2008	80%
2009	80%
2010	80%
2011	80%
2013	78%
2014	78%
2015	78%
2016	75%
2017	75%
2018	75%
2019	75%
2020	75%
2021	75%
2022	75%

- Esfuerzo fiscal superior al 78% (fue el 80% hasta el ejercicio 2011) de la media de los Ayuntamientos adheridos al Fondo que hayan remitido en plazo la documentación necesaria para la determinación de este condicionante. La Consejería competente en materia de régimen local concretará la documentación necesaria y el plazo de remisión por los Ayuntamientos.

Fórmula de cálculo del condicionante esfuerzo fiscal

Efm= (Rm/Dpm) / (R/DP)

Donde:

Efm = Esfuerzo fiscal del municipio

Rm = Derechos reconocidos netos del municipio por los Impuestos sobre Bienes Inmuebles; Actividades Económicas; Construcciones, Instalaciones y Obras; Vehículos de Tracción Mecánica e Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana

Dpm = Derechos potencialmente liquidables en el municipio por los impuestos mencionados

R = Derechos reconocidos netos en el conjunto de los municipios participantes en la distribución por los Impuestos antes referidos

Dp = Derechos potencialmente liquidables en el conjunto de los municipios participantes en la distribución por dichos Impuestos

Régimen de gestión, seguimiento y comprobación del Fondo y de los incumplimientos por parte de los municipios

- Procedimiento para la distribución del Fondo.
  - Comprobación por la Consejería competente en materia de régimen local del grado de cumplimiento de los indicadores de saneamiento económico-financiero y de los criterios condicionantes de la cuantía de libre disposición, sobre la liquidación del presupuesto municipal del ejercicio inmediato anterior al de distribución del Fondo, mediante auditorías de gestión, que deberán ser aprobadas por el Consejero, previa acreditación de haber sido tomadas en consideración por los Plenos respectivos.
  - Determinación anual por la Consejería citada de la documentación necesaria para proceder a esa comprobación y del plazo de remisión de la misma por los Ayuntamientos.
  - Elevación de propuesta de distribución al Gobierno autonómico, con audiencia por un período de un mes a la Federación Canaria de Municipios.
  - Adopción del acuerdo por el Gobierno y tramitación de los expedientes de gastos y propuestas de pago correspondientes a la parte condicionada del Fondo, conforme consten las auditorías de gestión correspondientes, anticipándose a las mismas el libramiento del 70% del importe de la parte de libre disposición correspondiente a cada Ayuntamiento (es decir, el 35% de la cantidad total asignada en el Fondo) en el primer cuatrimestre del ejercicio; librándose el 30% restante, deducidas las penalizaciones que correspondan, con anterioridad a la finalización del ejercicio.
- Seguimiento y Comprobación.
  - Sin perjuicio de las competencias de control de la Intervención General de la Administración de la Comunidad Autónoma, la Consejería con competencia sobre régimen local exigirá certificación del Secretario acreditativa de que efectivamente se hayan aplicado los importes librados a los fines para los que están destinados.
- Incumplimientos por parte de los municipios.
  - Supuestos de incumplimiento:
    - No obtener los valores de referencia de los indicadores de saneamiento económico-financiero.
    - No obtener los valores de referencia de los condicionantes de importe de libre disposición.
    - No remisión en plazo de la documentación necesaria para la determinación del esfuerzo fiscal.
    - No remisión de la documentación exigida para la realización de la auditoría de gestión antes de que finalice el ejercicio
    - No remisión del acuerdo plenario por el que se toma en consideración la auditoría de gestión antes del fin del ejercicio.
    - No destinar los recursos económicos del Fondo Canario de Financiación Municipal a las finalidades legalmente previstas.
  - Consecuencias del incumplimiento:
    - En caso de incumplimiento de los indicadores de saneamiento económico-financiero, esta parte del Fondo mantendrá dicho destino.
    - En caso de incumplimiento de los condicionantes de la cuantía de libre disposición, esta parte del Fondo se reducirá en un 10% por cada condicionante incumplido.

- En caso de falta de remisión en plazo de la documentación necesaria para la determinación del esfuerzo fiscal, la parte del Fondo de libre disposición se reducirá en un 20%. Esta reducción no se aplicará conjuntamente con la prevista por incumplimiento del indicador de esfuerzo fiscal.
- Los Ayuntamientos que no presenten la documentación exigida para la realización de las auditorías de gestión con anterioridad a la finalización del ejercicio, perderán el derecho a percibir las cantidades que le correspondan de la parte del fondo condicionada y el 30 % de la parte incondicionada.
- Los Ayuntamientos que con anterioridad a la finalización del ejercicio no presenten el acuerdo plenario por el que se toma en consideración la auditoría de gestión, perderán el derecho a percibir la cantidad que integra la parte anticipada del fondo (70% de la parte incondicionada) y habrán de reintegrar la misma.
- En caso de no destinarse los recursos económicos del Fondo Canario de Financiación Municipal a las finalidades legalmente previstas, se habrá de reintegrar el importe no destinado a su correspondiente finalidad, sin perjuicio de las demás responsabilidades en que haya podido incurrir.

- Procedimiento en caso de incumplimiento:
  - En caso de que la auditoría de gestión detecte uno de los incumplimientos anteriores, se dará audiencia a la Corporación afectada.
  - El Consejero competente dictará resolución que haga constar el incumplimiento detectado y la consecuencia del mismo, informando al Parlamento.

Régimen excepcional del Fondo para 2020

- Regulación: Ley 5/2020, de 11 de diciembre, de régimen excepcional del Fondo Canario de Financiación Municipal para 2020 y de fomento de la participación ciudadana.
- Características:
  - Los valores de los indicadores establecidos en el artículo 80 de la Ley 19/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2020, esto es, ahorro neto, gestión recaudatoria y esfuerzo fiscal, se configuran a los meros efectos de diagnóstico económico financiero.
  - El 50% de la parte del Fondo de carácter condicionado podrá ser destinado en su integridad a las políticas de gasto indicadas vinculadas a los servicios públicos esenciales, así como a gastos derivados de la respuesta a la crisis sanitaria, incluidos los derivados del fomento e implantación de sistemas de teletrabajo del personal al servicio del ayuntamiento o de sus entes dependientes.
  - Aquellos municipios con una peor situación de salud financiera podrán mantener el destino de saneamiento financiero de esa parte del Fondo.
  - En caso de incumplimiento de los condicionantes de la cuantía de libre disposición, no se reducirá el Fondo.
  - Se amplían los plazos para la presentación de la documentación necesaria para la elaboración de la auditoría y para el acuerdo de toma en consideración de la misma, en coherencia con el diferimiento de los plazos legales de rendición de la cuenta general en un período equivalente a la duración efectiva del estado de alarma, aprobada por el Real Decreto ley 11/2020, y se regula el pago final del Fondo durante el último trimestre del ejercicio, conjuntamente con la distribución definitiva del Fondo correspondiente a 2018.

3.2.2. Evolución del Fondo Canario de Financiación Municipal

Como ya comentamos anteriormente, el Fondo Canario de Financiación Municipal fue creado por la Ley 3/1999, de 4 de febrero. Desde 1999, ejercicio para el cual la disposición adicional tercera de dicha Ley le atribuyó 18.300 millones de pesetas -equivalentes a 109.985.215,10 euros-, hasta el momento presente ha venido funcionando de manera continuada y con un régimen jurídico que goza de estabilidad en sus líneas fundamentales.

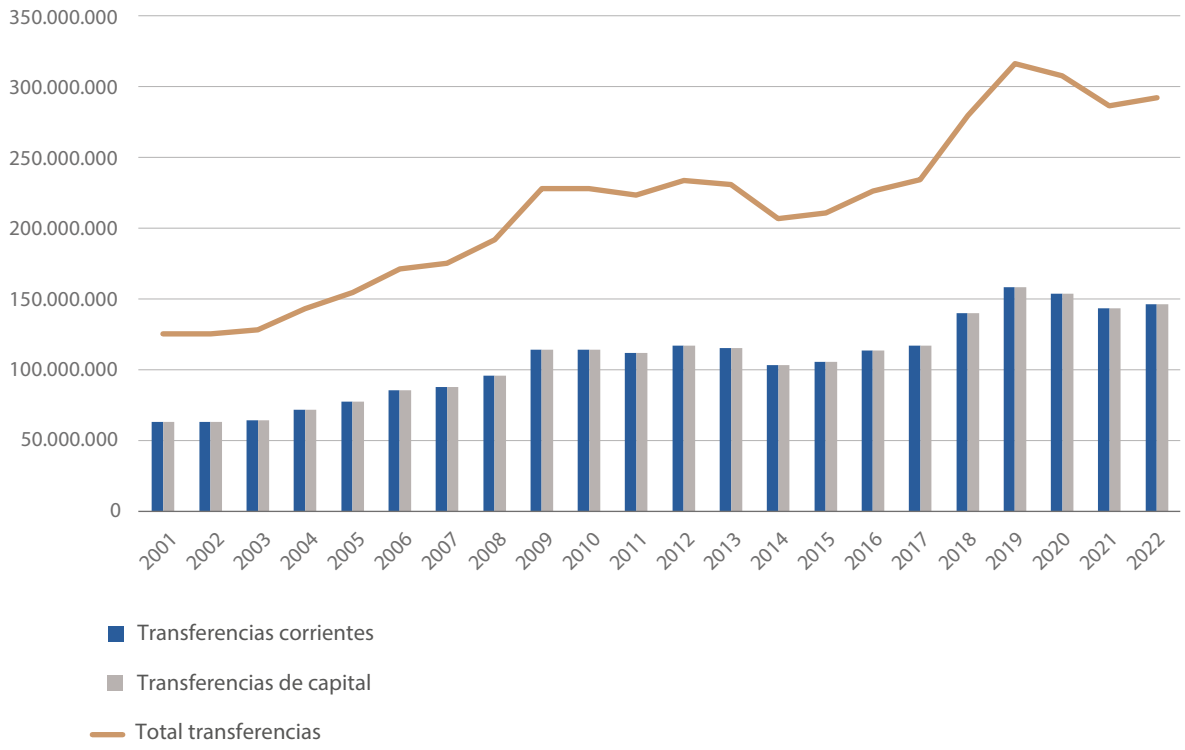
A continuación, vamos a reflejar en un cuadro su dotación presupuestaria anual, distinguiendo entre la parte de transferencias corrientes y de transferencias de capital, para poder extraer conclusiones:

Fondo Canario de Financiación Municipal (FCFM). Ejercicios 2001 a 2022

Ejercicio	Transferencias corrientes Euros	Transferencias de capital Euros	Total dotación presupuestaria para transferencias Euros
2001	62.644.922	62.644.922	125.289.844
2002	62.644.922	62.644.922	125.289.844
2003	64.029.679	64.029.679	128.059.358
2004	71.359.324	71.359.324	142.718.648
2005	77.113.817	77.113.817	154.227.634
2006	85.414.861	85.414.861	170.829.722
2007	87.553.479	87.553.479	175.106.958
2008	95.816.735	95.816.735	191.633.470
2009	113.876.117	113.876.117	227.752.234
2010	113.801.117	113.801.117	227.602.234
2011	111.618.726	111.618.726	223.237.452
2012	116.861.971	116.861.971	233.723.942
2013	115.182.536	115.182.536	230.365.072
2014	103.266.452	103.266.452	206.532.904
2015	105.331.784	105.331.784	210.663.568
2016	113.128.309	113.128.309	226.256.618
2017	117.003.782	117.003.782	234.007.564
2018	139.820.063	139.820.063	279.640.126
2019	158.109.525	158.109.525	316.219.050
2020	153.615.496	153.615.496	307.230.992
2021	143.207.445	143.207.445	286.414.890
2022	145.949.741	145.949.741	291.899.482
Variación período	132,98%	132,98%	132,98%

Fuente: Estado de gastos de las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para los años 2001 a 2022.

La representación gráfica de esa tabla sería la siguiente:



Resulta patente que la dotación al Fondo ha ido creciendo de forma continuada hasta alcanzar un tope de 233.723.942 euros para el año 2012. En 2013 y 2014, sufrió un retroceso, retomando en 2015 la senda alcista. En 2019 se alcanzó un nuevo máximo con una cuantía total de 316.219.050 euros. En 2020 y 2021 volvió a disminuir para experimentar un aumento en 2022. La variación porcentual experimentada en estos 22 años arroja un incremento de casi el 133 por ciento.

Pongamos ahora en relación el Fondo con el presupuesto de gastos anual, con el objetivo de analizar el peso relativo de aquel en este:

El Fondo Canario de Financiación Municipal (FCFM) en el Presupuesto de Gastos de la Comunidad Autónoma de Canarias. Ejercicios 2001 a 2022

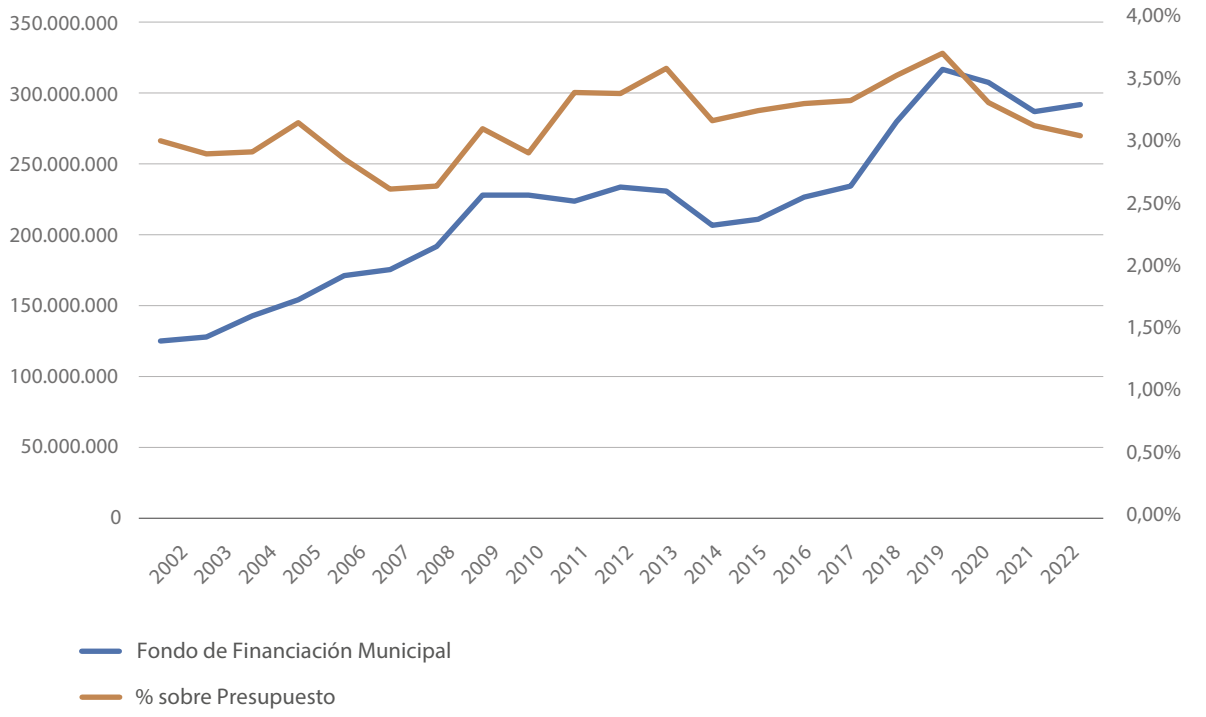
Ejercicio	Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Canarias Euros	FCFM	
		Dotación total. Euros	Peso relativo
2001	655.414.699	125.289.844	19,12%
2002	4.116.626.622	125.289.844	3,04%
2003	4.361.320.000	128.059.358	2,94%
2004	4.837.592.129	142.718.648	2,95%
2005	4.837.592.129	154.227.634	3,19%
2006	5.906.620.730	170.829.722	2,89%
2007	6.594.838.269	175.106.958	2,66%
2008	7.163.141.188	191.633.470	2,68%
2009	7.263.201.625	227.752.234	3,14%
2010	7.741.117.421	227.602.234	2,94%
2011	6.512.640.030	223.237.452	3,43%
2012	6.821.233.762	233.723.942	3,43%
2013	6.358.723.733	230.365.072	3,62%
2014	6.449.158.893	206.532.904	3,20%
2015	6.417.982.065	210.663.568	3,28%
2016	6.772.098.339	226.256.618	3,34%
2017	6.955.611.515	234.007.564	3,36%
2018	7.832.194.318	279.640.126	3,57%
2019	8.438.503.889	316.219.050	3,75%
2020	9.181.221.586	307.230.992	3,35%
2021	9.064.378.840	286.414.890	3,16%
2022	9.467.888.669	291.899.482	3,08%
Variación período 2002-2022	129,99%	132,98%	0,04%

Fuente: Estado de gastos de las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para los años 2001 a 2022.

Exceptuando el año 2001, del cuadro anterior se extrae que el Fondo constituye una línea de actuación elemental dentro del conjunto de políticas de la Comunidad Autónoma, al asumir una cuota que ronda el 3% anual del total de su estado de gastos. Mientras que en estos años el presupuesto canario se ha incrementado casi un 130% y la dotación al Fondo roza un 133%, la variación total del peso relativo del Fondo en los presupuestos sólo ha repuntado un escueto 0,04%.

Llevando esos datos a un gráfico, obtendríamos el siguiente resultado:

Evolución del Fondo con relación a los gastos presupuestados



Del gráfico resulta que mientras la dotación anual al Fondo ha seguido una línea general ascendente, con excepciones puntuales, el porcentaje que representa esa dotación en el conjunto total del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Canarias no sigue ese mismo criterio. De hecho, la variación porcentual es de un escueto 0.4 entre 2002 y 2022.

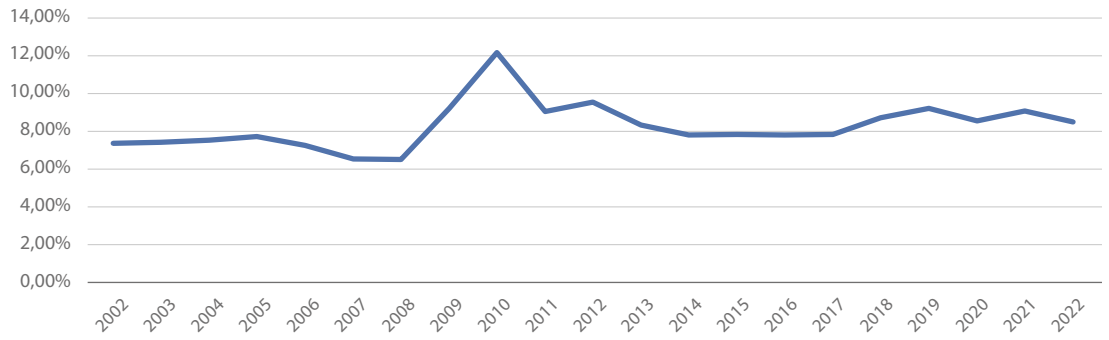
La tercera comparativa debe ser con los ingresos anuales presupuestados en los capítulos 1, 2 y 3:

Peso relativo del Fondo Canario de Financiación Municipal (FCFM) en el Presupuesto de Ingresos de la Comunidad Autónoma de Canarias (capítulos 1, 2 y 3). Ejercicios 2001 a 2022

Ejercicio	Capítulo 1 Impuestos directos Euros	Capítulo 2 Impuestos indirectos Euros	Capítulo 3 Tasas y otros ingresos Euros	Total capítulos 1, 2 y 3 Euros	FCFM Peso relativo
2001	75.552.699	142.689.436	34.180.507	252.422.642	49,63%
2002	580.303.631	868.937.278	238.362.398	1.687.603.307	7,42%
2003	533.145.425	968.660.056	205.834.890	1.707.640.371	7,50%
2004	583.563.454	1.085.985.990	205.969.465	1.875.518.909	7,61%
2005	631.510.811	1.137.036.589	210.225.097	1.978.772.497	7,79%
2006	783.736.447	1.448.343.279	97.415.997	2.329.495.723	7,33%
2007	841.851.756	1.709.125.754	101.972.883	2.652.950.393	6,60%
2008	968.554.942	1.830.372.946	119.185.916	2.918.113.804	6,57%
2009	1.186.573.015	1.138.242.985	128.274.482	2.453.090.482	9,28%
2010	831.630.428	902.883.748	123.040.716	1.857.554.892	12,25%
2011	1.236.665.242	1.067.923.671	139.796.666	2.444.385.579	9,13%
2012	1.179.816.875	1.097.939.148	150.380.952	2.428.136.975	9,63%
2013	1.178.339.538	1.406.966.518	158.395.941	2.743.701.997	8,40%
2014	1.203.592.677	1.289.497.832	129.456.469	2.622.546.978	7,88%
2015	1.178.602.308	1.351.061.877	135.297.689	2.664.961.874	7,90%
2016	1.317.874.010	1.419.260.449	138.586.686	2.875.721.145	7,87%
2017	1.296.803.526	1.541.499.132	120.124.195	2.958.426.853	7,91%
2018	1.409.689.812	1.665.733.386	105.203.585	3.180.626.783	8,79%
2019	1.562.723.769	1.737.969.109	101.535.763	3.402.228.641	9,29%
2020	1.694.500.261	1.748.743.169	115.638.411	3.558.881.841	8,63%
2021	1.662.607.046	1.345.003.483	118.425.368	3.126.035.897	9,16%
2022	1.730.458.082	1.556.750.869	118.664.575	3.405.873.526	8,57%
Variación periodo 2002-2022	198,20%	79,16%	-50,22%	101,82%	Promedio: 8,36%

Fuente: Estado de ingresos de las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias para los años 2001 a 2022.

Evolución del peso relativo del Fondo con relación a los ingresos presupuestados



Si dejamos de lado el ejercicio 2000, obtenemos una consecuencia evidente del cuadro anterior: en estos 21 años el Fondo ha absorbido recursos equivalentes a una media de un 8,36% de la suma de la recaudación prevista para los capítulos 1, 2 y 3 de su presupuesto de ingresos.

Pongamos en relación ahora el importe de la dotación anual al Fondo Canario de Financiación Municipal y el número de habitantes anual de la Comunidad Autónoma según los datos del padrón que constan en el INE:

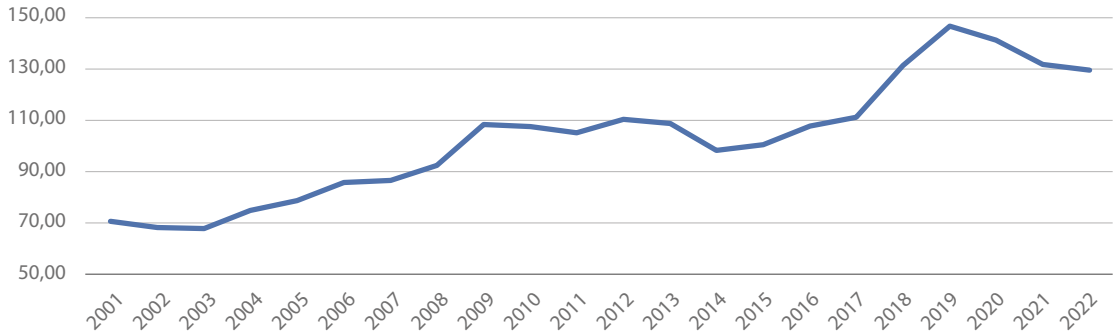
Evolución del Fondo Canario de Financiación Municipal en relación con la población. Financiación por habitante. Ejercicios 2001 a 2022

Ejercicio	Fondo Canario de Financiación Municipal Dotación total Euros	Población de la Comunidad Autónoma según el INE	Fondo Canario de Financiación Municipal Financiación por habitante Euros
2001	125.289.844	1.781.366	70,33
2002	125.289.844	1.843.755	67,95
2003	128.059.358	1.894.868	67,58
2004	142.718.648	1.915.540	74,51
2005	154.227.634	1.968.280	78,36
2006	170.829.722	1.995.833	85,59
2007	175.106.958	2.025.951	86,43
2008	191.633.470	2.075.968	92,31
2009	227.752.234	2.103.992	108,25
2010	227.602.234	2.118.519	107,43
2011	223.237.452	2.126.769	104,97
2012	233.723.942	2.118.344	110,33
2013	230.365.072	2.118.679	108,73
2014	206.532.904	2.104.815	98,12
2015	210.663.568	2.100.306	100,30
2016	226.256.618	2.101.924	107,64
2017	234.007.564	2.108.121	111,00
2018	279.640.126	2.127.685	131,43
2019	316.219.050	2.153.389	146,85
2020	307.230.992	2.175.952	141,19
2021	286.414.890	2.172.944	131,81
2022	291.899.482	2.252.465 (1)	129,59

Fuente: Estado de gastos de las Leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para los años 2001 a 2022 e INE.
(1) Dato provisional a 1 de enero de 2022.

Del cuadro anterior resulta que la financiación por habitante ha sufrido algunas leves fluctuaciones todo este tiempo, con una tendencia general claramente alcista. Veámoslo mejor a través de un gráfico:

Financiación del Fondo por habitante



En estos 22 años se ha pasado de una financiación 70,33 euros por habitante en 2001 a 129,59 euros por habitante en 2022.

4. Valoración general

4.1. Aspectos positivos

1) Es una norma con rango legal la que crea y regula en Fondo Canario de Financiación Municipal, lo que le otorga innegable seguridad al sistema.

2) Notable peso de este Fondo con respecto a los ingresos tributarios de la Comunidad Canaria (más de un 8%) y al volumen total de gastos de su presupuesto (superior al 3%). En otras Comunidades Autónomas estos valores no llegan al 1%.

3) La financiación por habitante ha pasado de 70,33 en 2001 ha 129,59 en 2022, lo que supone no solo un incremento muy importante sino, a la par, un valor absoluto muy destacable.

4) Establecimiento de unos criterios mínimos de saneamiento de las cuentas municipales para poder acceder tanto a las dotaciones condicionadas como las incondicionadas. Estos criterios responden a aspectos diversos en función del tipo de financiación y, además, han evolucionado con el tiempo, flexibilizándose en la época de mayor crisis económica.

5) Establecimiento de una dotación mínima de 206.532.903,10 euros en cada ejercicio, que, nuevamente, coadyuva a dar seguridad a este mecanismo de financiación local.

6) Otorgamiento de un trato diferenciado a municipios con particularidades o debido a su escasa población.

7) Existencia de novedosos criterios de distribución de la financiación que permiten responder a la variedad de tipologías locales presentes en el archipiélago canario.

4.2. Aspectos negativos

1) No existe ninguna referencia en el Estatuto de Autonomía al Fondo.

2) Únicamente se aplica a los municipios y no a otras entidades locales.

3) Eliminación de criterios objetivos que establecían la evolución presupuestaria de este Fondo, sustituyéndolos por una cláusula genérica conforme a la cual dependerá de la situación financiera de la Comunidad.

4) Desvinculación de la dotación del Fondo Canario de Financiación Municipal de los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma, ya procedan de tributos propios o de tributos cedidos por el Estado.

V. CANTABRIA

1. El Estatuto de Autonomía de Cantabria de 1981

En este territorio permanece en vigor la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria (BOE 11 de enero de 1982). No obstante, ha sufrido cuatro modificaciones importantes mediante Ley Orgánica 7/1991, de 13 de marzo, Ley Orgánica 2/1994, de 24 de marzo, Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre y Ley Orgánica 2/2021, de 23 de marzo. Como ocurría en la mayor parte de los textos estatutarios de "primera generación", no contiene siquiera una vaga alusión a la participación de los entes locales en los tributos autonómicos ni a la colaboración financiera de las Comunidades Autónomas con las Haciendas locales. El artículo 52.1 del Estatuto que nos ocupa únicamente realiza una mención muy genérica al tema en los siguientes términos:

> "Corresponde a la Comunidad Autónoma de Cantabria velar por los intereses financieros de los entes locales, respetando la autonomía que a los mismos reconocen los artículos 140 y 142 de la Constitución."

A pesar de la ausencia de pronunciamiento expreso en el Estatuto cántabro sobre un fondo de cooperación local, vamos a comprobar que de manera más o menos constante la Comunidad Autónoma ha conservado una política de transferencias corrientes en favor de las Entidades Locales, aunque sin las características propias de una participación en tributos.

2. La normativa autonómica de régimen local

Cantabria no tiene una normativa propia de carácter general sobre las entidades locales, lo que puede resultar cuanto menos llamativo teniendo en cuenta que sí existe una Ley de Comarcas (Ley 8/1999, de 28 de abril) y una Ley de Entidades Locales Menores (Ley 3/2022, de 14 de junio, que sustituyó a la anterior Ley 6/1994, de 19 de mayo).

El artículo 31.1.i) del primer texto legislativo citado contempla como medio de financiación de tales entidades supramunicipales las participaciones en impuestos del Estado y de la Comunidad Autónoma establecidas a favor de las mismas:

> "1. La Hacienda de las comarcas estará constituida por los siguientes recursos: i) Las participaciones en impuestos del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cantabria establecidas a favor de las comarcas."

El artículo 17.1.h) de la Ley 3/2022 considera las aportaciones de otras administraciones y entidades públicas como un recurso de la hacienda de las entidades locales menores, disponiendo el artículo 18:

> "El Gobierno de Cantabria velará porque las entidades locales menores dispongan de los ingresos mínimos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y el ejercicio de sus competencias propias y las que expresamente le hayan sido delegadas, en colaboración con los respectivos Ayuntamientos y los recursos propios de la Entidad."

Debemos esperar hasta finales de 2006, cuando se regula el Fondo de Cooperación Municipal, para encontrar una norma que sistematice la colaboración financiera entre la Hacienda autonómica y las Haciendas locales. Esta espera, que puede estar motivada en parte por el reducido tamaño de la región y de los municipios que la integran, conlleva la ausencia de referencias legislativas concretas que reclamen la participación de las Haciendas locales en la recaudación de los tributos de la Administración autonómica hasta entonces.

3. Análisis de los instrumentos de financiación local de la Comunidad Autónoma: el Fondo de Cooperación Municipal de Cantabria

3.1. Antecedentes

Dos son los antecedentes que debemos analizar: el Programa de Cooperación Económica Local, vigente entre 2003 y 2005, y el Fondo de Liquidez Municipal, aplicado durante los ejercicios 2013 a 2015. Entre medias de ambos se creó el Fondo de Cooperación Municipal de Cantabria, que está actualmente en vigor, y que se suspendió temporalmente los tres años citados.

3.1.1. El Programa de Cooperación Económica Local (2003 a 2005)

La región cántabra no dispuso de una norma que regulase la financiación local dentro de su ámbito territorial hasta finales del año 2006. La ausencia de Derecho positivo en la materia no significaba que esta región hubiese rechazado el encargo del artículo 142 de nuestra Carta Magna de colaborar al sostenimiento económico de las Entidades Locales.

Durante los ejercicios previos a 2006, las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales recogían en sus anexos el llamado programa de cooperación económica local, gestionado por la Dirección General de Administración Local. En él estaba contemplada la realización de diversas transferencias corrientes (capítulo 4) y de capital (capítulo 7) a las Corporaciones Locales. En el cuadro que sigue se detallan sus importes durante los ejercicios 2003 a 2005.

Dotaciones Presupuestarias para transferencias a las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Programa de Cooperación Económica Local. Ejercicios 2003 a 2005

Ejercicio	Transferencias corrientes		Transferencias de capital	
	Finalidad	Importe en Euros	Finalidad	Importe en Euros
2003	Programa de Cooperación Municipal Asistencia financiera a los Ayuntamientos para prestación de servicios municipales a través de Mancomunidades	600.000	Transferencias a los Ayuntamientos para financiación de inversiones	10.000.000
2004	Programa de Cooperación Municipal Asistencia financiera a los Ayuntamientos para prestación de servicios municipales a través de Mancomunidades	800.000	Transferencias a los Ayuntamientos para financiación de inversiones	10.800.000
2005	Programa de Cooperación Municipal Asistencia financiera a los Ayuntamientos para prestación de servicios municipales a través de Mancomunidades Asistencia financiera a los Ayuntamientos	800.000 2.157.450	Transferencias a los Ayuntamientos para financiación de inversiones	10.842.550

Fuente: Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para los años 2003 a 2005.

Las transferencias de capital, materializadas en la práctica en subvenciones afectas al cumplimiento de objetivos inversores concretos, tenían un claro predominio. En 2003 y 2004 sólo estaba prevista inicialmente la realización de transferencias corrientes con la finalidad de facilitar la prestación de servicios municipales a través de mancomunidades, pues el resto tenía como objeto la financiación de inversiones municipales.

En 2004 se produce un primer movimiento que revelaba la pretensión del gobierno regional de dar un giro sustancial a esa situación. El Decreto 100/2004, de 14 octubre, crea la Comisión de Administración Local de Cantabria, que como órgano de carácter consultivo adscrito a la Consejería competente en materia de régimen local "tiene por objeto articular la consulta y participación de las Entidades Locales en la regulación y distribución del Fondo de Cooperación Local de Cantabria" (artículo 1).

La primera vez que se dotó una partida de transferencias corrientes destinadas a financiar de modo global los gastos de tal naturaleza generados por la actividad de cada Ayuntamiento en el ejercicio de sus competencias fue en el año 2005. De los 13.800.000 euros de transferencias totales destinadas a las corporaciones locales, esta partida incondicionada significaba un 15,63% del total.

Pero las Corporaciones Locales reclamaban una mayor implicación de la Comunidad Autónoma en la cobertura de sus gastos ordinarios de funcionamiento. Y para dar una primera respuesta a esta petición el Consejo de Gobierno optó por constituir el órgano de composición mixta citado, con el fin de permitir que aquéllas tomasen parte en el proceso de diseño del instrumento financiero llamado a canalizar en adelante la colaboración económica autonómica. Pese a todo, los años 2004 y 2005 transcurrieron sin que tuviese lugar puesta en funcionamiento del Fondo de Cooperación Local anunciado en el Decreto 100/2004.

3.1.2. El Fondo de Liquidez Municipal (2013 a 2015)

La aplicación del Fondo de Cooperación Municipal, previsto en el Decreto 100/2004 y creado en 2006, en el que nos centraremos en el apartado siguiente, fue suspendida durante el trienio 2013-2015. Para el ejercicio 2013 se implantó por el Decreto 41/2013, de 20 de junio, un Fondo de Liquidez Municipal, que se mantuvo durante los ejercicios 2014 (Decreto 38/2014, de 23 de julio) y 2015 (Decreto 13/2015, de 10 de septiembre), con una dotación mucho menor (apenas 4 millones de euros frente a los más de 15 millones que tuvo el Fondo de Cooperación Municipal en el ejercicio 2012). En el trasfondo de este cambio figuran dos circunstancias. La primera, la crisis económica que situó a la Comunidad Autónoma en una situación de déficit elevado, obligando a un fuerte reajuste presupuestario para cumplir con los objetivos impuestos por el Estado (el presupuesto de gasto se redujo más de un 6% entre 2012 y 2013 y el déficit desde el 4,04% en 2011 al 1% en 2013). El segundo elemento fue el incremento en la partida de participación en ingresos del Estado que recibirían las Entidades Locales a partir del ejercicio 2013.

El objetivo del Fondo de Liquidez Municipal parece ser equilibrar la diferencia existente entre las aportaciones totales procedentes del Estado y de la Comunidad Autónoma percibidas por los municipios en el ejercicio 2012 y el incremento de las aportaciones previstas por el Estado para el ejercicio 2013. Es decir, el Fondo complementaba la financiación del Estado, que había aumentado alrededor de 13 millones de euros, hasta alcanzar la cifra total que percibían los municipios del Estado y de la Comunidad Autónoma en 2012.

En este sentido, la Comunidad cántabra aprobó el citado Decreto 41/2013, de 20 de junio, de distribución del Fondo de Liquidez Municipal en el ejercicio 2013, ya previsto en la Ley de Presupuestos para 2013, con el único criterio de distribución de la diferencia de financiación total entre los ejercicios 2012 y 2013. En la práctica, los 4 millones de Fondo de Liquidez Municipal irían destinados de manera casi exclusiva a los 68 municipios de menos de 2.500 habitantes, pues los restantes habían visto incrementada su financiación total. En los ejercicios 2014 y 2015, en los que la dotación perduró en 4 millones de euros, los respectivos Decretos de distribución del Fondo de Liquidez Municipal introdujeron como novedad la inclusión de una partida fija para los municipios de más de 20.000 habitantes siempre y cuando no redundara en perjuicio de la financiación complementaria de los restantes.

La Ley 5/2015, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2016, reintrodujo el Fondo de Cooperación Municipal con una dotación similar a la existente en su etapa anterior, algo más de 15 millones de euros. Con el fin de actualizar los valores de la cuota fija e introducir entre dichos municipios (de más de 20.000 habitantes) a Piélagos, se publicó el Decreto 21/2016, de 21 de abril, por el que se modifica el Decreto 109/2006, de 26 de octubre, por el que se crea y regula el Fondo de Cooperación Municipal, con cuyos datos hemos elaborado los correspondientes cuadros del apartado 3.2.2.

3.2. El Fondo de Cooperación Municipal

Pero el paso principal para la construcción del actual sistema de transferencias corrientes en favor de las Entidades Locales, con un sustento financiero relevante, tuvo lugar años antes, con la entrada en juego del Fondo de Cooperación Municipal. La Ley 5/2005, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2006, incluyó dentro del programa de actuaciones en el ámbito local del estado de gastos un Fondo de Cooperación Municipal destinado a cubrir transferencias corrientes (capítulo 4) y con una dotación presupuestaria para ese ejercicio de 13.780.000 euros.

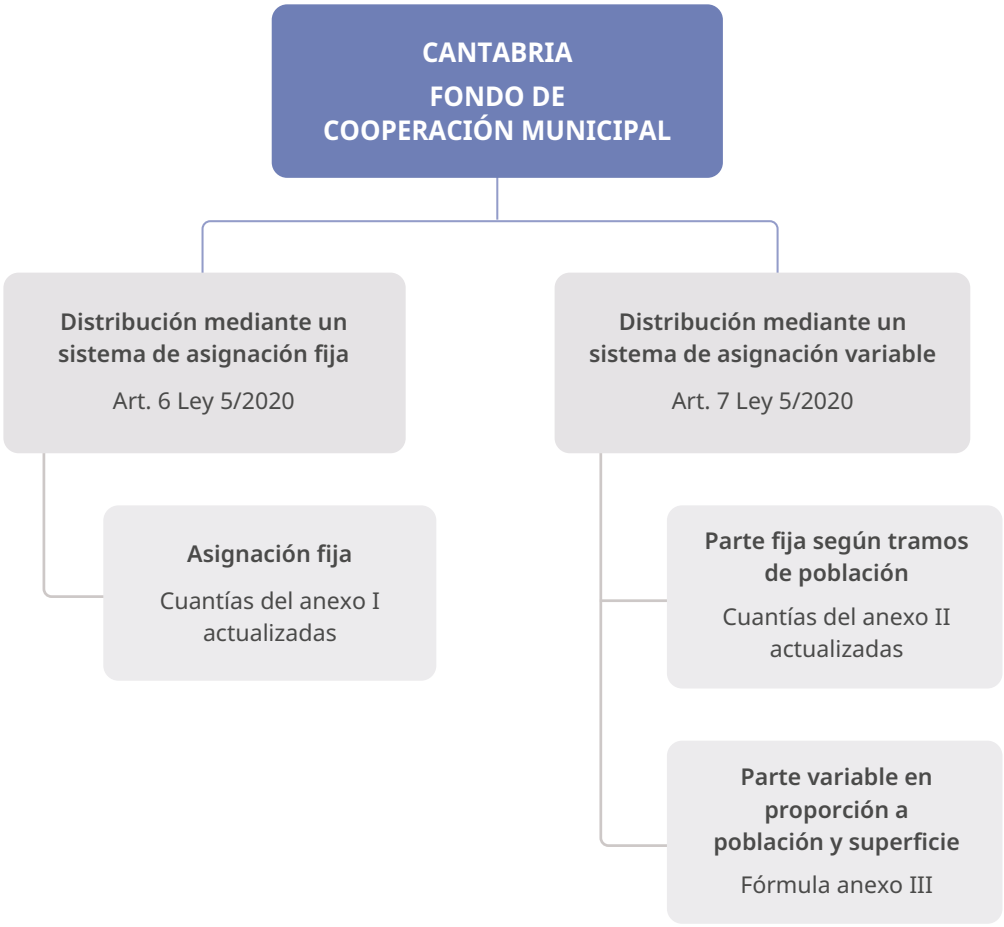
Diez meses después de su aparición, se promulgó el Decreto 109/2006, de 26 octubre, por el que se crea y regula el Fondo de Cooperación Municipal. Destacan dos extremos. Por una parte, el Gobierno se sirvió de un instrumento reglamentario y no legal a tales efectos. Por otra, se sustituyó el adjetivo *local* que calificaba el programa de cooperación económica vigente en el trienio 2003-2005 por el de *municipal*; lejos de suponer un matiz gramatical sin relevancia práctica, este cambio trae consigo una consecuencia jurídica directa, ya que las únicas Entidades Locales que pueden acceder a esa vía de financiación son los municipios.

En 2020 acontece un hito importante que dota de mayor seguridad al sistema, dado que se promulga la Ley 5/2020, de 15 de julio, Reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de Cantabria, que deroga el Decreto 109/2006, el Decreto 21/2016 y la Disposición Adicional única del Decreto 41/2013, pasando a ser un texto con rango legal el que regula y determina las características estructurales del Fondo. Esto significa que la existencia y dotación del Fondo dejarán de estar expuestas como hasta entonces a los vaivenes políticos al no depender de la Ley de Presupuestos de cada ejercicio.

3.2.1. Estructura y características básicas del Fondo de Cooperación Municipal

La política de cooperación económica adoptada por la Comunidad Autónoma de Cantabria respecto de las Entidades Locales dio un giro muy importante con la aparición del Fondo de Cooperación Municipal, que concedió un mayor calado a las transferencias corrientes respecto de las transferencias de capital. En 2005, último ejercicio antes de la puesta en funcionamiento del Fondo, el importe de la dotación presupuestaria para la realización las transferencias corrientes a los Ayuntamientos cántabros (sin computar las vinculadas a la prestación de servicios a través de mancomunidades) ascendió a 2.157.450 euros. En 2008, tres años después, la cifra se había elevado a 15.149.043 euros, lo que implicaba que su cuantía se había septuplicado.

El sistema que instituía el Decreto 109/2006 para este Fondo se mantiene inalterado en la Ley 5/2020. Entre sus rasgos esenciales destacamos dos extremos: por una parte, aporta a las arcas municipales ingresos de carácter incondicionado, excluyéndose de modo expreso su calificación jurídica como subvenciones; por otra, con relación a su distribución entre las Haciendas municipales, el Fondo se divide en dos bloques, cada uno de los cuales cuenta con sus propios criterios de reparto:



- Sistema de asignación fija (artículo 6 y anexo I de la Ley 5/2022): es aplicable a los municipios de población superior a 20.000 habitantes (Camargo, Castro Urdiales, Piélagos, Santander y Torrelavega), así como Valle de Villaverde por las peculiaridades derivadas de su condición de enclave. Les corresponde una cantidad fija que "se actualizará anualmente de forma proporcional a la variación que hubiera experimentado la dotación del Fondo en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria".

- Sistema de asignación variable (artículo 7 y anexos II y III de la Ley 5/2022): funciona en los restantes municipios, los de población igual o inferior 20.000 habitantes. La financiación que ingresan con cargo al Fondo se desglosa en dos partidas: un montante fijo estipulado según tramos de población, que cumple funciones de nivelación y de solidaridad, por cuanto a menor población se recibe mayor financiación; y una parte variable que pretende atender la singularidad de cada municipio, para lo cual se procede a su cuantificación con arreglo a los criterios de población y extensión relativa del término municipal.

A estos importes habría que sumar las partidas destinadas a la cooperación económica a mancomunidades por la prestación de servicios municipales, cuya cuantía se ha reducido desde el millón de euros del año 2007 a 300.000 euros a partir del año 2019 y hasta la actualidad, como veremos más adelante.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA
FONDO DE COOPERACIÓN MUNICIPAL

Entidades Locales beneficiarias

- Municipios.

Finalidad

- Contribuir al equilibrio económico de los municipios y a la realización interna del principio de solidaridad.
- Fortalecimiento de la autonomía y suficiencia financiera de las Entidades Locales en la vertiente del gasto.

Estructura del Fondo

- Parte fija, que cumple funciones de nivelación y solidaridad, fruto de la suma de las asignaciones fijas establecidas en los anexos I y II de la Ley 5/2020, actualizadas según varíe cada año la dotación del Fondo.
- Parte variable, con el objetivo de atender a la singularidad de cada municipio, en función de su población y extensión, que será el resultado de restar la cuantía correspondiente a la parte fija del montante total de la dotación del Fondo para un determinado ejercicio.

Objeto

- Transferencia de ingresos de la Comunidad Autónoma en general, sin conexión específica con el rendimiento de sus recursos tributarios propios o cedidos.

Evolución del Fondo

- Dotación mediante el crédito presupuestario que se consigne anualmente en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.
- A partir del ejercicio 2020 la dotación inicial mínima será de 15.202.024 euros (art. 4 de la Ley 5/2020). Cuando el IPC anual de la Comunidad sea positivo en el mes de septiembre, se aplicará el mismo porcentaje que resulte para el ejercicio presupuestario siguiente respecto de la cuantía establecida del año en curso.

Criterios de distribución

- Sistema de asignación fija para los municipios con población superior a 20.000 vecinos (Camargo, Castro Urdiales, Piélagos, Santander y Torrelavega) y el municipio de Valle de Villaverde por las peculiaridades derivadas de su condición de enclave.
  - La asignación inicial a percibir por cada uno de estos municipios a partir de 2020 es la establecida en el Anexo I de la Ley 5/2020:
    - Camargo: 469.630,02 €.
    - Castro Urdiales: 469.630,02 €.
    - Piélagos: 469.630,02 €.
    - Santander: 1.152.728,22 €.
    - Torrelavega: 691.636,93 €.
    - Valle de Villaverde: 124.947,84 €
  - Para los ejercicios sucesivos esta asignación se actualizaría anualmente de forma proporcional a la variación que experimente la dotación del Fondo en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma.
- Sistema de asignación variable para los municipios con población igual o inferior a 20.000 vecinos, con excepción del municipio de Valle de Villaverde. El importe a percibir por cada municipio se determinará por la suma de dos partidas:
  - Cantidad fija que corresponda al municipio en función del tramo de población en que deba incluirse, dentro de los distintos tipos que distingue el anexo II de la Ley 5/2020, que prevé la actualización de los importes.

Población	Asignación para ejercicio 2016 Euros
De 0 a 100 habitantes	57.090,33
De 101 a 500 habitantes	55.948,52
De 501 a 900 habitantes	54.806,72
De 901 a 1.500 habitantes	51.381,30
De 1.501 a 2.000 habitantes	44.530,46
De 2.001 a 2.500 habitantes	43.388,65
De 2.501 a 4.000 habitantes	39.963,23
De 4.001 a 5.000 habitantes	34.254,20
De 5.001 a 10.000 habitantes	28.545,16
De 10.001 a 12.000 habitantes	22.836,13
De 12.001 a 20.000 habitantes	11.418,07

- Cantidad variable que corresponda al municipio función a su población(1) y extensión relativa(2), en comparación con el resto de los municipios sujetos al sistema de asignación variable. Este bloque se repartirá en un 85% en función de la población y en el 15% restante en atención a la extensión de los municipios.
- Para calcular la asignación que con cargo a la parte variable corresponde a cada municipio se aplicará la fórmula prevista en el anexo III de la Ley 5/2020:

$$APV = PV * [(0{,}85 * PM / PT) + (0{,}15 * EM / ET)]$$

Donde

APV: asignación que con cargo a la parte variable corresponde a cada municipio

PV: parte variable del Fondo

PM: población del municipio correspondiente

PT: población total de los municipios incluidos en el sistema de asignación variable

EM: extensión del municipio correspondiente

ET: extensión total de los municipios incluidos en el sistema de asignación variable

Carácter de los ingresos

- Transferencias de la Administración de la Comunidad Autónoma a los municipios con el objeto de financiar globalmente las actividades y servicios que les correspondan en virtud de las competencias que hayan asumido según la legislación vigente.
- No son subvenciones, por lo que cada municipio podrá destinar los recursos que reciba al desarrollo general de sus competencias con carácter incondicionado, sin vinculación a un concreto objeto o finalidad.
- El dinero se transferirá de forma efectiva dentro del primer trimestre de cada año.

(1) La población se determinará conforme al Real Decreto por el que se declaran oficiales las cifras de población de los municipios españoles vigente en el momento de la distribución del Fondo (disposición adicional segunda, apartado 1, de la Ley 5/2020).

(2) La superficie de los municipios se determinará de acuerdo a la extensión superficial que figure en el Registro de Entidades Locales del Ministerio competente en materia de Administraciones Públicas (disposición adicional segunda, apartado 2, de la Ley 5/2020).

3.2.2. Evolución del Fondo de Cooperación Municipal

A continuación vamos a tomar en consideración el Presupuesto anual de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Cantabria, incluyendo el presupuesto del organismo autónomo Servicio Cántabro de Salud, el organismo autónomo Servicio Cántabro de Empleo, el organismo autónomo Instituto Cántabro de Seguridad y Salud en el Trabajo, el organismo autónomo Instituto Cántabro de Servicios Sociales y el organismo autónomo Servicio de Emergencias de Cantabria, y la dotación anual al Fondo de Cooperación Municipal para ver el peso porcentual que tiene éste en el gasto autonómico.

El Fondo de Cooperación Municipal en el Presupuesto de Gastos de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Ejercicios 2007 a 2022

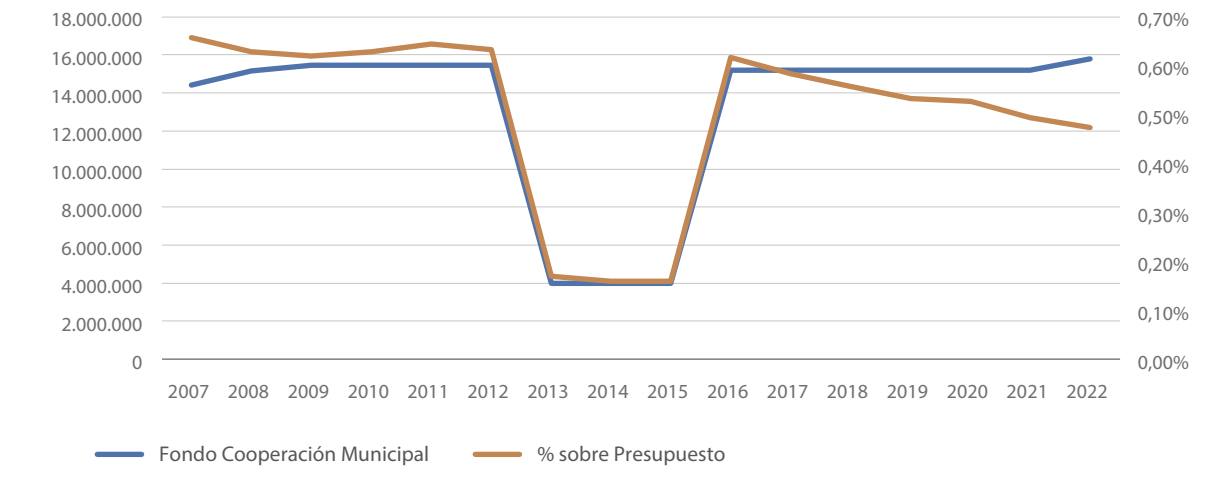
Ejercicio	Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Estado de gastos Euros	Dotación Fondo de Cooperación Municipal Euros	Fondo de Cooperación Municipal Peso relativo
2007	2.194.522.592	14.427.660	0,66%
2008	2.408.163.913	15.149.043	0,63%
2009	2.494.180.605	15.452.024	0,62%
2010	2.457.374.277	15.452.024	0,63%
2011	2.395.687.919	15.452.024	0,64%
2012	2.439.242.271	15.452.024	0,63%
2013	2.292.524.213	4.000.000*	0,17%
2014	2.446.762.259	4.000.000*	0,16%
2015	2.500.031.635	4.000.000*	0,16%
2016	2.464.592.522	15.202.024	0,62%
2017	2.601.358.295	15.202.024	0,58%
2018	2.729.123.930	15.202.024	0,56%
2019	2.850.999.773	15.202.024	0,53%
2020	2.885.895.788	15.202.024	0,53%
2021	3.076.362.511	15.202.024	0,49%
2022	3.340.104.669	15.810.105	0,47%
Variación período	52,20%	9,58%	0,19%

Fuente: Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Cantabria para los ejercicios 2007 a 2022 y anexos de desarrollo económico de ingresos y gastos de tales Leyes.

* Años en que estuvo vigente el Fondo de Liquidez Municipal en lugar del Fondo de Cooperación Municipal.

Trasvasemos esos números a un gráfico para advertir con más facilidad la evolución del Fondo:

Evolución del Fondo con relación a los gastos presupuestados



En la imagen anterior se descubre que, exceptuando el trienio en que el Fondo de Cooperación dejó su lugar al Fondo de Liquidez (2013-2015), su dotación se ha mantenido bastante estable todo este tiempo, con una ligera y constante caída de su peso específico respecto al presupuesto de gastos de la Comunidad Autónoma de Cantabria desde su reincorporación al sistema en 2016. En todo caso conviene destacar que esta estabilidad es fundamental a fin de permitir a las Entidades Locales realizar previsiones realistas de sus ingresos y orientar sus programas de gasto.

Analicemos en segundo lugar el peso relativo que tiene el Fondo de Cooperación Municipal con relación los ingresos de la Comunidad en los ejercicios 2012 a 2022:

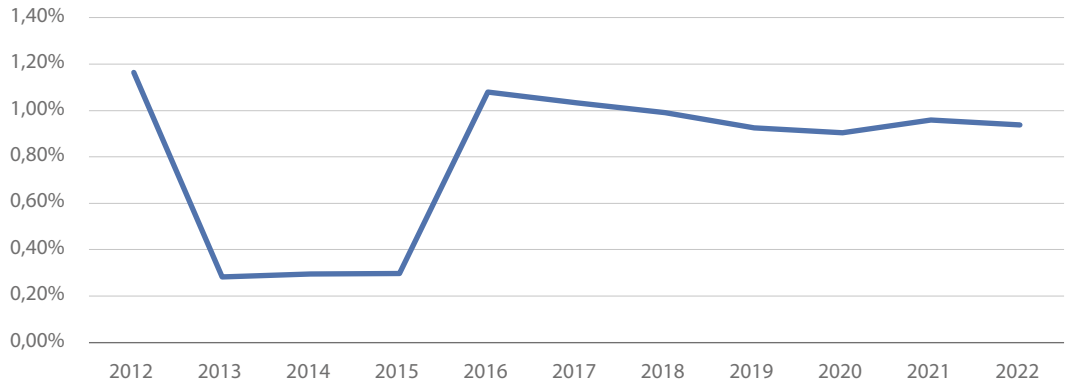
Peso relativo del Fondo de Cooperación Municipal (FCM) en el Presupuesto de Ingresos de la Comunidad Autónoma de Cantabria (capítulos 1, 2 y 3). Ejercicios 2012 a 2022

Ejercicio	Capítulo 1 Impuestos directos Euros	Capítulo 2 Impuestos indirectos Euros	Capítulo 3 Tasas y otros ingresos Euros	Total capítulos 1, 2 y 3 Euros	FCM Peso relativo
2012	569.071.000	689.752.000	69.519.500	1.328.342.500	1,16%
2013*	553.607.440	771.789.619	94.700.000	1.420.097.059	0,28%
2014*	501.861.373	768.899.345	89.465.920	1.360.226.638	0,29%
2015*	516.180.721	763.877.489	67.223.012	1.347.281.222	0,30%
2016	520.400.330	809.859.760	77.968.499	1.408.228.589	1,08%
2017	537.670.112	843.056.865	91.015.890	1.471.742.867	1,03%
2018	563.361.130	882.361.810	87.796.431	1.533.519.371	0,99%
2019	603.854.550	949.236.460	91.671.053	1.644.762.063	0,92%
2020	606.780.209	972.884.835	100.710.554	1.680.375.598	0,90%
2021	615.921.170	894.762.553	75.068.945	1.585.752.668	0,96%
2022	655.868.540	941.705.570	89.903.323	1.687.477.433	0,94%

Fuente: Anexos de desarrollo económico de ingresos y gastos de las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Cantabria para los ejercicios 2012 a 2022 e INE.

* Ejercicios en los que estuvo vigente el Fondo de Liquidez Municipal.

Evolución del peso relativo del Fondo con relación a los ingresos presupuestados



La consecuencia inmediata que se extrae del cuadro anterior es que, dejando nuevamente de lado los tres años en que estuvo en vigor el Fondo de Liquidez Municipal, el Fondo ha absorbido, de forma más o menos estable, recursos equivalentes a una media de un 1% de la suma de la recaudación prevista para los capítulos 1, 2 y 3 de su presupuesto de ingresos.

Pongamos ahora en conexión el total de transferencias corrientes anuales a Entidades Locales (resultado de sumar el Fondo de Cooperación Municipal y la cooperación económica a mancomunidades) con la población de Cantabria durante los ejercicios 2007 a 2022. Así obtendremos la financiación por habitante.

Dotación presupuestaria de los Programas de transferencias corrientes a las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Financiación por habitante. Ejercicios 2007 a 2022

Ejercicio	Fondo de Cooperación Municipal Euros	Cooperación económica a mancomunidades Euros	Total Transferencias corrientes a Entidades Locales Euros	Población de la Comunidad Autónoma según INE	Financiación por habitante Euros
2007	14.427.660	1.000.000	15.427.660	572.824	26,93
2008	15.149.043	1.100.000	16.249.043	582.138	27,91
2009	15.452.024	1.142.626	16.594.650	589.235	28,16
2010	15.452.024	998.422	16.450.446	592.250	27,78
2011	15.452.024	798.737	16.250.761	593.121	27,40
2012	15.452.024	700.000	16.152.024	593.861	27,20
2013	4.000.000 (1)	300.000	4.300.000	591.888	7,26
2014	4.000.000 (1)	300.000	4.300.000	588.656	7,30
2015	4.000.000 (1)	300.000	4.300.000	585.179	7,35
2016	15.202.024	500.000	15.702.024	582.206	26,97
2017	15.202.024	400.000	15.602.024	580.295	26,89
2018	15.202.024	400.000	15.602.024	580.229	26,89
2019	15.202.024	300.000 (2)	15.502.024	581.078	26,68
2020	15.202.024	300.000 (3)	15.502.024	582.905	26,59
2021	15.202.024	300.000 (3)	15.502.024	584.507	26,52
2022	15.810.105	300.000	16.110.105	584.407 (4)	27,57
Variación período	9,58%	70,00%	4,42%	2,02%	2,35%

Fuente: Anexos de desarrollo económico de ingresos y gastos de las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Cantabria para los ejercicios 2007 a 2022 e INE.

(1) Años en que estuvo vigente el Fondo de Liquidez Municipal en lugar del Fondo de Cooperación Municipal.

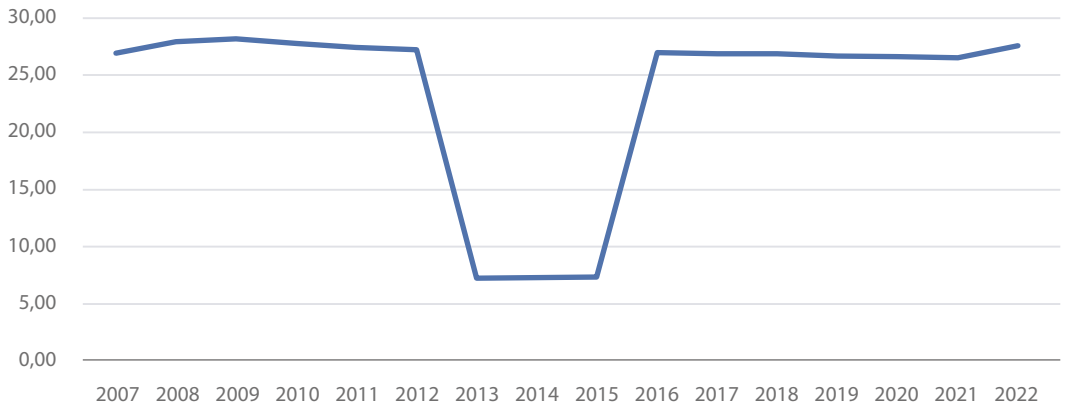
(2) Año en el que, dentro de las transferencias corrientes a Entidades Locales, no sólo se recoge la partida del Fondo de Cooperación Municipal y la Cooperación económica a mancomunidades, sino que también aparece una partida en concepto Entidades Locales Menores por 300.000 euros. A efectos de la tabla no hemos tenido en cuenta esta partida.

(3) Años en los que se desglosan 4 partidas dentro de las transferencias corrientes a Entidades Locales: el Fondo de Cooperación Municipal, la Cooperación económica a mancomunidades, Entidades Locales Menores (206.620 euros) y Convenio con el municipio de Valle de Villaverde (10.000 euros). Las dos últimas no se han tenido en cuenta.

(4) Dato provisional a 1 de enero de 2022.

En esta tabla se constata como dato más relevante que el importe destinado a la cooperación económica a mancomunidades por la prestación de servicios se ha reducido de forma drástica a lo largo del periodo, como ya hemos advertido, lo cual provoca que, teniendo en cuenta el total de transferencias corrientes a favor de Entidades Locales, haya caído ligeramente la financiación por habitante. Veamos la representación gráfica de la última columna de la tabla anterior, la financiación del Fondo por habitante para observar esa aseveración:

Financiación del Fondo por habitante



No obstante, más allá de este dato comparado y con la esperanza de que no se vuelva a suspender la aplicación del Fondo (que acaba dependiendo de la Ley de Presupuestos de cada año), se observa una estabilidad en el comportamiento de las transferencias corrientes a favor de las Entidades Locales que resulta beneficioso para su autonomía y planificación en el medio y largo plazo.

Tomemos finamente en consideración el desglose para los municipios superiores a 20.000 habitantes en el ejercicio 2021 frente al resto de Ayuntamientos, para poder extraer la financiación por habitante:

Financiación por habitante de los municipios con población superior a 20.000 habitantes en el ejercicio 2021

Municipio	Asignación total Euros	Población (2021)	Financiación / habitante Euros
Santander	1.152.728,22	172.221	6,69
Torrelavega	691.636,93	51.237	13,50
Castro Urdiales	469.630,02	32.975	14,24
Camargo	469.630,02	30.497	15,40
Piélagos	469.630,02	26.035	18,04
Subtotal	3.253.255,21	312.965	
Resto municipios menos de 20.000 hab.	**11.948.768,79**	**271.542**	**44,00**

Fuente: Anexos de desarrollo económico de ingresos y gastos de la Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el ejercicio 2021 e INE.

Se comprueba que el Fondo de Cooperación Municipal de Cantabria apuesta claramente por reforzar en mayor medida la financiación de las Entidades Locales de menor tamaño; se pasa de los 6,69 euros por habitante en la capital, el municipio más poblado, a más de 44 euros por habitante en los inferiores a 20.000 habitantes. La media en 2021 estuvo en 26,52 euros por habitante[111].

4. Valoración general

4.1. Aspectos positivos

1) Desde 2020 es una Ley la que regula el Fondo de Cooperación Municipal, evitando de esta forma el vacío legal que hasta entonces provocaba que fuera una norma reglamentaria quien lo hiciera, pues ello implicaba que su existencia y dotación fueran totalmente dependientes de la Ley de Presupuestos de cada año y, por tanto, del juego político; de hecho, en una época de dificultades económicas fue suspendido durante un plazo de tres años.

2) El Fondo de Cooperación Municipal ha mantenido su papel a lo largo de los trece años que lleva en vigor, aportando un volumen de transferencias corrientes estables a las Entidades Locales.

3) El Fondo de Cooperación Municipal es un mecanismo puro de participación de los municipios en los ingresos autonómicos, al ofrecerles recursos no finalistas que pueden asignar libremente a las funciones y servicios que consideren oportunas.

4) Todos los Ayuntamientos cántabros son beneficiarios del Fondo de Cooperación Municipal, si bien existe una protección mayor para los de menor tamaño, que se ven favorecidos en el reparto. A este fin responde la estructuración del Fondo en dos tipos de municipios, con una asignación fija para los municipios de más de 20.000 habitantes. En 2021, la financiación media de los municipios de menos de 20.000 habitantes (44 euros) es muy superior a la de los municipios de mayor población.

5) Dentro de las transferencias corrientes a favor de las Entidades Locales encontramos también un programa de cooperación económica a las mancomunidades por la prestación de servicios que tiene especial relevancia en un territorio con municipios de escasa población.

111 Resultado de dividir la asignación mínima de 15.202.024 euros entre los 584.507 habitantes de la Comunidad de Cantabria en el ejercicio 2021. Además, la afirmación del texto puede comprobarse por la asignación decreciente por bloque de habitantes de la parte variable para municipios de menos de 20.000 habitantes del Anexo II de la Ley 5/2020; así, por los primeros 100 habitantes un municipio recibe 57.090,33 euros, importe decreciente hasta los apenas 11.418,07 euros que recibe un municipio por el bloque de 12.000 a 20.000 habitantes.

4.2. Aspectos negativos

1) El sistema de transferencias de la Comunidad Autónoma de Cantabria no constituye propiamente un mecanismo de participación local en los tributos o ingresos autonómicos.

2) Durante los ejercicios 2013 a 2015, bajo la excusa de que las transferencias totales no decaerían por el incremento de la participación en ingresos del Estado, la Ley de Presupuestos sustituyó el Fondo de Cooperación por un Fondo de Liquidez Municipal con una dotación mucho menor y destinado de manera casi exclusiva a los municipios de menor tamaño.

3) El importe del programa de cooperación económica a las mancomunidades por la prestación de servicios municipales se ha recortado de forma notable a lo largo de este tiempo. No obstante, el leve incremento del Fondo de Cooperación Municipal arroja como resultado que la financiación incondicionada por habitante a favor de las Entidades Locales se haya mantenido bastante estable.

4) A través de un examen comparado podemos percibir que el importe de financiación por habitante a favor de las Entidades Locales mediante los programas de transferencias corrientes, principalmente el Fondo de Cooperación Municipal, es inferior a la de otras Comunidades Autónomas, hecho que adquiere especial importancia debido al reducido tamaño de muchos de los municipios de Cantabria, con dificultad para obtener ingresos y, por ende, garantizar su suficiencia financiera.

5) En los últimos años el peso relativo del Fondo con respecto al presupuesto autonómico de gasto ha ido perdiendo, de forma muy moderada pero constante valor. Del 0,62% que representaba en 2016 hemos pasado a un 0,47% en 2022.

VI. CASTILLA Y LEÓN

1. El apoyo económico-financiero de Castilla y León a sus Entidades Locales según los Estatutos de Autonomía de 1983 y de 2007

El primer Estatuto de Autonomía de Castilla y León se aprobó mediante Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero. Tras las modificaciones operadas en la misma por el artículo único, apartado 26.º, de la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, su artículo 26, antes artículo 20, pasó a relatar los principios en los que debían basarse las relaciones recíprocas entre esta Comunidad Autónoma y las entidades locales de su ámbito geográfico tales como lealtad e información mutua, colaboración, coordinación, descentralización, solidaridad interterritorial y respeto a los ámbitos competenciales respectivos. Complemento de estos axiomas programáticos, y con el objeto de hacerlos efectivos, el apartado 4 de la citada norma hacía recaer sobre el gobierno autonómico una obligación de contenido económico:

> "4. La Comunidad Autónoma asume como obligación especial el apoyo financiero a las Entidades Locales, a cuyo fin dotará un Fondo de cooperación local adecuado, sin perjuicio de otros instrumentos de cooperación."

En cualquier caso, como puede comprobarse, la norma, harto indeterminada, no especificaba de qué recursos se nutriría el fondo y si los mismos iban a tener carácter tributario o no. Tampoco se indicaban cuáles serían los criterios para su adjudicación y aplicación. A pesar de ello ostentó durante años el mérito de ser casi el único precepto estatutario que recogía de forma explícita el mandato constitucional de prestar ayuda económica-financiera a las Haciendas locales.

El artículo 40.2 del Estatuto castellanoleonés, en la redacción dada por el artículo único.40.º de la Ley Orgánica 4/1999, contemplaba, asimismo, la posibilidad de constituir un fondo de naturaleza distinta denominado de compensación regional:

> "2. Con objeto de asegurar el equilibrio económico dentro del territorio de la Comunidad y la realización interna del principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de compensación regional, que será regulado por ley de las Cortes de Castilla y León."

Este instrumento solidario consiste en la ejecución por parte de la Administración autonómica de distintos gastos de inversión en las zonas menos favorecidas de la región, motivo por el cual quedará fuera del objeto de nuestro estudio, puesto que no se trata de una atribución directa de recursos económicos a los entes locales.

A pesar del camino andado y de haber sido pionera en la puesta en marcha de instrumentos de financiación local, en el proceso de reforma estatutaria iniciado en el siglo XXI por la mayoría de entes

autonómicos Castilla y León suprimió, vía Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, el Fondo de Cooperación Local. En su lugar se introduce una referencia genérica a la posibilidad de hacer partícipes a las entidades locales de los ingresos de la Comunidad Autónoma. Así dicta el artículo 55.3 que las mismas:

> "(...) podrán participar en los ingresos de la Comunidad, según lo dispuesto en el artículo 142 de la Constitución, en los términos que establezca una ley de Cortes."

A pesar de lo manifestado conviene precisar que en realidad dicho Fondo de Cooperación Local, referido en el Estatuto de 1983, pasó a integrarse desde hace años en una figura más amplia: el Plan de Cooperación Local, por lo que la modificación estatutaria es más teórica que práctica. Resalta, eso sí, el carácter potestativo con el que aparece redactado el artículo 55.3, frente a la "obligación especial" de la Comunidad Autónoma de apoyar financieramente a las entidades locales, según el Estatuto derogado.

Sí ha mantenido el artículo 78.2, renombrándolo, el Fondo autonómico de compensación, que ya estaba previsto como Fondo de compensación regional en el artículo 40.2 del Estatuto anterior.

2. Las normas castellanoleonesas sobre financiación local

Ha quedado refrendado en el apartado anterior que los dos Estatutos de Autonomía que ha tenido esta región han hecho hincapié en la necesidad de que la misma preste apoyo financiero a las entidades locales, instituyendo una participación en sus ingresos.

También se ha advertido que el Estatuto de 1983 previó la creación de un Fondo de Cooperación Local que ha venido funcionando como parte del Plan de Cooperación Local. A este alude el artículo 109.1 y 2 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, estableciendo su regulación por la Junta, previo informe del Consejo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma, y remitiendo a la Ley de Presupuestos autonómica la función de determinar en un anexo específico la cuantía de los recursos destinados al Plan, así como su distribución territorial y por programas[112]. El artículo 18.1 de esta Ley se hace eco asimismo de la posibilidad de crear un fondo o dotación presupuestaria para fomentar las fusiones e incorporaciones de municipios con población inferior a 20.000 habitantes, dejando el desarrollo de esta medida, y de otras recogidas en los apartados 2 a 4, a una norma reglamentaria.

El artículo 5 del Decreto 256/1990, de 13 de diciembre, por el que se delega el ejercicio de determinadas funciones de titularidad de la Comunidad Autónoma en las Diputaciones Provinciales de Castilla y León, establece por su parte la posibilidad de atribuir créditos presupuestarios a las Diputaciones provinciales que reciban competencias delegadas por parte de la Comunidad Autónoma en relación

112 El apartado 1 del artículo 109 fue modificado por el artículo único.Once de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, por la que se modifica la Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local de Castilla y León y de creación del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León.

con los municipios de población inferior a 20.000 habitantes, atendiendo al coste efectivo de las mismas[113].

Tampoco es baladí recordar que a partir de la Ley 12/1987, de 23 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 1988 (artículo 3.5), este ente autonómico cuenta con un Fondo de Compensación Regional encaminado a asegurar el equilibrio económico dentro de su territorio y la realización interna del principio de solidaridad plasmado, como bien sabemos, en los artículos 2, 138.1, 156.1 y 158.2 de la Constitución. Su régimen jurídico está contenido en la Ley 7/1991, de 30 de abril, por la que se regula el Fondo de Compensación Regional -modificada parcialmente por la Ley 1/1992, de 22 de mayo-, y en el Decreto 326/1991, de 14 de noviembre, por el que se regula la gestión del mismo. En todo caso no será objeto de nuestro estudio, puesto que su finalidad no es aportar directamente recursos económicos a las Haciendas locales de las zonas menos desarrolladas, antes bien la programación, aprobación y ejecución de los gastos de inversión a realizar en ellas compete en exclusiva a la Administración autonómica.

3. Los diferentes instrumentos de financiación local de Castilla y León

3.1. El Fondo de Cooperación Local: el primer paso de la cooperación económica de la Comunidad Autónoma con las entidades locales

Este Fondo vio la luz a raíz de la Ley 6/1986, de 6 de junio, antes mencionada, disponiendo su artículo 24 la creación del mismo con la intención de favorecer la cooperación y coordinación con las entidades locales, integrando en el mismo las ayudas económicas autonómicas para gastos de inversión en programas de interés común. La cuantía y la distribución, territorial y por programas, quedaba fijada anualmente en la Ley de Presupuestos autonómica, en un anexo propio. A partir de aquí el Fondo de Cooperación Local comenzó a funcionar en 1987, consolidándose como una vía de financiación finalista destinada a las Diputaciones Provinciales, por un lado, y a los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, por otro. A las primeras se les asignaba una parte de su cuantía en forma de subvenciones nominativas o ayudas territorializadas con la finalidad de cooperar en proyectos de inversión en favor de aquellas entidades locales con una población inferior a 20.000 habitantes. Otra parte del montante económico estaba dirigida a respaldar los planes provinciales de carreteras. El destino, en general, no era otro que pagar los costos de determinadas infraestructuras y equipamientos municipales. La gestión seguía un *iter* fijado en normas reglamentarias, con el que se buscaba la participación de los entes locales afectados.

113 Esta delegación de competencias se sustentaba *ab origine* en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de 1983, en artículo 37 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y en los artículos 11 y siguientes de la Ley 6/1986, de 6 de junio, reguladora de las Relaciones entre la Comunidad de Castilla y León y las Entidades Locales. Actualmente habría que atender a lo dispuesto en los artículos 47.2 y 50.1 del Estatuto de Autonomía de 2007 y a los artículos 83 a 85 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

El Estatuto de Autonomía de 1983, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, incluyó en su artículo 26.4 una mención específica a este Fondo como solución para dar cumplida cuenta de la obligación asumida por los poderes autonómicos de facilitar apoyo financiero a las entidades locales.

3.2. El Plan de Cooperación Local: un paso más

El segundo hito importante viene marcado por la Ley 22/1994, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 1995. Sus artículos 37 a 39 dieron vida al Plan de Cooperación Local, en el que se integran el preexistente Fondo de Cooperación Local, el Fondo de Apoyo Municipal y el conjunto de transferencias corrientes y de capital destinadas a las entidades locales que figurasen con tal carácter en el presupuesto autonómico.

Posteriormente, el artículo 109 de la Ley 1/1998, de Régimen Local de Castilla y León, institucionalizó de manera estable el Plan de Cooperación Local como cauce de cooperación económica.

Como aspecto más novedoso cabe identificar la incorporación al mismo del Fondo de Apoyo Municipal. Se trataba, según el artículo 38.1 de la Ley de Presupuestos indicada, de un instrumento de carácter incondicionado, destinado a los municipios con población de derecho igual o superior a 20.000 habitantes y adscrito al pago de los gastos generados por la implantación, mejora, ampliación o mantenimiento de servicios públicos no susceptibles de ser financiados con tasas o precios públicos.

En cuanto al Fondo de Cooperación Local conservó su diseño primitivo hasta el ejercicio 2001. El artículo 32.1 de la Ley 15/2001, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2002, cambió esta versión original, diseñando seis líneas de actuación distintas que se han mantenido hasta la actualidad. Son las siguientes: 1) Fondo para inversiones de municipios mayores de 20.000 habitantes; 2) Fondo territorializado, destinado a las Diputaciones Provinciales, para inversiones en municipios menores de 20.000 habitantes; 3) Fondo para inversiones de mancomunidades municipales y demás entidades locales que agrupen varios municipios; 4) Fondo para inversiones de entidades locales incluidas en zonas de acción especial; 5) Fondo para inversiones complementarias de las entidades locales; y 6) Fondo para entidades locales con tratamiento preferencial por el alcance supramunicipal de sus servicios.

3.3. El Pacto Local de 2005

El 3 de noviembre de 2005 se publicó el *Acuerdo de Pacto Local de Castilla y León.* Se pretendía establecer un nuevo marco de relaciones entre esta Comunidad Autónoma y las corporaciones locales, de tal forma que, a través de una segunda descentralización competencial hacia estas, se potenciare su autonomía. Se formalizó para ello un acuerdo político al que cada entidad local pudo adherirse voluntariamente, mediante decisión del órgano plenario de los municipios mayores de 1.000 habitantes y de las Diputaciones Provinciales, entendiéndose indirectamente adheridos en este caso los municipios con población igual o inferior a 1.000 habitantes ubicados en su respectivo territorio. Para dar cumplimiento a este Acuerdo se comprometieron cuatro grupos de medidas y actuaciones detalladas en una adenda:

- Medidas de refuerzo competencial destinadas a incrementar e impulsar las potestades de gestión de las entidades locales y clarificar la distribución de competencias entre la Comunidad Autónoma y estas.

- Medidas de cooperación institucional, con el objeto de estudiar el nivel de participación local en los órganos colegiados del gobierno autonómico.
- Medidas de vertebración administrativa orientadas al diseño de las diferentes clases de entes locales y su funcionalidad.
- Medidas estables de cooperación económica para garantizar el desarrollo de la autonomía local en el ejercicio de sus competencias. De este modo, en el apartado IV de la indicada adenda se hacía patente la necesidad de reforzar la capacidad de las entidades locales para el gobierno de sus respectivas haciendas, procurando una adecuada prestación de los servicios públicos a los ciudadanos. Se preveía para ello la aprobación de un proyecto de ley que regulare específicamente la cooperación económica local buscando, conforme a los principios de autonomía, suficiencia, coordinación y solidaridad, una mayor eficacia en la redistribución de los recursos autonómicos facilitados. Dicho proyecto habría de regular: "1. Los principios básicos que informen el sistema de cooperación económica local. 2. El Plan de Cooperación Local. 3. La estructura de la Cooperación económica Local: general y sectorial. 4. Los instrumentos de la Cooperación Económica Local: Fondo de Cooperación local (FCL), Fondo de apoyo Municipal y Provincial (FAMPRO), y restantes fondos que se pudieran prever". Este marco legal debía ser después desarrollado reglamentariamente mediante Decretos que regularan el registro de ayudas e inversiones a las entidades locales y el procedimiento a seguir para la ejecución de estas transferencias.

Como medida también de carácter financiero se recogía el acuerdo de elevar progresivamente durante el período 2005-2011 la cooperación económica general, incrementando la dotación del Fondo de Apoyo Municipal, del Fondo de Cooperación Local y de la línea de Cohesión Territorial. El aumento del segundo de los Fondos señalados debía materializarse subiendo las cuantías destinadas a algunas de las líneas que ya estaban en funcionamiento antes del Acuerdo de 2005, o bien creando otras nuevas[114].

3.4. El régimen del Fondo de Cooperación Local antes de la reforma de 2011

El Plan de Cooperación Local, del que es parte integrante el Fondo de Cooperación Local, estuvo sujeto hasta 2011 a un régimen jurídico bastante estable. Ciertamente, el único retoque destacable habido desde 2002 fue el proveniente del comentado Pacto Local de 2005.

Ante la escueta regulación de la Ley 1/1998, y a falta de aprobación de la ley sobre cooperación económica local, las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma aportaron las reglas básicas de organización y funcionamiento de esta vía de relaciones económicas intergubernamentales. En concreto, el artículo 30.2 de la Ley 10/2004, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2005, vino a disponer que dicho Plan estuviera conformado por cuatro bloques: el Fondo de Cooperación Local; el Fondo de Apoyo Municipal; los créditos de Pacto Local; y, por último, el conjunto de transferencias corrientes y de capital de carácter sectorial que, con destino a las entidades locales, figurasen con tal carácter o denominación en el presupuesto.

114 El Acuerdo de Pacto Local de Castilla y León puede consultarse en la página web: https://frmpcyl.es/wp-content/uploads/2018/01/Acuerdo_Pacto_Local_3nov05.pdf
Concretamente, las medidas de cooperación económica se relatan en las páginas 66 a 83 de dicho documento.

Centrándonos en el Fondo de Cooperación Local, de las características desarrolladas por el Decreto 53/2002, de 4 de abril, por el que se regula el Fondo de Cooperación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, resalta su división, conforme al artículo 3, en seis líneas de actuación: "-Fondo para inversiones de Municipios mayores de veinte mil habitantes. -Fondo territorializado, destinado a las Diputaciones Provinciales, para inversiones en municipios menores de veinte mil habitantes. -Fondo para inversiones de Mancomunidades municipales y demás entidades locales de carácter supramunicipal. -Fondo para inversiones de entidades locales incluidas en zonas de acción especial. -Fondo para inversiones complementarias de las entidades locales de la Comunidad de Castilla y León. -Fondo para entidades locales con tratamiento preferencial por el alcance supramunicipal de sus servicios". Cada una de esas líneas se regían por sus propias reglas de distribución entre los entes beneficiarios, si bien todas ellas coincidían en aportar a las Haciendas locales subvenciones condicionadas, que habían de aplicarse forzosamente, por orden de prioridad y en régimen de cofinanciación, a las siguientes inversiones y acciones, según aclaraba el artículo 2 del citado Decreto:

- Infraestructura y equipamiento de servicios municipales mínimos y obligatorios.
- Infraestructura y equipamiento de otros servicios de interés comunitario prestados por las entidades locales, como servicios sociales y asistenciales, culturales y deportivos, protección civil y extinción de incendios o carreteras provinciales, entre otros.

La cuantía global del Fondo y su desagregación entre las diferentes líneas de actuación eran determinadas para cada ejercicio por la correspondiente Ley de Presupuestos, lo que denotaba una falta total de automatismo en su evolución. La aplicación de tales créditos presupuestarios daba lugar cada año a la publicación de múltiples órdenes de convocatoria y concesión. Además, al adoptar la naturaleza jurídica de subvenciones, las corporaciones receptoras quedaban obligadas a justificar la ejecución de los proyectos de inversión cofinanciados. En consecuencia, este Fondo resultaba era ajeno al mandato constitucional de articular una participación incondicionada en ingresos de la Hacienda autonómica.

3.5. La reforma del Fondo de Cooperación Local de 2011

La Ley 19/2010, de 22 de diciembre, de medidas financieras y de creación del Ente Público Agencia de Innovación y Financiación Empresarial de Castilla y León, realizó una importante reforma en el Fondo de Cooperación Local. Por un lado, en su disposición derogatoria única derogó parcialmente el Decreto 53/2002, de 4 de abril, en todo lo que pudiera contradecir u oponerse a lo regulado en ella. Por otro lado, introdujo en la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León, una disposición adicional cuarta referente a la cooperación económica local general. Tal y como ocurría anteriormente, la nueva cooperación general también adoptaba la forma de subvenciones, destinadas fundamentalmente a gastos de capital, aunque no exclusivamente, como se desprendía del primer apartado de dicha norma:

> "La Cooperación Económica Local General se llevará a cabo a través de los créditos correspondientes a transferencias corrientes y de capital a entidades locales asignados en el estado de gasto del presupuesto del órgano directivo central con competencia en materia de administración local incluyendo, entre otras, las aportaciones dinerarias, las subvenciones nominativas, las directas y las subvenciones con cargo a los créditos del Fondo de Cooperación Local-Pacto Local (FCL-Pacto Local).

La Cooperación Económica Local General se destinará a financiar tanto las inversiones y acciones en infraestructura y equipamiento de servicios municipales mínimos y obligatorios y de otros servicios de interés comunitario local, como, en su caso, las operaciones corrientes de las entidades locales."

El apartado 2 de esta disposición, además, delegaba en las bases reguladoras de las distintas subvenciones (para diputaciones provinciales y municipios mayores de 20.000 habitantes) el establecimiento de los criterios para distribuir la partida presupuestaria asignada a gastos de inversión.

Este cambio normativo acarreó modificaciones en otro de los Fondos que componían el Plan de Cooperación Local, bien en su denominación (el Fondo de Apoyo Municipal deja de constar como tal en las partidas presupuestarias) o bien en su cuantificación.

3.6. Los nuevos Fondos sobre impuestos cedidos y propios de la Comunidad de Castilla y León

La Ley 10/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Entidades Locales vinculada a ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León, ha venido a sustituir el régimen de cooperación local general basado en subvenciones. Esta Ley responde al mandato establecido en la disposición final novena de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, que establecía un plazo de 3 meses (máximo seis meses) para aprobar una Ley sobre esta materia. Como se afirma en el apartado II de la Exposición de Motivos de la Ley 10/2014, se trata de un nuevo modelo de financiación de las Entidades Locales "vinculada a los ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León":

"Se regula en este título la financiación de las entidades locales vinculada a ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León, sobre la base de los principios de «autonomía, suficiencia financiera, competencia, coordinación, cooperación, responsabilidad, subsidiariedad y lealtad institucional», mediante la creación de dos fondos, el Fondo de participación en los impuestos propios de la Comunidad de Castilla y León y el Fondo de cooperación económica local general vinculado a ingresos derivados de los impuestos cedidos por el Estado de gestión directa por la Comunidad Autónoma, que están dirigidos a los municipios y provincias de Castilla y León."

Estos dos Fondos constituyen el núcleo fundamental de la cooperación económica local general, si bien dentro de esta seguirán existiendo fondos relativos a la cooperación con las Diputaciones Provinciales, con la Comarca del Bierzo o con la Federación Regional de Municipios y Provincias. Por su parte, la cooperación económica local sectorial no sufre modificaciones y seguirá siendo dotada por cada Consejería de manera independiente.

A diferencia de los anteriores, estos dos nuevos Fondos van a tener, total o parcialmente, naturaleza incondicionada. Así, el Fondo de impuestos propios, de acuerdo con el art. 7.2 de la Ley, "tendrá carácter incondicionado, y se podrá destinar por cada una de ellas libremente para la financiación de gastos por operaciones corrientes, de capital o financieras". En el caso del Fondo de impuestos cedidos, aunque la mitad de la cuantía deberá estar destinada a medidas, planes o programas de empleo para hacer frente a los desafíos demográficos, el resto tendrá carácter incondicionado.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN
PLAN DE COOPERACIÓN LOCAL:
FONDOS DE PARTICIPACIÓN EN IMPUESTOS PROPIOS Y CEDIDOS
EJERCICIOS 2014-2022

A) INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN (ARTÍCULO 3 DE LA LEY 10/2014)

- Fondo de participación en los impuestos propios de la Comunidad (artículo 3.1)
- Fondo de cooperación económica local general vinculado a ingresos derivados de los impuestos cedidos por el Estado de gestión directa por la Comunidad Autónoma (artículo 3.1).
- La financiación que corresponda por las transferencias y delegaciones de competencias y funciones a las entidades locales (artículo 3.2).
- La cooperación económica local sectorial (artículo 3.2).
- Otras partidas de menor relevancia de la cooperación económica local general con las Diputaciones, con la Comarca del Bierzo o con la Federación Regional de Municipios y Provincias (artículo 3.2).

B) FONDO DE PARTICIPACIÓN EN LOS IMPUESTOS PROPIOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA (ARTÍCULOS 5 A 7 DE LA LEY 10/2014)

Dotación y distribución entre las entidades locales beneficiarias

- El Fondo se dotará cada año con un "20 % de la recaudación por los impuestos propios del último ejercicio cerrado a la fecha de elaboración de los presupuestos de la Comunidad Autónoma" (artículo 5).
- Se entiende por impuestos propios los creados por la Comunidad Autónoma dentro de los márgenes permitidos por el artículo noveno de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, que son:
  - El Impuesto sobre la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión.
  - El Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos.
- El importe del Fondo se distribuirá conforme a los porcentajes indicados en el artículo 6.1:
  - Municipios con población < o = a 20.000 habitantes: 55%.
  - Municipios con población > a 20.000 habitantes: 25%.
  - Provincias: 20%.

Carácter de los ingresos

- "La cantidad que corresponda a las entidades locales de Castilla y León con cargo a este fondo tendrá carácter incondicionado, y se podrá destinar por cada una de ellas libremente para la financiación de gastos por operaciones corrientes, de capital o financieras", librándose por terceras partes en cada cuatrimestre (artículo 7.2 y 3).

- La orden de la consejería competente en materia de administración local que determine anualmente el montante que corresponda a cada entidad podrá disponer la necesidad de instrumentalizar la participación a través de convenios formalizados con la misma. Del mismo modo, y para los municipios con población inferior o igual a 20.000 habitantes, esta norma podrá decidir que el libramiento de los fondos correspondientes se realice de forma directa por dicha consejería o indirectamente a través de las provincias, en los términos previstos en la misma (artículo 7.4).

C) FONDO DE COOPERACIÓN ECONÓMICA LOCAL GENERAL VINCULADO A INGRESOS DERIVADOS DE LOS IMPUESTOS CEDIDOS (ARTÍCULOS 8 A 10 DE LA LEY 10/2014)

Dotación y distribución entre entidades locales beneficiarias

- Dotación inicial del año 2015: "cantidad global que será el resultado de multiplicar 1.234 euros por el número de municipios de la Comunidad, a la que se sumará el resultado de multiplicar 18 euros por el número de habitantes de la Comunidad, de acuerdo con la población oficial referida al 1 de enero de 2013" (artículo 8.1).

- Ejercicios siguientes: cantidad global del año 2015 ajustada según el índice de evolución del ejercicio. Este índice se determinará porcentualmente comparando la cuantía del Presupuesto de ingresos no financieros consolidado de la Comunidad de cada año respecto al año anterior, sin contabilizar, en su caso, la financiación correspondiente a las nuevas trasferencias de competencias que pueda asumir la Comunidad Autónoma. La cuantía global de este Fondo de los ejercicios posteriores no podrá ser inferior, en ningún caso, a la presupuestada para 2015 (artículo 8.2).

- Los recursos del fondo se distribuirán, conforme al artículo 9.1, entre municipios y provincias conforme a los mismos porcentajes recogidos en el artículo 6.1 de la ley 10/2014:
  - Municipios con población < o = a 20.000 habitantes: 55%.
  - Municipios con población > a 20.000 habitantes: 25%.
  - Provincias: 20%.

Carácter de los ingresos

- Como regla general, incondicionado (artículo 10.2).

- Solo las provincias y los municipios de más de 20.000 habitantes deberán destinar a medidas, planes o programas de empleo el 50% de la cantidad que perciban para hacer frente a los desafíos demográficos. El resto de la cantidad que perciban de este Fondo tendrá carácter incondicionado, y se podrá destinar libremente por cada entidad para financiar gastos por operaciones corrientes, de capital o financieras (artículo 10.3).

- Asimismo, se prevé el libramiento de las transferencias por terceras partes en cada cuatrimestre (artículo 10.4). La orden de la consejería competente en materia de Administración local que determine anualmente la cuantía que corresponda a cada entidad local podrá disponer la necesidad de instrumentalizar la participación a través de convenios formalizados con la misma. De igual forma, y para los municipios con población inferior o igual a 20.000 habitantes, esta norma podrá disponer que el libramiento de los fondos correspondientes se realice de forma directa por dicha consejería o indirectamente a través de las provincias (artículo 10.5).

D) CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DE AMBOS FONDOS ENTRE LAS ENTIDADES LOCALES BENEFICIARIAS CONFORME A LA ORDEN PRE/88/2015, DE 13 DE FEBRERO, POR LA QUE SE FIJAN LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES VINCULADA A INGRESOS IMPOSITIVOS DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

Criterios de distribución para los municipios con población < o = a 20.000 habitantes (artículo 3)

- Cuantía fija equivalente al 20% de la dotación anual, "resultado de dividir este 20% entre el número total de municipios de Castilla y León con población inferior o igual a 20.000 habitantes" (artículo 3.2).
- Cuantía en función de la población, calculada sobre el 40% de la dotación anual. La misma "se distribuirá en proporción a la población total de cada municipio en relación con la población total conjunta de los municipios de Castilla y León con población inferior o igual a 20.000 habitantes" (artículo 3.3).
- Cuantía en función de la población mayor de 65 años, calculada sobre el 5% de la dotación anual. Se distribuye "en proporción a la población total mayor de 65 años de cada municipio en relación con la población total conjunta mayor de 65 años de los municipios de Castilla y León con población inferior o igual a 20.000 habitantes" (artículo 3.4).
- Cuantía en función de la carga de competencias propias y obligatorias, calculada sobre el 30% de la dotación anual.
  - El 15% de la dotación anual entre todos los municipios de población inferior o igual a 20.000 habitantes. "De este porcentaje cada municipio percibirá una cuantía resultante de la suma de un término constante, que será una cuarta parte de la cuantía fija que le corresponda de acuerdo con el criterio fijado en el apartado 1 de este artículo, más un término variable, calculado sobre el resto, en función de su población" [(artículo 3.5.b)].
  - Un 10% de la dotación anual para los municipios entre 1.000 y 20.000 habitantes. "De este porcentaje, cada municipio percibirá una cuantía resultante de la suma de un término constante, que será 8 veces el término constante del anterior apartado, más un término variable, calculado sobre el resto, en función de su población" [(artículo 3.5.c)].
  - Un 5% de la dotación anual para los municipios entre 5.000 y 20.000 habitantes. "De este porcentaje cada municipio percibirá una cuantía resultante de la suma de un término constante, que será 16 veces el término constante del anterior apartado, más un término variable, calculado sobre el resto, en función de su población" [(artículo 3.5.d)] .

- Cuantía en función de las entidades locales menores, calculada sobre el 5% de la dotación anual. Su distribución se realiza en proporción al número de entidades locales menores de cada municipio en relación con el número total de entidades locales menores de los municipios de Castilla y León con población inferior o igual a 20.000 habitantes (artículo 3.6).

Criterios de distribución para los municipios con población > a 20.000 habitantes (artículo 4)

- Cuantía fija igual para cada municipio, calculada sobre el 50% de la dotación anual. La cuantía concreta será el resultado de dividir esta cuantía entre el número total de municipios con población > 20.000 habitantes (artículo 4.2).

- Cuantía en función de la población, calculada sobre el 50% de la dotación anual. Se distribuye en proporción a la población total de cada municipio con relación a la población total conjunta de los municipios con población > 20.000 habitantes (artículo 4.3).

Criterios de distribución para las provincias (artículo 5)

- Cantidad fija igual para cada provincia que participe en el proceso de ordenación territorial, calculada sobre el 10% de la dotación anual. La cuantía correspondiente será igual al resultado de dividir este 10% entre las nueve provincias de Castilla y León (artículo 5.1 y 2).

- Cuantía en función de la población, calculada sobre el 30% de la dotación anual. La cuantía en función de la población "se distribuirá en proporción a la población de cada provincia en relación con la población de Castilla y León" (artículo 5.1 y 3).

- Cuantía en función de la superficie, calculada sobre el 15% de la dotación anual. La cuantía en función de la superficie "se distribuirá en proporción a la superficie de cada provincia en relación con la superficie de Castilla y León" (artículo 5.1 y 4).

- Cuantía en función del número de municipios, calculada sobre el 15% de la dotación anual. La misma "se distribuirá en proporción al número de municipios de cada provincia en relación con el número de municipios de Castilla y León" (artículo 5.1 y 5) .

- Cuantía en función del número de núcleos, calculada sobre el 10% de la dotación anual. Esta cifra "se distribuirá en proporción al número de núcleos de población de cada provincia en relación con el número de núcleos de población de Castilla y León" (artículo 5.1 y 6).

- Cuantía en función de la renta per cápita, calculada sobre el 15% de la dotación anual. Dicha cantidad "se distribuirá en proporción inversa a la renta per cápita de cada provincia en relación con el total de la renta per cápita de Castilla y León. Se entiende por renta per cápita el resultado de dividir el producto interior bruto la provincia entre su población" (artículo 5.1 y 7).

- Cuantía en función de los ingresos per cápita, calculada sobre el 5% dotación anual. La cifra en función de tales ingresos "se distribuirá en proporción inversa a los ingresos per cápita de cada provincia en relación con el total de los ingresos per cápita de todas las provincias de Castilla y León. Se entiende por ingresos per cápita el resultado de dividir la liquidación de los ingresos anuales de la Diputación Provincial entre la población de la provincia" (artículo 5.1 y 8).

- Los datos de población, número de municipios y núcleos a los que se refiere este artículo, están referidos a los de los municipios con población < o = a 20.000 habitantes (artículo 5.8).

3.7. La participación de las entidades locales en los presupuestos de la Comunidad de Castilla y León: evolución

De forma casi mimética al resto de Comunidades Autónomas, como vamos a comprobar a continuación, la parte general del Plan de Cooperación Local creció exponencialmente en los años anteriores a la crisis para reducirse casi hasta la mitad en el año 2013 (de los casi 120 millones en 2011 a poco más de 60 millones en 2013).

Plan de Cooperación Local de Castilla y León. Principales componentes. Ejercicios 2003 a 2022

Ejercicio	Fondo de Apoyo Municipal Euros	Fondo de Cooperación Local Euros	Transferencias por Pacto Local Euros	Total Plan de Cooperación Local (1) Euros
2003	5.714.165	53.382.033	-	59.096.198
2004	5.714.165	54.872.442	-	60.586.607
2005	6.088.643	55.633.704	12.000.000	73.722.347
2006	6.436.636	55.633.704	19.000.000	81.070.340
2007	6.618.500	55.633.704	26.000.000	88.252.204
2008	6.271.302	57.454.186	33.000.000	96.725.488
2009	6.271.302	57.454.186	40.000.000	103.725.488
2010	6.271.302	57.454.186	54.000.000	117.725.488
2011	-	65.036.172	53.004.151	119.712.215
2012	-	77.587.200	4.525.023	85.967.581
2013	-	2.928.491	44.991.555	60.870.230
2014	-	3.020.544	60.281.839	65.163.813
Variación periodo	-100 %	-94,34 %	100 %	10,27 %

Continúa

(1) En este total no se computan las transferencias corrientes y de capital de carácter sectorial, destinadas a la cooperación local, presupuestadas por las distintas consejerías de la Administración autonómica.

Continuación

Ejercicio	Fondo Imp. Cedidos (incondic.) Euros	Fondo Imp. Cedidos (condic.) Euros	Fondo Imp. Propios (incondic.) Euros	Otras partidas de cooperación local general (2) Euros	Total Plan de Cooperación Local Euros
2015	24.065.900	24.065.900	12.216.037	11.388.096	71.735.933
2016	37.678.878	10.944.309	12.336.976	11.273.784	72.233.947
2017	37.678.878	10.944.309	12.336.976	14.728.738	75.688.901
2018	37.453.091	-	12.216.038	28.274.054	77.943.183
2019	37.500.888	-	12.216.038	28.226.257	77.943.183 (3)
2020	37.302.145 (4)	10.829.655,00 (5)	12.216.038 (6)	17.595.345	77.943.183 (7)
2021	12.815.076,61 (8)	24.741.025,68	15.203.979 (9)	31.110.092,71	83.870.174
2022	-	-	15.203.979 (10)	-	83.870.174 (11)
Variación periodo	-46,75%	2%	24,46%	173,18%	16,91%

(2) Tienen cabida en esta sección o apartado, por ejemplo, las ayudas o subvenciones otorgadas a las entidades locales. Pueden consultarse al respecto, entre otras, la *Orden de 5 de Marzo de 2019, de la Consejería de la Presidencia, por la que se efectúa convocatoria pública para la concesión de ayudas para el fomento de mancomunidades, con cargo a la Cooperación Económica Local General del año 2019*, la Orden de la Consejería de La Presidencia por la que se efectúa convocatoria pública para la concesión de Subvenciones a Mancomunidades y otras Entidades Locales Asociativas, con cargo a la Cooperación Económica Local General 2020 y la Orden de 1 de octubre de 2021, de la Consejería de la Presidencia por la que se efectúa convocatoria pública para la concesión de subvenciones destinadas a inversiones de los municipios de Castilla y León para proyectos de accesibilidad a edificios municipales.

Asimismo, es de destacar la Orden PRE/1529/2020, de 17 de diciembre, de la Consejería de la Presidencia, por la que se determina la cuantía que corresponde a cada entidad local en el Fondo Extraordinario para inversiones del Pacto para la Recuperación Económica, el Empleo y la Cohesión Social en Castilla y León. Como se indica en el preámbulo de dicha norma las "ayudas de este Fondo Extraordinario tienen la naturaleza de subvenciones de la Cooperación Económica Local General, como parte del Plan de Cooperación Local".

De reciente hornada es el Fondo de Cohesión Territorial de este ente autonómico. Sus subvenciones se consideran ayudas de la cooperación económica local general, estando fijadas las cuantías que corresponden a cada entidad local en la Orden PRE/833/2022, de 6 de julio.

(3) Véase el Decreto 51/2018, de 27 de diciembre, por el que se regulan las condiciones de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2019.

(4) Véase la Orden PRE/690/2020, de 23 de julio, por la que se determina parcial y definitivamente la cuantía que corresponde a cada entidad local en el fondo de cooperación económica local general para el año 2020.

(5) Las cifras con las que se dotó el fondo de impuestos cedidos de 2020 en su parte condicionada se fijaron con carácter provisional. Véase, al respecto, la Orden PRE/336/2020, de 3 de abril, por la que se determina provisionalmente la cuantía que corresponde a cada entidad local en la financiación local vinculada a ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León para el año 2020, en la parte destinada a medidas, planes o programas de empleo para hacer frente a los desafíos demográficos.

La Orden PRE/690/2020, de 23 de julio, en su disposición general decimotercera, eleva a definitiva la Orden referida.

(6) Véase la Orden PRE/691/2020, de 23 de julio, por la que se determina parcial y definitivamente la cuantía que corresponde a cada entidad local en la financiación local vinculada a ingresos impositivos propios de la Comunidad de Castilla y León para el año 2020.

(7) Véase el Decreto 43/2019, de 26 de diciembre, por el que se regulan las condiciones de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2018 en el ejercicio de 2020.

(8) Véase la Orden PRE/72/2021, de 27 de enero, por la que se determina la cuantía que corresponde a cada entidad local en el Fondo de Cooperación Económica Local General para el año 2021.

(9) Véase la Orden PRE/510/2021, de 29 de abril, por la que se determina la cuantía que corresponde a cada entidad local en la financiación local vinculada a ingresos impositivos propios de la Comunidad de Castilla y León para el año 2021.

(10) Véase la Orden PRE/430/2022, de 6 de mayo, de la Consejería de la Presidencia, por la que se determina la cuantía que corresponde a cada entidad local en la financiación local vinculada a ingresos impositivos propios de la Comunidad de Castilla y León para el año 2022.

(11) Véase el Decreto 36/2021, de 30 de diciembre, por el que se regulan las condiciones de prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2021 en el ejercicio 2022. A la fecha de realización de este estudio no conocemos los importes del Fondo anexionado a los ingresos derivados de impuestos cedidos, ni en su parte condicionada, ni en su parte incondicionada, por lo que los porcentajes que reflejan la variación de periodo se van a calcular con los datos de 2021.

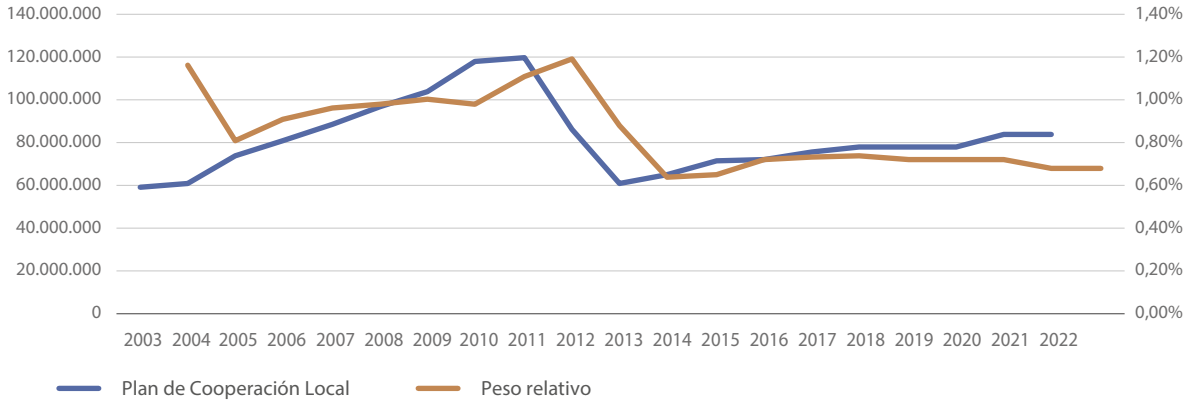
Fuente: Estado de gastos de las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para los años 2003 a 2022 y órdenes reguladoras de la distribución de los diferentes componentes del Plan.

La introducción de los nuevos Fondos de impuestos propios y cedidos ha conllevado, como novedad sustancial, que la financiación compuesta por créditos incondicionados haya experimentado una importante subida. De hecho, la parte condicionada del Fondo de cooperación enlazado a los impuestos cedidos empieza a disminuir a partir de 2016 hasta hacerse inexistente en 2018 y 2019. Esto motivó que se multiplicaran prácticamente por dos las otras partidas destinadas a la cooperación económica general. En 2020 y 2021 vuelve a dotarse, sin embargo, de contenido económico esa parcela finalista del Fondo referido. Por otra parte, la disminución en paralelo de la parte incondicionada del Fondo conformado por los impuestos cedidos ha provocado en 2021 el incremento exponencial de esas otras cuantías monetarias dirigidas a la citada cooperación general.

Cuantías destinadas al Plan de Cooperación Local (PCL) según los estados de gastos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Ejercicios 2003 a 2022

Ejercicio	Presupuesto de la Administración General de la Comunidad Autónoma Estado de gastos. Euros	PCL (Fondo de Apoyo Municipal, de Cooperación Local y créditos por Pacto Local) Dotación total. Euros	PCL Peso relativo
2003	5.095.963.368	59.096.198	1,16%
2004	7.476.423.285	60.586.607	0,81%
2005	8.089.574.803	73.722.347	0,91%
2006	8.460.971.389	81.070.340	0,96%
2007	9.038.729.295	88.252.204	0,98%
2008	9.706.912.653	96.725.488	1%
2009	10.584.541.702	103.725.488	0,98%
2010	10.575.537.036	117.725.488	1,11%
2011	10.045.146.214	119.712.215	1,19%
2012	9.720.048.423	85.967.581	0,88%
2013	9.481.615.087	60.870.230	0,64%
2014	9.957.790.752	65.163.813	0,65%
2015	9.920.811.756	71.735.933	0,72%
2016	9.843.699.243	72.233.947	0,73%
2017	10.293.186.358	75.688.901	0,74%
2018	10.859.218.623	77.943.183	0,72%
2019	10.859.218.623	77.943.183	0,72%
2020	10.859.218.623	77.943.183	0,72%
2021	12.291.444.523	83.870.174	0,68%
2022	12.291.444.523	83.870.174	0,68%
Variación período	141,2%	41,92%	-41,38%

Fuente: Estado de gastos de las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para los años 2003 a 2022 y órdenes reguladoras de la distribución de los diferentes componentes del Plan.



En el total de gastos del presupuesto de la Comunidad, que puede consultarse en el artículo 2 de las distintas Leyes de Presupuestos, el montante monetario destinado al Plan de Cooperación Local General se ha estabilizado a partir de 2015 en torno a un 0,7%. El peso relativo de dicho Plan respecto al total de gastos de este ente autonómico solo ha superado el umbral del 1% en 2003 (1,16%), 2010 (1,11%) y 2011 (1,19%).

Financiación por habitante conforme al Plan de Cooperación Local de Castilla y León. Ejercicios 2003 a 2022

Ejercicio	Plan de Cooperación Local Dotación total Euros	Población de la Comunidad Autónoma según INE	Plan de Cooperación Local Financiación por habitante Euros
2003	59.096.198	2.467.429	23,95
2004	60.586.607	2.475.274	24,48
2005	73.722.347	2.510.849	29,36
2006	81.070.340	2.523.020	32,13
2007	88.252.204	2.528.417	34,90
2008	96.725.488	2.557.330	37,82
2009	103.725.488	2.563.521	40,46
2010	117.725.488	2.559.515	46
2011	119.712.215	2.558.463	46,79
2012	85.967.581	2.546.078	33,76
2013	60.870.230	2.519.875	24,16
2014	65.163.813	2.494.790	26,12
2015	71.735.933	2.472.052	29,02
2016	72.233.947	2.447.519	29,51
2017	75.688.901	2.425.801	31,20
2018	77.943.183	2.409.164	32,35
2019	77.943.183	2.399.548	32,48
2020	77.943.183	2.394.918	32,54
2021	83.870.174	2.383.139	35,19
2022	83.870.174	- (1)	-

Fuente: Estado de gastos de las Leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para los años 2003 a 2022 y cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero. Resumen por Comunidades Autónomas. Información que puede consultarse en la *web*: https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2915. (1) La página *web* del INE no ofrece actualmente datos de población referidos a 2022, dejando constancia de las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero.

Como puede observarse la parte que del Plan de Cooperación Local corresponde a cada habitante mantuvo un ritmo ascendente variando de 23,95 euros en 2003 a 46,79 euros en 2011, prácticamente el doble de la cifra de partida. A partir de este ejercicio comenzó a disminuir, siendo la caída más pronunciada la de 2013, año en la que la financiación por habitante se sitúa en 24,16 euros. En 2015 se inicia una reversión en dicha práctica descendente, de forma que de los 29,02 euros por habitante de ese ejercicio se ha pasado a los 35,19 euros en 2021.

Peso relativo del Plan de Cooperación Local (PCL) en los ingresos de Castilla y León (capítulos 1, 2 y 3). Ejercicios 2003 a 2022

Ejercicio	Capítulo 1 Impuestos directos	Capítulo 2 Impuestos indirectos	Capítulo 3 Tasas, precios públicos y otros ingresos	Total Capítulos 1, 2 y 3	PCL
	Euros	Euros	Euros	Euros	Peso relativo
2003	832.700.000	1.745.079.000	266.188.045	2.843.967.045	2,08%
2004	903.318.360	1.962.891.930	247.965.727	3.114.176.017	1,95%
2005	952.495.000	2.136.126.000	239.521.234	3.328.142.234	2,42%
2006	1.084.880.410	2.436.433.530	258.916.685	3.780.230.625	2,14%
2007	1.175.757.350	2.739.336.070	259.982.165	4.175.075.585	2,11%
2008	1.357.788.020	2.862.364.790	228.575.490	4.448.728.300	2,17%
2009	1.677.253.740	2.401.745.280	265.434.661	4.344.433.681	2,39%
2010	1.377.570.330	1.941.898.480	275.282.566	3.594.751.376	3,27%
2011	2.009.602.580	2.856.432.120	279.931.472	5.145.966.172	2,33%
2012	1.931.043.580	2.753.730.210	175.329.796	4.860.103.586	1,77%
2013	1.994.170.000	3.092.135.610	277.661.293	5.363.966.903	1,13%
2014	1.895.207.950	2.967.653.230	268.918.781	5.131.779.961	1,27%
2015	2.007.930.000	3.060.440.660	285.905.703	5.354.276.363	1,34%
2016	2.002.715.290	3.116.656.840	298.570.272	5.417.942.402	1,33%
2017	2.103.890.370	3.262.310.140	299.020.107	5.665.220.617	1,34%
2018	2.073.616.490	3.489.685.980	227.450.079	5.790.752.549	1,35%
2019	2.073.616.490	3.489.685.980	227.450.079	5.790.752.549	1,35%
2020	2.073.616.490	3.489.685.980	227.450.079	5.790.752.549	1,35%
2021	2.338.347.710	3.462.559.070	232.529.693	6.033.436.473	1,39%
2022	2.338.347.710	3.462.559.070	232.529.693	6.033.436.473	1,39%
Variación período	180,81%	98,42%	-12,64%	112,15%	-33,17%

Fuente: Estado de ingresos consolidado de las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para los años 2003 a 2022 y órdenes reguladoras de la distribución de los diferentes componentes del Plan.

4. Valoración general

4.1. Aspectos positivos

1) El Plan de Cooperación Económica Local comprende la totalidad de los municipios, provincias y entes supramunicipales de Castilla y León, atendiendo a su población y peculiaridades.

2) Dentro de este Plan destaca la dotación constante de, al menos, un Fondo de cooperación de naturaleza incondicionada que coadyuva al cumplimiento del principio de suficiencia financiera de las entidades locales recogido en el artículo 142 de la Constitución. Ello además refuerza la autonomía local en lo referente a las decisiones de gasto.

3) La configuración de dos Fondos distintos, cada uno nutrido de recursos distintos (impuestos propios autonómicos e impuestos cedidos por el Estado) permite una verdadera participación en los ingresos tributarios por parte de las corporaciones locales, tal y como exige el precepto constitucional reseñado.

4) La cuantía de los principales Fondos destinados a la cooperación económica general no depende de criterios políticos de asignación presupuestaria. Antes bien se dotan en base a reglas establecidas por ley. Es esta, por tanto, la que establece los criterios de distribución de los Fondos entre las diferentes entidades locales, siendo también la que sienta su cuantificación y evolución.

5) El establecimiento de una cláusula legal de salvaguarda que impide, al menos teóricamente, que la dotación de estos Fondos a favor de las entidades locales pueda ser inferior a la del año anterior. La realidad después es otra bien distinta, pues son diversas las variables en juego: la recaudación tributaria, la cuantía del presupuesto de ingresos no financieros, etc.

4.2. Aspectos negativos

1) La falta de referencia explícita en el Estatuto de Autonomía de 2007 a la figura contemplada en el de 1983 bajo el nombre de “Fondo de cooperación local”, sustituyéndose por una alusión genérica a la posible participación de las entidades locales en los ingresos autonómicos.

2) La no generalidad del carácter incondicionado de los instrumentos de cooperación local previstos en la normativa castellanoleonesa. Hay que tener en cuenta que el Fondo dotado con ingresos derivados de los impuestos cedidos tiene una parte condicionada y que, además, la cooperación sectorial condicionada es muy superior a la general.

3) La recuperación, aunque leve, de los ingresos tributarios, tanto en impuestos cedidos como en impuestos propios, no ha conllevado un crecimiento proporcional de la dotación del Plan de Cooperación Local, cuyo peso relativo respecto a aquellos se sitúa por debajo del 2% a partir de 2012 (1,77%), disminuyendo significativamente en 2013 (1,13%) y oscilando en una horquilla comprendida entre el 1,27% de 2014 y el 1,39% de 2022.

4) Sorprende que a pesar de estar regulada por ley la dotación de los Fondos no se resuelva en 2018, 2019 y 2022 la parte destinada a medidas, planes o programas de empleo para hacer frente a los desafíos demográficos, así como tampoco en este último ejercicio la parte incondicionada del fondo enlazado a ingresos derivados de impuestos cedidos.

VII. CASTILLA-LA MANCHA

1. El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha de 1982

El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha fue aprobado por la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, y reformado por las Leyes Orgánicas 7/1994, de 24 de marzo, 3/1997, de 3 de julio, y 2/2014, de 21 de mayo. La colaboración financiera y la cooperación económica de la Hacienda autonómica con las Haciendas locales no es tratada en su articulado siquiera tangencialmente. Su título III, dedicado a la organización territorial de la región, no contiene alusión alguna a la financiación de las Entidades Locales.

De ahí que la necesaria implicación de la Comunidad Autónoma en la garantía de la suficiencia financiera de aquellas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142 de la Constitución, deba inferirse de los preceptos estatutarios que aluden de forma genérica a las relaciones entre ambos niveles de gobierno. Entre ellos destacan los siguientes:

- Artículos 4.Cuatro.a): "Para todo ello, la Junta de Comunidades ejercerá sus poderes con los siguientes objetivos básicos: a) La superación de los desequilibrios existentes entre los diversos territorios del Estado, en efectivo cumplimiento del principio constitucional de solidaridad."

- Artículo 30.Cinco: "Una Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha regulará las relaciones de colaboración y cooperación de la Junta de Comunidades, con las Corporaciones locales de la región."

- Artículo 41.Uno: "La Junta de Comunidades orientará su actuación económica a la consecución del pleno empleo, el aprovechamiento y la potenciación de sus recursos, el aumento de la calidad de la vida de los castellanomanchegos y la solidaridad regional, prestando atención prioritaria al desarrollo de las provincias y zonas más deprimidas".

- Artículo 42: "Uno. La Comunidad Autónoma, con sujeción a los principios de coordinación con las Haciendas estatal y local y de solidaridad entre todos los españoles, tiene autonomía financiera y patrimonio propio de acuerdo con la Constitución, con este Estatuto y con la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Dos. La Comunidad Autónoma y sus instituciones de autogobierno gozan de idéntico tratamiento fiscal que el establecido por las leyes del Estado."

Además de remitir la regulación de las relaciones de colaboración y cooperación entre la Comunidad Autónoma y las Corporaciones Locales a una ley autonómica, deja constancia de la necesidad de coordinar sus respectivas Haciendas y se asegurar la solidaridad regional.

2. La normativa autonómica de régimen local

El Título VII de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha, incluyó desde su redacción originaria un instrumento específico con el fin de materializar la cooperación económica autonómica con los municipios en la prestación de servicios a los ciudadanos, al que se denominó Fondo Regional de Ayuda Municipal (FRAM).

Según el artículo 79 de la Ley 3/1991, en su redacción inicial, la cuantía global del Fondo se dividía en dos partidas de idéntico importe, una mitad de carácter no específico o incondicionada y la otra vinculada de manera obligatoria a financiar obras de interés municipal. Los criterios de distribución se fijarían reglamentariamente atendiendo a principios de solidaridad y en base a variables como la existencia de núcleos de población diferenciados dentro del municipio, el esfuerzo fiscal, los servicios mínimos obligatorios de competencia municipal, el número de habitantes, los ingresos patrimoniales, el asociacionismo municipal, entre otros.

Ese Título VII de la Ley 3/1991 fue objeto de reforma por el artículo 1 de la Ley 7/1995, de 21 de diciembre, de modificación del título VII de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de entidades locales de Castilla-La Mancha, que cambió, para el periodo 1996-1999, los criterios de distribución, pasando a atender al número de habitantes del municipio.

La disposición adicional 10 de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2000 incidió de nuevo sobre el Título VII de la Ley 3/1991, derogando la Ley 7/1995. Introdujo varias alteraciones fundamentales; por una parte, sustituyó el Fondo Regional de Ayuda a los Municipios por el Fondo Regional de Cooperación Local, dando entrada a las mancomunidades como posibles beneficiarias junto a los municipios; por otra, incorporó nuevos criterios de reparto. A tales efectos añadió los artículos 81 y 82 al Título VII.

La disposición adicional decimosexta de la Ley 9/2000, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2001, incorpora un tercer sujeto beneficiario junto a los municipios y mancomunidades: las entidades de ámbito territorial inferior al municipio.

La Ley 10/2011, de 21 de marzo, por la que se modifica la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha volvió a afectar al título VII de la Ley 3/1991. La exposición de motivos ofrece la siguiente justificación:

> "La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sostiene en la actualidad diversos programas de cooperación económica con las entidades locales de la región. A través de lo dispuesto en la Ley 3/1991, de 14 marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha, se creó el Fondo Regional de Cooperación Local, como un mecanismo adicional de cooperación económica con las entidades locales. Dicho programa, que compatibilizaba financiación condicionada e incondicionada, ha tenido un notable desarrollo desde su creación, impulsando la mejora de infraestructuras de titularidad municipal e impulsando con ello, la actividad económica y la inversión productiva.

En una coyuntura como la actual, el necesario ajuste de gasto en las administraciones públicas para la consecución de los objetivos de estabilización y consolidación financiera obliga a adoptar medidas que incidan en esta cuestión, fundamentalmente mediante el estímulo de la reducción de las obligaciones corrientes de todas las administraciones públicas, autonómicas y locales.

Con la presente iniciativa, se limita el ámbito del Fondo Regional de Cooperación Local al impulso de las actuaciones de inversión en obras y equipamientos de competencia local, ajustando los porcentajes de reparto del Fondo a la dotación presupuestaria resultante, si bien se contempla la excepcionalidad de la solicitud, por los Ayuntamientos, del cambio de finalidad de las cuantías asignadas, cuando exista justificación para ello."

3. Análisis de los instrumentos de financiación local de la Comunidad Autónoma: el Fondo Regional de Cooperación Local

3.1. Antecedentes. El Fondo Regional de Ayuda a los Municipios (1992-2000)

Como ya hemos adelantado, esta Comunidad viene cumpliendo desde hace 30 años el mandato constitucional de transferir a las Corporaciones Locales una parte de los ingresos consignados en sus presupuestos. En concreto, los artículos 78 a 81 de la citada Ley 3/1991 impulsaron la creación a partir de 1992 de un Fondo Regional de Ayuda a los Municipios (FRAM) con el objetivo de cooperar en la prestación de servicios públicos a los ciudadanos; conforme a la disposición transitoria de la Ley 3/1991, el Fondo tendría una dotación mínima de 4.000 millones de pesetas, equivalentes a 24.040.484,18 euros.

Durante una primera etapa, que comprendió los años 1992 a 1995, el Fondo se dividió en dos bloques. Un 50% de la cuantía global fijada en la correspondiente Ley de Presupuestos no quedaba afectado a ningún fin específico[115], siendo objeto de entregas a cuenta trimestrales y de una liquidación definitiva. Para la distribución de esta primera parte, que estaba abierta a la totalidad de los municipios, habían de aplicarse los criterios señalados por disposiciones reglamentarias, una vez oído el Consejo Regional de Municipios. En particular, el artículo 81 de la Ley ordenaba que se tuvieran en cuenta, como ya mencionamos, además del principio de solidaridad, variables como la existencia de núcleos de población diferenciados, el esfuerzo fiscal, los servicios mínimos obligatorios de competencia municipal, el número de habitantes, los ingresos patrimoniales o el asociacionismo municipal[116].

El otro 50% del Fondo debía sufragar gastos ocasionados por la ejecución de obras de interés municipal. Para este parte finalista, vinculada preceptivamente a la financiación de equipamientos y obras de infraestructura, se previó que el Consejo de Gobierno, oído también el citado órgano de relación con los Entes Locales, determinase anualmente los programas, criterios y requisitos aplicables[117].

115 Esta afirmación debe relativizarse, dado que la disposición adicional duodécima de la Ley 4/1991, de 13 diciembre, de Presupuestos Generales de Castilla-La Mancha para 1992, introdujo en su apartado 2 una cautela adicional, no recogida expresamente en la Ley 3/1991. En concreto, los Municipios debían destinar el importe de su participación en esta parte del Fondo "al pago de los gastos generados por la mejora o ampliación de los servicios públicos que presten a los ciudadanos y que no sean susceptibles de ser financiados con tasas o precios públicos".

116 El desarrollo reglamentario de la parte no específica del Fondo se efectuó a través de los artículos 3 a 9 del Decreto 5/1992, de 28 de enero, por el que se determinan los criterios de distribución del Fondo Regional de Ayuda a los Municipios.

117 La regulación de la parte específica del Fondo fue completada por los artículos 10 a 16 del Decreto 5/1992, de 28 de enero, citado en la nota precedente.

Después de cuatro años de funcionamiento, el Fondo fue rediseñado a través de la Ley 7/1995. Como principal innovación se desagregó su dotación en cinco bloques, agrupando a los municipios en función de su población:

Estructura del Fondo Regional de Ayuda a los Municipios (FRAM). Años 1992-1999

Tipo de municipio	Parte del FRAM	Carácter de la financiación	
		Incondicionada	Condicionada
Hasta 2.000 habitantes	30%	100%	--
Entre 2.001 y 10.000 habitantes	35%	60%	40%
Entre 10.001 y 25.000 habitantes	10%	60%	40%
Entre 25.001 y 50.000 habitantes	7%	60%	40%
Más de 5.000 habitantes	18%	60%	40%

Los criterios de reparto de la parte del Fondo generadora de ingresos incondicionados continuaron siendo una materia reenviada a la normativa reglamentaria, sobre la base de las variables indicadas en la nueva redacción del artículo 79 de la Ley. En este precepto se incluyeron el nivel de prestación de servicios mínimos obligatorios, el número de habitantes, la existencia de núcleos diferenciados de población, el esfuerzo fiscal, el ahorro neto, el volumen de ingresos patrimoniales, el asociacionismo municipal y cualquiera otra magnitud que, previa audiencia del Consejo Regional de Municipios, se estimase adecuada para procurar una mejor definición de las circunstancias peculiares de cada municipio. También se conservó el sistema de entregas a cuenta trimestrales seguidas de una liquidación anual[118].

Por el contrario, las transferencias procedentes de la parte específica del Fondo para los municipios con población superior a 2.000 habitantes quedaron adscritas al Plan Regional de Cooperación Municipal que con carácter cuatrienal debía aprobar el Gobierno autonómico[119]. En este caso los Ayuntamientos receptores estaban sujetos a la obligación de aplicar los recursos asignados exclusivamente a los fines indicados en dicho Plan.

Veamos la evolución de la dotación del Fondo:

118 Estos aspectos fueron regulados por los artículos 2 a 5 del Decreto 24/1996, de 27 febrero, por el que se determinan los criterios de reparto del Fondo Regional de Ayuda a los Municipios y del Plan Regional de Cooperación Municipal. Básicamente se mantuvo el método de definir la participación de cada municipio mediante la suma de una cuota fija (250.000 pesetas, equivalentes a 1.502,53 euros) y una cuota variable, calculada multiplicando el coeficiente municipal -resultante de la suma de los coeficientes parciales obtenidos al valorar en la localidad las variables volumen de ingresos patrimoniales, existencia de núcleos de población diferenciados, asociacionismo municipal, presión fiscal, ahorro neto y tasa de variación respecto del ahorro neto- por la población municipal y por un índice corrector, cuya finalidad era adecuar la suma de las participaciones de todos los municipios de cada uno de los grupos a la dotación presupuestaria correspondiente.

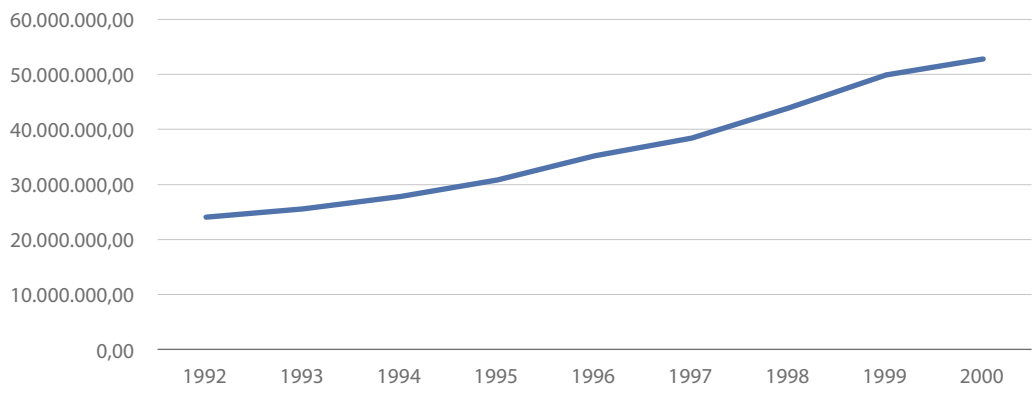
119 El Plan Regional de Cooperación Municipal para el período 1996-1999 fue aprobado por el Decreto 106/1996, de 16 julio. De los aspectos generales del Plan Regional de Cooperación Municipal se ocuparon los artículos 8 a 12 del Decreto 24/1996, de 27 febrero (el primero de esos preceptos fue modificado por el Decreto 90/1997, de 15 julio). Se trataba de un instrumento destinado en exclusiva a la atención de necesidades, la ejecución de obras o la prestación de servicios considerados prioritarios. A efectos de su inclusión en el Plan, los Ayuntamientos debían remitir a la Administración autonómica una memoria descriptiva de las necesidades que se pretendían paliar o las obras o servicios que se precisaba acometer dentro de las consideradas prioritarias, así como la propuesta de la anualidad o anualidades para su ejecución. Una vez aprobado el Plan por el Consejo de Gobierno se admitía, no obstante, una modificación puntual de la finalidad de las obras incluidas en el mismo para uno o varios municipios, previa solicitud de los Ayuntamientos dentro del primer trimestre del ejercicio.

Evolución del Fondo Regional de Ayuda a los Municipios. Años 1992-2000

Ejercicio	Dotación euros	Regulación en los Presupuestos
1992	24.040.484,18	Disposición adicional 12.ª Ley 4/1991, de 13 diciembre
1993	25.547.822,53	Art. 22 Ley 3/1992, de 18 diciembre
1994	27.777.577,44	Art. 24 Ley 4/1993, de 17 diciembre
1995	30.833.723,99	Art. 25 Ley 5/1994, de 16 diciembre
1996	35.150.469,39	Art. 25 Ley 6/1995, de 14 diciembre
1997	38.464.774,68	Art. 31 Ley 3/1996, de 19 diciembre
1998	43.873.883,62	Art. 26 Ley 10/1997, de 17 diciembre
1999	49.884.004,66	Art. 38 Ley 9/1998, de 16 de diciembre
2000	52.783.635,64	Art. 40 Ley 13/1999, de 15 de diciembre

Trasvasemos los números a un gráfico:

Evolución del Fondo Regional de Ayuda a los Municipios



En sus nueve años de existencia la cuantía anual del Fondo Regional de Ayuda a los Municipios no dejó nunca de crecer sin interrupción, acumulando una variación total positiva durante ese período de un 119,56%.

3.2. El Fondo Regional de Cooperación Local

El Fondo Regional de Ayuda a los Municipios quedó reemplazado por el Fondo Regional de Cooperación Local a partir del ejercicio 2001. Como mencionamos anteriormente, la Ley 13/1999 fijó los criterios de distribución del nuevo Fondo.

Posteriormente, la Ley 9/2000 dio otra vez nueva redacción a los artículos 78, 79 y 80 de la Ley 3/1991. Esta redacción, que introdujo mínimos retoques en la aprobada apenas un año antes, prolongó su vigencia hasta finales de marzo de 2011. Durante esta década solo se realizaron algunos ajustes en el

artículo 80 (criterios de distribución) a través de la Ley 10/2008, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2009 (disposición final segunda), y la Ley 5/2009, de 17 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2010 (disposición adicional décima).

La última modificación relevante en la configuración del Fondo Regional de Cooperación Local vino de la mano de la Ley 10/2011, en vigor desde el 1 de abril de ese año, que como constataremos más tarde ha supuesto no solo una variación sustancial de su naturaleza sino, sobre todo, una radical minoración de su importancia cuantitativa como vía de financiación de las Haciendas locales.

Observemos su estructura y características básicas para después tomar en consideración su evolución.

3.2.1. Estructura y características del Fondo Regional de Cooperación Local

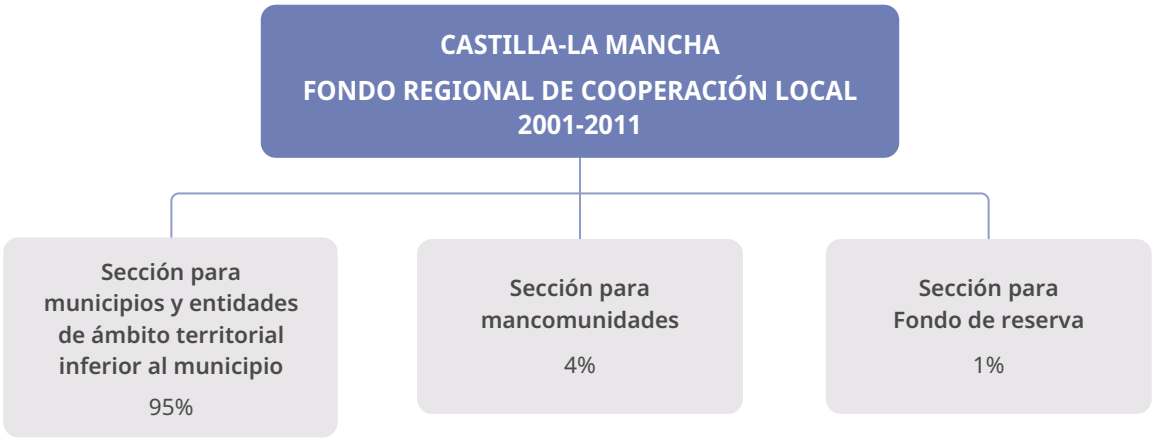
Es conveniente diferenciar dos etapas: el decenio 2001-2011 y de 2012 en adelante, dado que, como se ha apuntado y veremos, hay relevantes diferencias que se traducen en una drástica minoración de su dotación.

3.2.1.1. Estructura y características básicas del Fondo de Regional de Cooperación Local durante el período 2001-2011

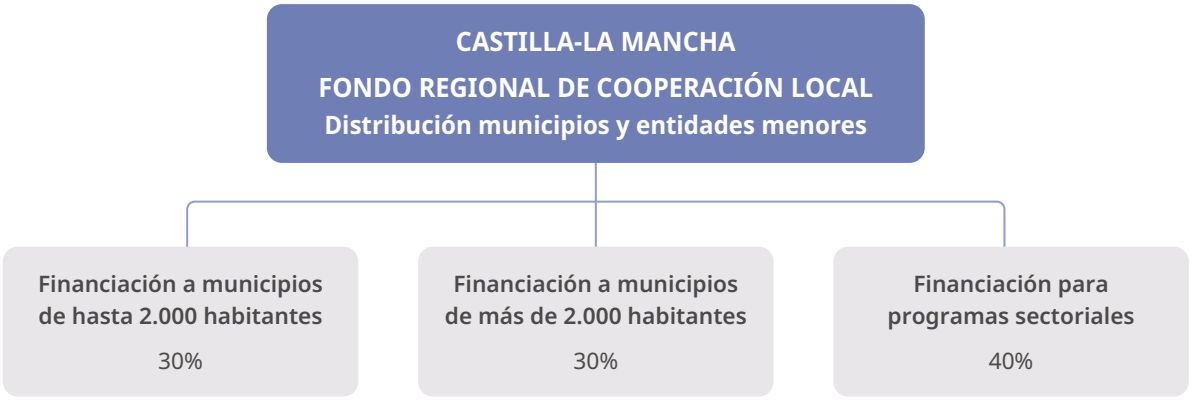
Durante esta década, el Fondo de Regional de Cooperación Local se diferenció de su predecesor en la ampliación de su ámbito subjetivo de aplicación, que pasó a comprender, además de los municipios, a las entidades de ámbito territorial inframunicipal y las mancomunidades, aunque sin contemplar en ningún momento a las provincias. Los criterios de reparto del Fondo durante este periodo fueron los siguientes:

Distribución del Fondo Regional de Cooperación Local	Características
95% para municipios y entidades inframunicipales	• 30% municipios hasta 2.000 habitantes de carácter incondicionado. • 30% municipios de más de 2.000 habitantes con carácter condicionado para financiar programas de obras y servicios municipales • 40% cualquier municipio para financiar programas sectoriales de educación, empleo, cultura, deportes, bienestar social, sanidad, medio ambientes, caminos rurales, ciclo hidráulico y residuos sólidos urbanos
4% para mancomunidades	Destinado a proyectos de inversión o equipamiento
1% debe reservarse para atender actuaciones urgentes e incidencias imprevisibles que puedan presentarse	Distribuido por resolución del Consejero de Administraciones Públicas

Llevándolo a un diagrama tenemos el siguiente resultado:



La porción mayoritaria de los recursos adscritos anualmente al Fondo está destinada a los municipios y entidades de ámbito inferior (95%). Dicha porción se divide, a su vez, en tres bloques conforme al detalle que recogemos a continuación.



Durante los ejercicios 2001 a 2008 sólo se canalizaban transferencias incondicionadas, no ligadas a un destino específico, a través del bloque reservado a los municipios con población inferior o igual a 2.000 habitantes, sustanciándose el resto de las secciones del Fondo en financiación condicionada o de carácter específico. Merced a la modificación del artículo 80 de la Ley 3/1991 introducida por la disposición final segunda de la Ley 10/2008, desde ese ejercicio se extendió el carácter incondicionado igualmente a la partida destinada a los municipios de más de 2.000 habitantes, susceptible a partir de ese momento de ser destinada a la financiación de cualquier gasto de funcionamiento o servicio de su competencia. Con posterioridad, la Ley 5/2009, en su disposición adicional décima adicionó un nuevo apartado d) al artículo 80 de la Ley 3/1991 que instituía la posibilidad de que excepcionalmente, a propuesta del titular de la Consejería competente en materia de Administración Pública, y previo informe favorable del Consejo Regional de Municipios, el Consejo de Gobierno pudiese incrementar los porcentajes del Fondo destinados a financiar gastos de carácter incondicionado.

Las restantes líneas de financiación incluidas en el Fondo presentaban naturaleza jurídica de auténticas subvenciones. Para la obtención de las correspondientes ayudas las Entidades Locales habían de observar el trámite de presentar una solicitud, en respuesta a las convocatorias públicas promovidas anualmente por la Comunidad Autónoma; y tras la concesión quedan sujetas a las obligaciones propias de la legislación sobre subvenciones. Así sucedía hasta 2008, por ejemplo, con los municipios con población superior a 2.000 habitantes, que debían emplear las cantidades recibidas para financiar determinadas actuaciones, que supusieran la ejecución de obras o servicios obligatorios conforme al artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y se ajustasen, además, a las especificaciones y los requisitos establecidos en las convocatorias anuales efectuadas por la Consejería competente en materia de Administraciones Públicas.

Los criterios de reparto no vienen delimitados por el legislador. En el caso de los municipios y las entidades de ámbito inferior hay partidas en las que el texto legal se limita a indicar algunas variables -número de habitantes, núcleos de población diferenciados, esfuerzo fiscal, unidades escolares y cualquiera otra que se estime oportuna después de oír al Consejo Regional de Municipios-, remitiendo su ponderación concreta a la normativa reglamentaria. Otras partidas se distribuyen, en cambio, según las solicitudes presentadas en respuesta a las convocatorias públicas anuales que realiza la Consejería con competencia sobre Administraciones Públicas. De nuevo asoma la verdadera naturaleza de subvención de unas transferencias que distan mucho de representar una participación general en los tributos o los ingresos de la Comunidad Autónoma, con la salvedad antedicha de los dos bloques de financiación incondicionada asignados a los municipios.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA
FONDO REGIONAL DE COOPERACIÓN LOCAL
EJERCICIOS 2001 A 2011

Entidades Locales beneficiarias

- Municipios.
- Entidades de ámbito territorial inferior al municipio.
- Mancomunidades que tengan legalmente aprobados sus estatutos.

Finalidad

- Financiación de programas de obras y servicios.
- Suficiencia financiera de las Haciendas locales.

Estructura

- Fondo único dividido en tres secciones, asignadas respectivamente a:
  - Municipios y entidades de ámbito territorial inferior al municipio (95%).
  - Mancomunidades (4%).

- Fondo de reserva para atender actuaciones urgentes e incidencias imprevisibles (1%). La Orden de 20 de mayo de 2008, de la Consejería de Administraciones Públicas, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para actuaciones urgentes e incidencias imprevisibles con cargo al Fondo Regional de Cooperación Local, da en su artículo 2 una definición de lo que deben considerarse por tales:
  - Se entiende por incidencias imprevisibles los sucesos tales como fenómenos meteorológicos adversos, seísmos, desprendimientos, incendios o robos con fuerza en las cosas, de los que se deriven daños que afecten a las infraestructuras, edificios o enseres de las Entidades Locales.
  - Se entiende por actuaciones urgentes las que, recayendo igualmente sobre las infraestructuras, edificios o enseres adscritos a la prestación de los servicios públicos de la competencia de la entidad local beneficiaria, deban ser acometidas de forma inaplazable por causas que resulten imprevisibles para aquélla.

- La sección del Fondo correspondiente a los municipios se divide en tres bloques:
  - 30% a repartir entre los municipios con población de hasta 2.000 habitantes.
  - 30% a repartir entre los municipios con población superior a 2.000 habitantes.
  - 40% restante destinado a la financiación de programas sectoriales en diversas materias.

Objeto

- Transferencia global en los ingresos de la Comunidad Autónoma, sin base propiamente tributaria al carecer de conexión con la recaudación de sus tributos en su dotación y evolución.

Evolución del Fondo

- Fijación anual por la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

Criterios de distribución

- Primer bloque (municipios de hasta 2.000 habitantes) y segundo bloque (municipios de más de 2.000 habitantes) de la sección destinada a los municipios, ejercicios 2001 a 2008.
  - Se aplican los criterios fijados por la normativa reglamentaria (Decreto 12/2000, de 25 de enero), que por mandato legal debe tener en cuenta variables como el número de habitantes, la existencia de núcleos de población, el esfuerzo fiscal, el número de unidades escolares y cualquiera otra que se considere adecuada, oído el Consejo Regional de Municipios.
  - La participación de cada municipio en esta parte del Fondo viene definida de la siguiente forma (artículos 2 a 5 del Decreto 12/2000):
    1. Una cantidad fija por municipio (1.502,53 euros).
    2. Una cuota variable resultado de multiplicar la población municipal de derecho (a uno de enero de los dos años inmediatamente anteriores al ejercicio de que se trate) por un coeficiente municipal (mínimo 0,6 y máximo 1,8) que valora las características de cada localidad y se

determina sumando a la unidad los coeficientes parciales obtenidos por la aplicación de las siguientes variables y baremaciones.

Variable	Baremación/coeficientes parciales
Existencia de núcleos diferenciados de población (conjuntos de, al menos, diez edificaciones, que se encuentren formando calles, plazas y otras vías urbanas, con una población mínima de diez habitantes)	a. Un núcleo de población: 0,25 b. Cada núcleo más: 0,05 c. Máximo coeficiente por este concepto: 0,50 d. Municipios que no aporten la documentación requerida en plazo: 0 e. Municipios de más de 10.000 habitantes: el coeficiente resultante se multiplicará sólo por el número de habitantes de los núcleos
Esfuerzo fiscal (suma de los ingresos liquidados en los capítulos I y II y los artículos 31 y 32 de la Orden de 20 de septiembre de 1989, modificada por Orden de 8 de septiembre de 1999 en la liquidación del presupuesto correspondiente al ejercicio anterior al de la aplicación aprobado por el Ayuntamiento, dividida por el número de habitantes de derecho)	a. Ingresos de hasta 30,05 €/hab./año: -0,2 b. Ingresos de entre 30,06 y 60,10 €/hab./año: -0,1 c. Impresos de entre 60,11 y 120,20 €/hab./año: 0,0 d. Ingresos de entre 120,21 y 180,30 €/hab./año: 0,1 e. Ingresos de más de 180,30 €/hab./año: 0,2 f. Municipios que no aporten la documentación requerida: -0,2
Número de unidades escolares	a. Hasta 6 unidades escolares: 0,10 b. Más de 6 y hasta 12 unidades escolares: 0,15 c. Más de 12 y menos de 18 unidades escolares: 0,20 d. 18 o más unidades escolares: 0,25 e. Municipios que no aporten la documentación requerida: 0
Volumen de ingresos patrimoniales	a. Ingresos patrimoniales inferiores a 3,01 €/hab./año: 0,2 b. Superiores a 3,01 e inferiores a 6,01 €/hab./año: 0,1 c. Superiores a 6,02 e inferiores a 12,02 €/hab./año: 0 d. Superiores a 12,03 e inferiores a 30,05 €/hab./año: -0,1 e. Superiores a 30,05 €/hab./año: -0,2 f. Municipios que no aporten la documentación requerida: -0,2

3. Para posibilitar la baremación de las variables anteriores, los Ayuntamientos deben remitir a las Delegaciones Provinciales de la Junta de Castilla-La Mancha, antes del 31 de marzo, la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y, antes del 30 de abril, la documentación complementaria que sea requerida por la Consejería competente en materia de Administraciones Públicas para determinar los respectivos coeficientes municipales.

4. Con el fin de corregir las diferencias entre municipios por el número de habitantes, el coeficiente municipal ha de multiplicarse por uno de los siguientes índices correctores:

   - Municipios de hasta 2.000 habitantes: 1,3
   - Municipios de 2.001 hasta 10.000 habitantes: 1,2
   - Municipios de 10.001 hasta 25.000 habitantes: 1,1
   - Municipios de más de 25.000 habitantes: 1

- Primer bloque (municipios de hasta 2.000 habitantes) y segundo bloque (municipios de más de 2.000 habitantes) de la sección destinada a los municipios, ejercicios 2009 a 2011.
  - Se aplican los criterios fijados por la normativa reglamentaria (Decreto 35/2009, de 28 de abril), que por mandato legal debe tener en cuenta variables como el número de habitantes, la existencia de núcleos de población, el esfuerzo fiscal, el número de unidades escolares y cualquiera otra que se considere adecuada, oído el Consejo Regional de Municipios.
  - La participación de cada municipio en esta parte del Fondo viene definida de la siguiente forma (artículos 2 a 5 del Decreto 35/2009):

    5. Una cantidad fija por municipio: 3.000 euros.
    6. Una cuota variable que vendrá determinada por la siguiente fórmula:

       Cv = H x CM

       Donde:
       Vc = Cuota variable
       H = Número de habitantes de derecho a 1 de enero del año inmediatamente anterior al ejercicio de que se trate
       CM = Coeficiente municipal

       El coeficiente municipal valorará las características del municipio, no podrá ser inferior a 0,70 (0,60 hasta el año 2006) ni superior a 1,80 y se determinará por la suma aritmética de la unidad y los coeficientes parciales obtenidos de los siguientes baremos:

Variable	Baremación/coeficientes parciales
Núcleo de población diferenciado dentro del municipio (conjuntos de, al menos, diez edificaciones, que se encuentren formando calles, plazas y otras vías urbanas, con una población mínima de diez habitantes)	0,1 por cada núcleo, con un límite de 1,4. Cuando la población del conjunto de núcleos esté por debajo del 8% de la población total del municipio, el coeficiente se minorará en un 50%
Ingresos patrimoniales (los incluidos en el Capítulo V del Presupuesto)	g. Ingresos patrimoniales inferiores a 3,01 €/hab./año: 0,2 h. Hasta 10 €/habitantes/año: 0,2 i. Entre 11 y 20 €/habitantes/año: 0,10 j. Entre 21 y 40 €/habitantes/año: 0 k. Entre 41 y 100 €/habitantes/año: -0,1 l. Entre 101 y 200 €/habitantes/año: -0,2 m. Más de 200 €/habitantes/año: -0,3 n. Municipios que no aporten la documentación requerida: -0,3
Esfuerzo fiscal (suma de los ingresos liquidados en los capítulos I y II y en los artículos 30 a 34 de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre)	a. Ingresos de hasta 150 €/habitante/año: -0,2 b. Ingresos entre 151 y 250 €/habitante/año: -0,1 c. Ingresos entre 251 y 350 €/habitante/año: 0,0 d. Ingresos de más de 350 €/habitante/año: 0,1 e. Municipios que no aporten la documentación requerida: -0,3
Unidades escolares	f. Hasta 6 unidades: 0,10 g. Entre 7 y 12 unidades: 0,15 h. Entre 13 y 18 unidades: 0,20 i. Más de 18 unidades: 0,25

7. Con el fin de corregir las diferencias entre municipios por el número de habitantes, el coeficiente municipal ha de multiplicarse por uno de los siguientes índices correctores:
   - Municipios de hasta 5.000 habitantes: 1,3
   - Municipios de entre 5.001 y 10.000 habitantes: 1,2
   - Municipios de entre 10.001 y 25.000 habitantes: 1,1
   - Municipios de más de 25.000 habitantes: 1
8. Para posibilitar la baremación de las variables anteriores, los Ayuntamientos deben remitir a las Delegaciones Provinciales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, antes del 31 de marzo, la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior.

- Tercer bloque de la sección destinada a los municipios:
  - La Consejería competente en materia de Administraciones Públicas efectúa anualmente una convocatoria pública para asignar esta partida entre los municipios y entidades de ámbito territorial inferior.
  - Las ayudas no pueden superar el 80% del coste de la inversión o gasto realizado.

- Sección destinada a las mancomunidades:
  - Los criterios de selección y requisitos para el otorgamiento de las ayudas son fijados anualmente por la Consejería con competencia sobre Administraciones Públicas, mediante una orden o resolución de convocatoria pública para su obtención. La distribución de esta parte del Fondo se efectúa también por orden de la Consejería, oído el Consejo Regional de Municipios.
  - Las ayudas no pueden superar el 80% del coste de la inversión o gasto realizado.
  - Se aplican los siguientes criterios para priorizar las solicitudes presentadas:
    - Necesidad de la inversión o equipamiento a realizar.
    - Capacidad económica de la mancomunidad para la realización de la inversión o equipamiento que se pretende.
    - Relación de las inversiones y equipamientos solicitados respecto de las calificadas como preferentes (programas de desarrollo local, inversiones en caminos rurales y obras de abastecimiento y saneamiento).
    - Contribución económica de la mancomunidad para la financiación de la inversión o equipamiento.
    - Mejora que suponga, en su caso, la realización de la inversión o la implantación o mantenimiento de un servicio.

- Sección o Fondo de reserva:
  - Distribución discrecional por la Consejería competente en materia de Administraciones Públicas, con el fin de atender aquellos eventos acaecidos en el transcurso del ejercicio presupuestario.
  - Las subvenciones se otorgan en atención a la mera concurrencia del evento dañoso o de la situación de urgencia inaplazable planteada, no siendo necesario establecer comparaciones entre las distintas solicitudes recibidas ni fijar una prelación entre ellas.

- El importe máximo de la subvención será del 100% de la cuantía de la inversión o gasto a realizar, teniéndose en cuenta para la determinación de su importe concreto la alteración producida o prevista para la prestación de los servicios públicos, la capacidad económica del solicitante y la necesidad de mantener a lo largo de todo el año una reserva suficiente para atender otras incidencias.
- La concesión de ayudas está limitada por las disponibilidades presupuestarias. No obstante, las solicitudes desestimadas por este único motivo podrán ser atendidas posteriormente, por orden cronológico de entrada, en los supuestos de renuncia de otros beneficiarios, incumplimiento de la obligación de justificación, reintegro de ayudas indebidamente percibidas, incremento de la dotación presupuestaria o inicio de un nuevo ejercicio en el que exista crédito adecuado.

Carácter de los ingresos

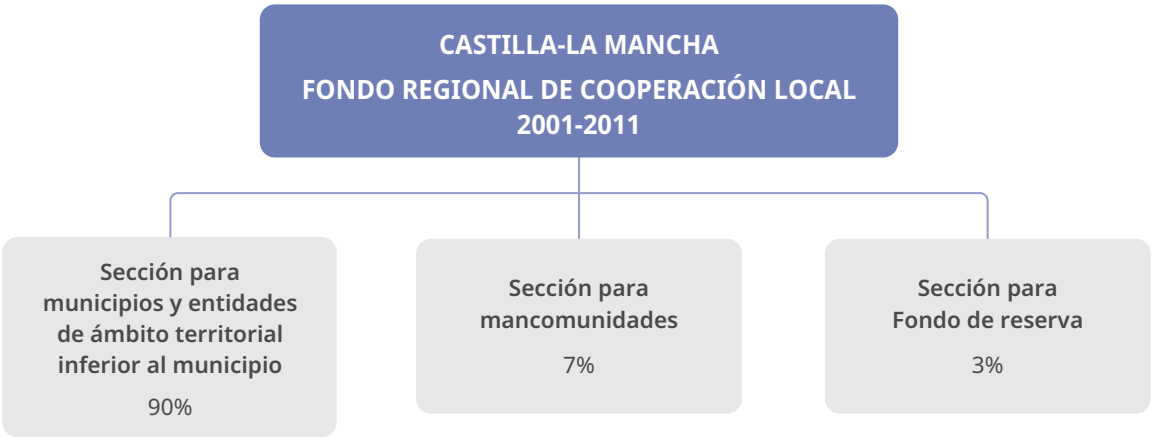
- Sección del Fondo correspondiente a los municipios:
  - Bloque destinado a los municipios con población de hasta 2.000 habitantes (30%):
    - Transferencias de carácter no específico o incondicionado.
    - Los Ayuntamientos percibirán su participación en el Fondo en cuatro pagos trimestrales (febrero, mayo, agosto y noviembre), junto con la liquidación correspondiente.
    - Las entregas a cuenta de cada uno de los tres primeros trimestres serán del 25% de lo percibido por el mismo concepto durante el ejercicio precedente.
  - Bloque destinado a los municipios con población superior a 2.000 habitantes (30%):
    - Durante el período 2001-2008, subvenciones de carácter específico para la financiación de gastos corrientes y de inversión generados por obras y servicios de competencia municipal, con preferencia de los que supongan la prestación de servicios mínimos obligatorios. La Consejería de Administraciones Públicas efectuaba anualmente una convocatoria pública, especificando los programas o servicios susceptibles de financiación y los requisitos para su adjudicación. En función de las solicitudes presentadas, y una vez oído el Consejo Regional de municipios, resolvía las obras y servicios que se fuesen a ejecutar para el ejercicio presupuestario, sin que sobrepasasen para cada municipio la participación definitiva asignada. Las Entidades Locales beneficiarias podían solicitar autorización a la Consejería para cambiar el destino de las ayudas concedidas, siempre que el nuevo destino estuviese igualmente comprendido en el objeto de las ayudas y que la petición se formalizase dentro del primer semestre del ejercicio.
    - A partir de 2009 se otorgó carácter incondicionado a este bloque, susceptible de destinarse a la financiación de cualquier gasto de funcionamiento o servicio de competencia de estos municipios.
  - Bloque destinado a la financiación de programas sectoriales en materia de educación, empleo, cultura, deportes, bienestar social, sanidad, medio ambiente, caminos rurales, ciclo hidráulico, residuos sólidos urbanos e instalaciones municipales (40%): subvenciones de carácter condicionado para la realización de inversiones (obras y adquisición de equipamiento).
    - La Consejería competente sobre Administraciones Públicas efectúa anualmente una convocatoria pública en la que se especifican los programas susceptibles de financiación.
    - Las inversiones se pueden programar con carácter plurianual, siempre que no se comprometa más del 50% del Fondo para el ejercicio presupuestario siguiente.

- Sección del Fondo correspondiente a las mancomunidades:
  - Subvenciones de carácter condicionado, destinadas a financiar proyectos de inversión o equipamiento para el cumplimiento de sus fines estatutarios, con prioridad para los programas de desarrollo local e inversiones en caminos rurales y obras de abastecimiento y saneamiento.
  - Las mancomunidades beneficiarias pueden solicitar autorización a la Consejería para cambiar el destino de las ayudas concedidas, siempre que el nuevo destino esté igualmente comprendido en el objeto de las ayudas y que la petición se formalice dentro del primer semestre del ejercicio.
- Sección o Fondo de reserva:
  - Ayudas de libre disposición de la Consejería competente en materia de Administraciones Públicas, destinadas a atender actuaciones locales urgentes e incidencias imprevisibles.
  - El plazo de petición está abierto de forma permanente durante el ejercicio y las subvenciones concedidas no requieren más justificación que la acreditación de encontrarse en la situación tenida en cuenta para la concesión de la ayuda.

3.2.1.2. Estructura y características básicas del Fondo de Regional de Cooperación Local a partir de 2012

Como hemos apuntado en el apartado 2, la Ley 10/2011 reconfiguró el Fondo Regional de Cooperación Local, aduciendo como justificación en su exposición de motivos las exigencias de ajuste en el gasto público autonómico en orden a cumplir los objetivos de estabilización y consolidación financiera, que para el legislador autonómico aconsejaron estimular la reducción de las obligaciones corrientes de las Administraciones locales.

Como primera innovación, se ha alterado la ponderación de las tres secciones en que se disgrega el Fondo, incrementado la participación de las mancomunidades y de la reserva para actuaciones urgentes e incidencias imprevisibles, secciones estas dos últimas cuyo régimen jurídico no ha experimentado ninguna otra variación significativa.



La segunda modificación es especialmente transcendente, por cuanto que muda la naturaleza del Fondo como instrumento de cooperación económica con las Entidades Locales. De acuerdo con la nueva redacción del artículo 78 de la Ley 3/1991, la financiación ha de ser destinada ahora necesariamente a actuaciones de inversión en obras y equipamientos de competencia local. Y sólo de manera excepcional, previa solicitud del municipio, podrá autorizarse el cambio de destino para atender obligaciones corrientes en servicios de competencia local. Dicho con otras palabras, desaparece por completo la idea de transferencias incondicionadas, puesto que las aportaciones a las Haciendas locales se formalizan ahora como subvenciones finalistas.

Por último, se han unificado en uno los tres bloques en que antes se desagregaba la sección destinada municipios y entidades de ámbito inferior (municipios de hasta 2.000 habitantes, municipios de más de 2.000 habitantes y financiación de programas sectoriales). Así se refleja en la vigente redacción del artículo 80 de la Ley 3/1991, que refleja asimismo con claridad el carácter afectado de los ingresos que obtengan las Haciendas municipales:

> "1. La parte del fondo previsto para los Municipios y Entidades de Ámbito Territorial Inferior al Municipio se destinará a financiar programas en sectores relacionados con educación, empleo, cultura, deportes, bienestar social, sanidad, medio ambiente, caminos rurales, ciclo hidráulico, residuos sólidos urbanos e instalaciones municipales.
>
> 2. Para la asignación de esta partida, la consejería que ostente las competencias en materia de administración local efectuará una convocatoria pública a la que podrán acogerse los diferentes Municipios y Entidades de Ámbito Territorial Inferior al Municipio de la región en el ámbito de sus competencias.
>
> 3. Se podrán entregar fondos con carácter previo a la justificación del gasto.
>
> 4. Reglamentariamente se determinarán las garantías que cada entidad local beneficiaria deberá constituir antes de recibir el anticipo del pago."

A estos retoques cualitativos se suma la drástica reducción que ha experimentado la dotación del Fondo a partir del ejercicio 2012, asumiendo una decreciente participación en el gasto público autonómico, que ha pasado de bastante significativa a prácticamente testimonial. En la actualidad, podemos concluir, se ha convertido en una fuente de ingresos de carácter residual.

3.2.2. Evolución de la dotación del Fondo Regional de Cooperación Local

Veamos ahora algunos datos. En primer lugar, tratemos de analizar el peso relativo que tiene el Fondo dentro del presupuesto de gasto total autonómico:

El Fondo Regional de Cooperación Local (FRCL) en el Presupuesto de Gastos de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Período 2003-2022

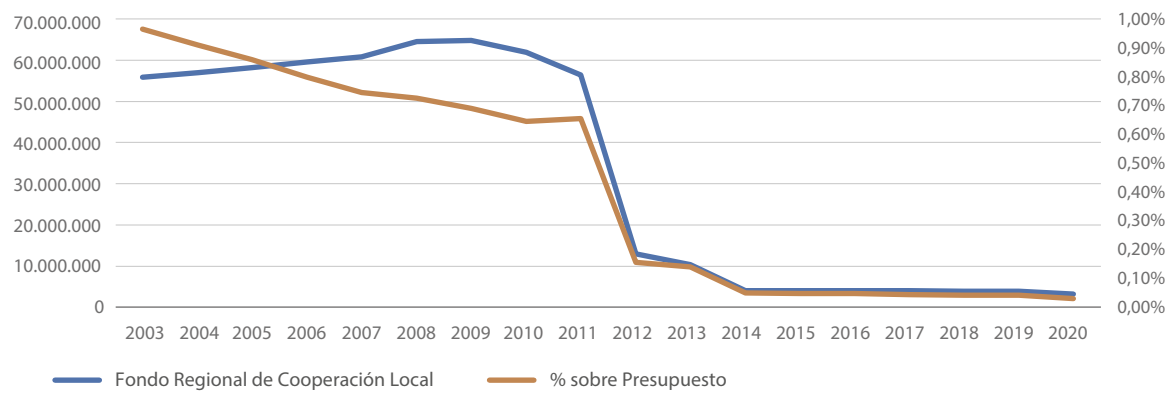
Ejercicio	Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha Estado de gastos. Euros	Dotación FRCL Euros	FRCL Peso relativo
2003	5.793.333.960	55.905.000	0,96%
2004	6.262.944.210	56.997.000	0,91%
2005	6.769.477.500	58.140.000	0,86%
2006	7.469.633.220	59.640.000	0,80%
2007	8.162.171.120	60.832.800	0,75%
2008	8.900.619.220	64.482.780	0,72%
2009	9.399.053.790	64.769.610	0,69%
2010	9.616.878.150	61.944.500	0,64%
2011	8.616.513.940	56.369.200	0,65%
2012	8.290.859.810	12.994.800	0,16%
2013	7.440.623.540	10.381.100	0,14%
2014	7.955.130.620	4.000.000	0,05%
2015	8.197.737.740	4.000.000	0,05%
2016	8.410.455.970	4.000.000	0,05%
2017	8.941.001.030	4.000.000	0,04%
2018	9.219.096.050	3.950.000	0,04%
2019	9.219.096.050 (1)	3.950.000 (1)	0,04% (1)
2020	10.505.083.310	3.200.000	0,03%
2021	12.102.388.410	3.200.000	0,03%
2022	12.373.515.110	3.200.000	0,03%
Variación período	113,58%	94,28%	0,94%

Fuente: Estado de ingresos y gastos de las Leyes de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para los años 2003 a 2022. (1) Prórroga de Presupuestos de 2019.

Se incluyen los presupuestos de la Junta, sus organismos autónomos y las entidades públicas.

Veámoslo gráficamente:

Evolución del Fondo con relación a los gastos presupuestados



Hasta 2011 el peso del Fondo en el total de los gastos presupuestados fue experimentando una ligera caída constante, pero en ese ejercicio se desploma por completo y desde entonces se mantiene en niveles por debajo del 0.05%.

Comparémoslo a continuación con los ingresos presupuestados en los capítulos 1, 2 y 3:

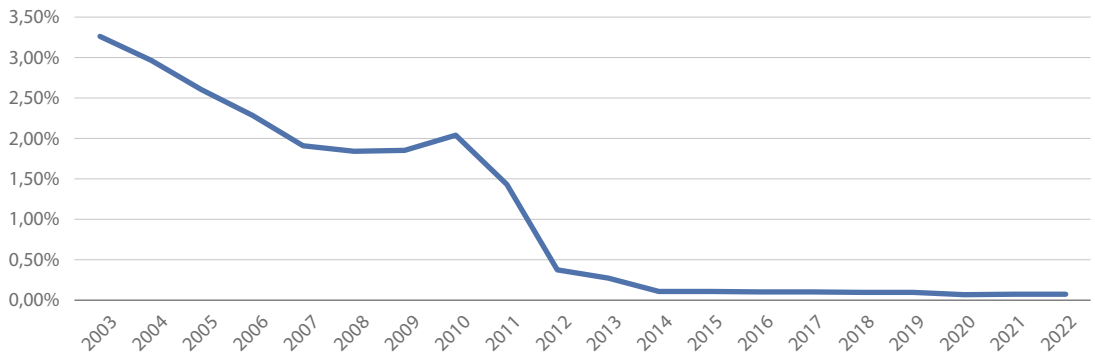
Peso relativo del Fondo Regional de Cooperación Local (FRCL) en el Presupuesto de Ingresos de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (capítulos 1, 2 y 3). Ejercicios 2003 a 2022

Ejercicio	Capítulo 1 Impuestos directos Euros	Capítulo 2 Impuestos indirectos Euros	Capítulo 3 Tasas y otros ingresos Euros	Total capítulos 1, 2 y 3 Euros	FRCL Peso relativo
2003	405.939.870	1.176.879.550	129.915.280	1.712.734.700	3,26%
2004	450.119.360	1.326.067.920	143.265.930	1.919.453.210	2,97%
2005	514.440.000	1.557.684.550	160.980.500	2.233.105.050	2,60%
2006	607.790.490	1.839.066.890	161.221.550	2.608.078.930	2,29%
2007	776.040.350	2.255.011.990	151.535.780	3.182.588.120	1,91%
2008	847.742.810	2.494.943.690	161.783.310	3.504.469.810	1,84%
2009	933.240.770	2.389.475.030	171.083.620	3.493.799.420	1,85%
2010	914.460.410	1.937.378.900	181.697.560	3.033.536.870	2,04%
2011	1.307.612.970	2.429.671.460	194.389.280	3.931.673.710	1,43%
2012	1.245.762.480	2.054.689.220	192.069.360	3.492.521.060	0,37%
2013	1.248.705.820	2.349.885.160	218.385.240	3.816.976.220	0,27%
2014	1.090.529.440	2.438.552.340	202.551.400	3.731.633.180	0,11%
2015	1.174.418.550	2.268.613.200	208.499.760	3.651.531.510	0,11%
2016	1.191.056.220	2.557.140.170	212.963.090	3.961.159.480	0,10%
2017	1.257.312.300	2.545.929.370	208.638.070	4.011.879.740	0,10%
2018	1.281.957.670	2.583.088.590	190.530.910	4.055.577.170	0,10%
2019	1.281.957.670 (1)	2.583.088.590 (1)	190.530.910 (1)	4.055.577.170 (1)	0,10%
2020	1.525.743.280	2.828.147.390	249.393.390	4.603.284.060	0,07%
2021	1.575.761.440	2.538.572.700	223.955.590	4.338.289.730	0,07%
2022	1.623.473.290	2.400.772.650	231.277.610	4.255.523.550	0,08%
Variación período	299,93%	103,99%	78,02%	148,46%	16,58%

Fuente: Estado de ingresos y gastos de las Leyes de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para los años 2003 a 2022.

(1) Prórroga de Presupuestos de 2018.

Evolución del peso relativo del Fondo con relación a los ingresos presupuestados



La representación gráfica de la evolución del Fondo con relación a los ingresos autonómicos presupuestados en estos 20 años vuelve a ser muy elocuente.

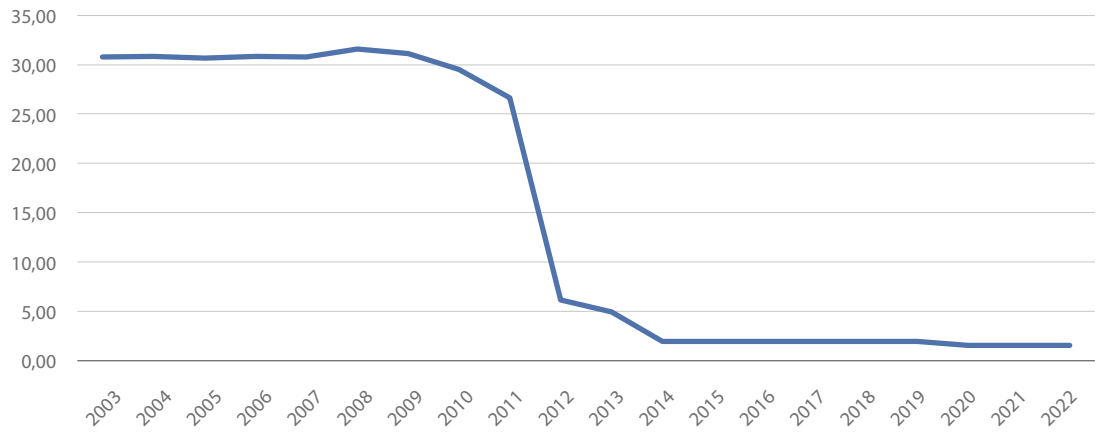
Finalmente, pongamos en relación la evolución de la dotación del fondo con la población de la Comunidad Autónoma, para obtener la financiación por habitante:

Evolución del Fondo Regional de Cooperación Local (FRCL) de Castilla-La Mancha en relación con la población. Financiación por habitante. Ejercicios 2003-2022

Ejercicio	Dotación FRCL Euros	Población de la Comunidad Autónoma INE	Financiación por habitante FRCL Euros
2003	55.905.000	1.815.781	30,79
2004	56.997.000	1.848.881	30,83
2005	58.140.000	1.894.667	30,69
2006	59.640.000	1.932.261	30,87
2007	60.832.800	1.977.304	30,77
2008	64.482.780	2.043.100	31,56
2009	64.769.610	2.081.313	31,12
2010	61.944.500	2.098.373	29,52
2011	56.369.200	2.115.334	26,65
2012	12.994.800	2.121.888	6,12
2013	10.381.100	2.100.998	4,94
2014	4.000.000	2.078.611	1,92
2015	4.000.000	2.059.191	1,94
2016	4.000.000	2.041.631	1,96
2017	4.000.000	2.031.479	1,97
2018	3.950.000	2.026.807	1,95
2019	3.950.000	2.032.863	1,94
2020	3.200.000	2.045.221	1,56
2021	3.200.000	2.049.562	1,56
2022	3.200.000	2.050.076 (1)	1,56

Fuente: Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ejercicios 2003 a 2022 e INE.
(1) Dato provisional a 1 de enero de 2022.

Financiación del Fondo por habitante



Resumiendo, la dotación del Fondo creció sin interrupción entre 2003 y 2009, acumulando un incremento de casi 10 millones de euros durante esos 7 años. Este aumento se produjo tanto en términos globales como en financiación por habitante, que alcanzó un máximo de 31,56 euros per cápita en 2008. No obstante, conviene matizar que durante este intervalo temporal su participación en el gasto de la Comunidad Autónoma descendió un 0,30%, desde el 0,96% en 2003 al 0,69% en 2009. La misma tendencia a la baja se observó si se compara su importe con las previsiones de ingresos de los capítulos 1 a 3 del presupuesto (impuestos, tasas y otros ingresos), pues se pasó de un 3,26% en 2003 a un 1,85% en 2009.

Aún más obvio resulta el hecho de que desde 2010 se inició una imparable tendencia a la disminución de la dotación presupuestaria del Fondo, leve durante ese ejercicio y en 2011, pero que se sintió con mucha intensidad en el 2012 cuando dotación al Fondo perdió más de 40 millones de euros. Esa caída continua de forma matizada en 2013 y vuelve a irrumpir con fuerza en 2014, ejercicio a partir del cual se produjo una congelación del Fondo en un exiguo importe anual de 4 millones de euros, hasta que en 2018 volvió a reducirse y en 2020 se quedó en los 3.200.000 euros actuales. Esta cuantía supone apenas un 0,03% del gasto presupuestado para la Administración de la Comunidad Autónoma y un 0,08% de sus previsiones de ingresos por los capítulos 1 a 3, implicando poco más de un euro y medio de ingresos per cápita para las Entidades Locales de la región.

4. Valoración general

4.1. Aspectos positivos

1) Inclusión de una regulación legal general de la cooperación económica autonómica con las Haciendas locales en la Ley 3/1991, de 21 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha.

2) Estabilidad del Fondo Regional de Cooperación Local de Castilla-La Mancha como fuente de aportaciones económicas a las Haciendas locales, dado que cuenta con un largo recorrido desde que inició su andadura en 2001.

3) Amplitud del ámbito subjetivo del Fondo, que no sólo abarca la totalidad de los municipios de la Comunidad Autónoma sino también las entidades menores y las mancomunidades.

4) Estructura diversificada del Fondo, desglosado en tres secciones adscritas, respectivamente, a los municipios y entidades de ámbito inframunicipal, a las mancomunidades y a la atención de actuaciones urgentes e incidencias imprevisibles.

5) Las aportaciones a los municipios y entidades menores tuvieron la consideración de financiación incondicionada hasta 2011.

4.2. Aspectos negativos

1) Drástica reducción de la dotación presupuestaria del Fondo a partir del ejercicio 2012, quedando congelada su cuantía entre 2014 y 2017 en 4.000.000 euros y bajando después hasta los 3.200.000 euros actuales. Esto supone una porción insignificante del 0,03% del presupuesto de gastos de la Comunidad Autónoma

2) Conversión, a partir del ejercicio 2012, en subvenciones afectas a fines específicos de la totalidad de las aportaciones económicas canalizadas a través del Fondo.

3) Desconexión plena entre la dotación del Fondo y los ingresos tributarios autonómicos.

4) Supeditación de la dotación del Fondo a lo que establezca anualmente la Ley de Presupuestos, dada la inexistencia de un marco financiero plurianual para las Entidades Locales beneficiarias.

5) Remisión a las disposiciones reglamentarias, dentro de unas directrices legales básicas, de los criterios de distribución del Fondo.

6) Insignificante contribución del Fondo Regional al sostenimiento de las Haciendas locales, a la vista del nimio peso relativo que asume en la actualidad dentro del conjunto del gasto público de la Comunidad Autónoma.

VIII. CATALUÑA

1. El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006

En la primera etapa estatutaria que media entre los años 1979 -en el que tuvo lugar la aprobación del primer Estatuto de Cataluña posterior a la Constitución de 1978- y 2006 -durante el cual comenzaron a promulgarse las últimas reformas estatutarias-, las sucesivas leyes orgánicas dictadas por las Cortes Generales para la aprobación y ulterior modificación de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas de régimen común apenas aclararon nada acerca de cómo había de encauzarse el trasvase constitucionalmente ordenado de ingresos tributarios desde las Haciendas autonómicas hacia las Haciendas locales.

Curiosamente, a pesar del aparente silencio del Estatuto de Cataluña, aprobado por la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre en relación a la participación de las entidades locales en ingresos de la Comunidad Autónoma, dicho texto sí contenía la asunción de la competencia para distribuir las transferencias de ingresos del Estado a las Haciendas locales en forma de participaciones y subvenciones incondicionadas (competencia recogida posteriormente en varios Estatutos más).

El último Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, sí dedica en cambio un capítulo completo a la regulación de aspectos esenciales de las Haciendas de los gobiernos locales (capítulo III del título VI "De la financiación de la Generalitat"). Dentro del mismo se efectúan cuatro novedosas referencias a aspectos cruciales de la participación de las entidades locales en los ingresos de la Comunidad Autónoma. Versan sobre la contribución de este recurso a la realización del principio de autonomía local en el ámbito del gasto, la titularidad de la competencia para su regulación, el cauce para su puesta en práctica y su eventual utilización al objeto de dar respaldo financiero al reforzamiento de las competencias asignadas a las Entidades Locales.

El primero de estos aspectos destacables, plasmado también en varios Estatutos de nueva generación, es el énfasis del artículo 218.1 en el carácter no finalista de esta partida presupuestaria:

> "Los gobiernos locales tienen autonomía presupuestaria y de gasto en la aplicación de sus recursos, incluidas las participaciones que perciben a cargo de los presupuestos de otras Administraciones públicas, de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias."

En segundo lugar, el artículo 218.2 recalca que la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de Hacienda local sujeta al marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado, "incluye la capacidad para fijar los criterios de distribución de las participaciones a cargo del presupuesto de la Generalitat". Prueba de esa capacidad decisoria que se atribuye a los poderes autonómicos es el mandato recogido en el artículo 219.1, cuyo tenor es el siguiente:

> "La Generalitat debe establecer un fondo de cooperación local destinado a los gobiernos locales. El fondo, de carácter incondicionado, debe dotarse a partir de todos los ingresos tributarios de la Generalitat y debe regularse por medio de una ley del Parlamento.
>
> Adicionalmente, la Generalitat puede establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas."

La norma transcrita plasma un compromiso formal e inequívoco en orden a dar efectividad al artículo 142 de la Constitución. No se pone ninguna limitación ni en razón de la naturaleza de esos ingresos -impuestos directos, impuestos indirectos, tasas o contribuciones especiales- ni de su origen -impuestos estatales cedidos total o parcialmente o tributos propios-.

A pesar de la aparente novedad que implica la recepción estatutaria de este Fondo, en el próximo capítulo comprobaremos que el Fondo de Cooperación Local es un instrumento de financiación que esta Comunidad Autónoma venía aplicando, pese al silencio del Estatuto de 1979, desde la aprobación de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

Finalmente, el artículo 219.3 del Estatuto vuelve a aludir a esta fuente de ingresos como una posible vía para preservar la suficiencia financiera de los Entes Locales, ante la posible asunción de nuevas competencias derivada de traspasos o delegaciones promovidos por el Estado o la Comunidad Autónoma:

> "Se garantizan a los gobiernos locales los recursos suficientes para hacer frente a la prestación de los servicios cuya titularidad o gestión se les traspase o delegue. Toda nueva atribución de competencias debe ir acompañada de la asignación de los recursos suplementarios necesarios para financiarlas correctamente, de modo que se tenga en cuenta la financiación del coste total y efectivo de los servicios traspasados. El cumplimiento de este principio es una condición necesaria para que entre en vigor la transferencia o delegación de la competencia. A tal efecto, pueden establecerse diversas formas de financiación, incluida la participación en los recursos de la hacienda de la Generalitat o, si procede, del Estado."

Los aspectos clave que se desprenden del contenido estatutario señalado son:

1) Reconocimiento del carácter incondicional de las participaciones que perciben a cargo de los presupuestos de otras Administraciones públicas.

2) Establecimiento de un fondo no finalista mediante ley del Legislativo autonómico (fondo que operaba ya en la práctica con anterioridad a pesar de la ausencia de mandato estatutario previo).

3) Dotación del fondo a partir de todos los ingresos de la Generalitat, sin limitación en relación a su naturaleza o su origen.

4) Posible instrumento para garantizar la suficiencia financiera local en caso de atribución de nuevas competencias

2. La normativa autonómica de régimen local

A pesar de no contar con un mandato estatuario expreso como hemos podido comprobar, la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, remitiéndose al genérico artículo 48 del Estatuto de 1979, fue la primera en llenar de contenido el mandato del artículo 142 de la Constitución en el ámbito de las Comunidades Autónomas de régimen común.

Su artículo 181.a), actual artículo 196 del Texto Refundido, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, dispuso inicialmente que la legislación catalana sobre finanzas locales regularía, entre otros extremos, los criterios de distribución de los ingresos de los Entes Locales consistentes en "participaciones en ingresos estatales y de la Generalidad y en subvenciones incondicionadas".

Su contenido relativo a los criterios de reparto de la participación en los tributos del Estado fue anulado por el Tribunal Constitucional (Sentencias 96/1990, de 24 de mayo y 331/1993, de 12 de noviembre) al considerar que el papel que correspondía ejercer a la Generalidad, de acuerdo con el artículo 48.2 del Estatuto de Autonomía de 1979 (similar al artículo 218.5 del Estatuto de 2006), se limita a una labor de simple intermediación para su entrega a las Entidades Locales.

El propio TC refrendó en cambio en dicha jurisprudencia la facultad del legislador autonómico para decidir la adjudicación de los fondos procedentes de la Hacienda de la Comunidad Autónoma (Sentencia 331/1993, de 12 de noviembre, fundamento jurídico 2.º,D).

Tampoco opuso obstáculo alguno el TC a que ambas formas de participación se articularan a través de un Fondo de Cooperación Local de Cataluña, a distribuir por la Comunidad Autónoma en la Ley de Presupuestos de cada ejercicio siempre y cuando respetara los criterios de distribución establecidos por el Estado, cuando se trate de ingresos estatales, y aplicando los criterios de la propia Comunidad Autónoma cuando se trate de participación en ingresos propios".

Desde entonces, a pesar del tiempo transcurrido y de la aprobación de un segundo Estatuto, la regulación el Fondo de Cooperación Local de Cataluña prevista en 1987 respecto de la participación de los gobiernos locales en los ingresos de la Comunidad Autónoma y del Fondo de Cooperación Local ha sido asumida por los artículos 20.1.b), 21.2.b), 72 y 195 a 198 del citado Texto Refundido, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003. Otro tanto puede decirse en cuanto a la previsión de un porcentaje de participación de los Consejos Comarcales en dicho Fondo, contemplada en los artículos 39.1.d) y 40 del Texto Refundido de la Ley de Organización Comarcal de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre.

Desde entonces son las Leyes de Presupuestos de la Generalidad de todos los años las que han recogido con pocas variaciones el importe y los criterios de distribución del Fondo de Cooperación Local en el Título relativo a "Participación de los entes locales en los ingresos del Estado y de la Generalidad".

Como particularidad dentro de este marco más o menos estable destaca el desfase provocado por la prórroga de presupuestos en el año 2013 ante la insuficiencia de recursos para dotar el Fondo de cooperación local de Cataluña. En esta situación la Ley 2/2014 de la Generalidad, de 27 de enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público, dotó una primera partida (disposición adicional trigésima) con cargo a los presupuestos de 2014, importe que fue posteriormente complementado por la Ley 5/2014, de 8 de abril, de medidas relativas al Fondo de cooperación local de Cataluña de 2013 y 2014; con el fin de que no existiera una reducción en el importe del Fondo respecto a 2012.

3. El Fondo de Cooperación Local de Cataluña

3.1. Antecedentes

Como hemos tenido oportunidad de comprobar en el apartado anterior Cataluña desarrolló pronto un instrumento de financiación dando cumplimiento a la orden constitucional de implicarse de manera directa en procurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales ubicadas en su territorio. Las Leyes 6/1987 y Ley 8/1987 reconocieron a las Comarcas y a los Municipios, respectivamente, un derecho a recibir parte de sus ingresos. Treinta años después quizás se pueda reprochar que apenas hayan existido cambios en este régimen, pero lo cierto es que es un instrumento con un marcado grado de estabilidad y automatismo, que aporta seguridad a las entidades locales, sobre todo en comparación con algunas fórmulas participativas ensayadas por otras Comunidades Autónomas. Entre sus características principales destaca su carácter incondicionado y su desvinculación, en cuantía y evolución, al producto de los recursos tributaros que componen la Hacienda Autonómica.

En la actualidad su regulación general se contiene en los artículos 20.1.b), 21.2.b), 72 y 195 a 198 del Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril), y en los artículos 39.1.d) y 40 del Texto Refundido de Ley de Organización Comarcal de Cataluña (Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre).

La participación de las Haciendas locales en los ingresos de la Hacienda autonómica se ha canalizado desde un primer momento por medio del Fondo de Cooperación Local de Cataluña, que ya vimos que sirve también para reconducir su participación en los tributos del Estado. Durante una primera etapa 1988-1994, la participación quedó ligada sólo a la financiación de las Comarcas, pero a través de la Ley 12/1994, de 28 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad para 1995, se dividió la participación de los Entes Locales en los ingresos en dos bloques: el primero, ya preexistente, asignado a los Consejos Comarcales y un segundo, de mayor relevancia, destinado a los Municipios en general.

A partir de 1998 los criterios de reparto, previamente remitidos a un reglamento publicado anualmente por el Gobierno autonómico mediante decreto, se elevaron a rango de Ley. Concretamente, a partir de la Ley 20/1998, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 1999 (artículo 39), los criterios de reparto de la participación en los ingresos de la Hacienda autonómica vienen siendo concretados directamente por la Ley de Presupuestos. De este modo, la Consejería competente en la materia, ha pasado a limitarse a dictar resoluciones con el fin de hacer pública la distribución de cantidades concretas entre los Entes Locales que resulte de los criterios legalmente predeterminados.

Las últimas innovaciones de relieve en la configuración de esta vía de financiación vinieron de la mano de la Ley 30/2002, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el 2003. Su artículo 52 dio entrada en el Fondo a un tercer grupo de sujetos beneficiarios, las Entidades municipales descentralizadas, dotando para ellas una nueva sección específica. Además, orientó una parte del montante asignado a los Ayuntamientos a la consecución de una finalidad de fomento de la prestación supramunicipal de servicios a través de Mancomunidades y Comunidades de Municipios.

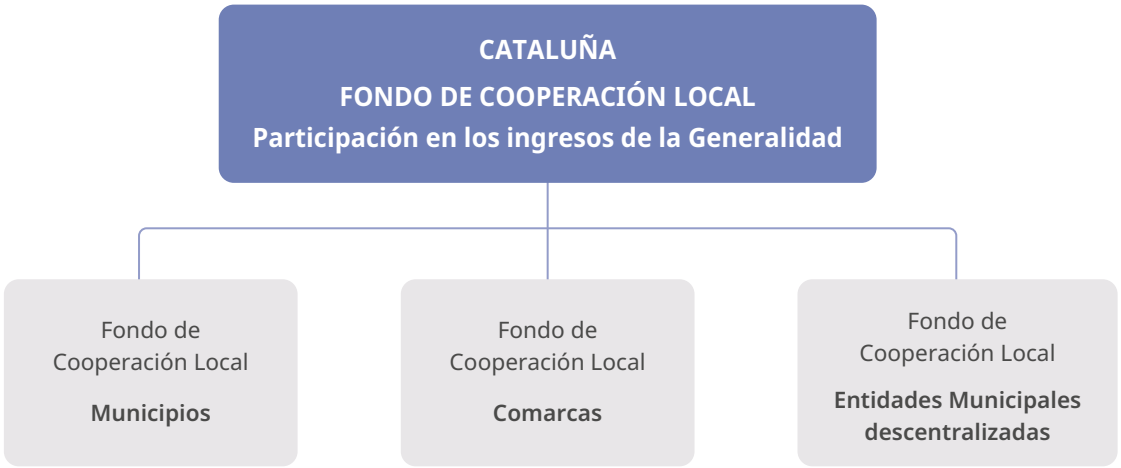
Al margen de las dotaciones adicionales con cargo a los presupuestos de 2014 para cubrir la falta de recursos para el Fondo en el año 2013 como consecuencia de la prórroga de los presupuestos, la

principal novedad en los últimos años ha sido la desaparición desde el año 2015 de la citada partida específica para el fomento de la prestación supramunicipal de servicios (3.938.597,84 euros en su última dotación en los Presupuestos para 2014).

Como curiosidad, la mencionada continuidad del Fondo le ha jugado una mala pasada al propio Legislador. En la Ley 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2017 se indican dos cantidades diferentes como importe destinado a los Ayuntamientos. Mientras que en el artículo 43.1.a) se consignan 86.090.385,27 euros, en el artículo 45.1 se eleva este importe (siendo la misma partida presupuestaria) a 86.303.063,50 euros (importe presupuestado para 2015 y prorrogado en 2016). El error no deja de ser testimonial ya que la posterior distribución del Fondo entre Barcelona y el resto de los municipios deja a las claras que el importe del 43.1 a) es el válido.

De manera más reciente, desde 2019 (aunque la primera vez que se plasmó fue en la Ley de Presupuestos de 2020), se suprimió la Comarca del Barcelonés (la más pequeña pero también la más poblada) mediante la Ley 1/2019 de supresión del Consejo Comarcal del Barcelonés, formalizándose su disolución en septiembre de 2019 mediante el Decreto 193/2019, por el que se aprueba la distribución y el traspaso de las competencias, las actividades y los servicios del Consejo Comarcal del Barcelonés y de los organismos, entidades y empresas vinculados o dependientes. Como consecuencia de ello, la participación correspondiente a esta Comarca del Barcelonés se realiza ahora al Área Metropolitana de Barcelona.

A modo de resumen la estructura del Fondo de Cooperación Local de Cataluña es la siguiente:



3.2. Características básicas del Fondo de Cooperación Local de Cataluña

A continuación, pasamos a resumir las características principales del Fondo de Cooperación Local de Cataluña tal y como está recogido en el Título VI de la Ley 1/2021, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2022, artículos 46 a 50; estructura que como venimos indicando ha permanecido prácticamente invariable en los últimos quince años.

FONDO DE COOPERACIÓN LOCAL DE CATALUÑA PARTICIPACIÓN DE LOS ENTES LOCALES EN LOS INGRESOS DE LA GENERALIDAD - EJERCICIO 2022

Estructura

De acuerdo con el artículo 198.1 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, el Fondo de Cooperación Local de Cataluña engloba dos fuentes de financiación diferentes:

- Participación de los Entes Locales en los ingresos del Estado, que debe distribuirse de acuerdo con lo establecido por la normativa específica (estatal) que resulte aplicable.
- Participación de los Entes Locales en los ingresos de la Generalidad, dividida a su vez en tres bloques específicos, con la particularidad mencionada de la participación del Área Metropolitana de Barcelona en lugar de la extinta Comarca del Barcelonés.
  - Fondo para los Ayuntamientos (92.322.318,44 €).
  - Fondo para los Consejos Comarcales (41.771.800,26 €) y para el Área Metropolitana de Barcelona 1.852.343,93 €
  - Fondo para los Entidades municipales descentralizadas (373.069,43 €).

Entidades Locales beneficiarias

- Municipios, con un régimen especial para Barcelona (Fondo para los Ayuntamientos).
- Comarcas, con un régimen especial para el Valle de Arán (Fondo para los Consejos Comarcales) y el Área Metropolitana de Barcelona.
- Entidades municipales descentralizadas existentes a 1 de enero del ejercicio (Fondo para las Entidades municipales descentralizadas).

Finalidad

- Atribución de recursos de libre disposición en garantía de la suficiencia financiera de las Haciendas locales y la solidaridad interterritorial.

Objeto

- Participación global en los ingresos de la Comunidad Autónoma, sin vinculación de su cuantía ni de su evolución al producto de los recursos tributaros que componen su Hacienda.

Evolución del Fondo

- La Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma fija la cuantía anual del Fondo, así como los criterios de distribución entre las Entidades Locales beneficiarias.
- No se contempla expresamente ninguna cláusula general de garantía mínima de ingresos en el tránsito de un ejercicio a otro.

Criterios de distribución del Fondo para los Ayuntamientos en el ejercicio 2022 (92.322.318,44 euros)

- La participación de los Municipios en los ingresos de la Generalidad se distribuye conforme a criterios estables desde el año 2005, con ligeros retoques y actualizaciones anuales en los importes correspondientes (desde el año 2015 desaparecen los recursos para el fomento de la prestación supramunicipal de servicios).
  - Criterios adoptados para la distribución de la participación (92.322.318,44 €)
  - Barcelona: cantidad fija (3.179.057,00 €).
  - Resto de Municipios: el montante global (89.081.167,90€) se reparte de acuerdo con diversos indicadores de gasto:
    1. Población según datos correspondientes al padrón de habitantes del año 2020 A cada Municipio se le asigna un importe en función de su población, calculado con la siguiente fórmula, que incluye una cantidad fija y cantidades variables por tramos de habitantes:

$$P = 31.307,00 + (H1 \times 25,62) + (H2 \times 10,09) + (H3 \times 8,25) + (H4 \times 4,91) + (H5 \times 1,75)$$

En la cual:

P = participación del municipio
H1 = número de habitantes entre 1 y 1.000
H2 = número de habitantes entre 1.001 y 5.000
H3 = número de habitantes entre 5.001 y 20.000
H4 = número de habitantes entre 20.001 y 50.000
H5 = número de habitantes por encima de 50.000

    2. Mayor gasto asociado a la plurinuclearidad en los Municipios de menos de 50.000 habitantes con núcleos de población diferenciados fuera de la entidad capital del Municipio, según datos correspondientes al padrón de habitantes del año 2020 (5.184.000 €). Esta partida se reparte entre los Ayuntamientos que reúnan esas características con dos criterios:
       - En proporción al número de núcleos de población diferenciados, excluidos los existentes en la entidad capital del Municipio (2.592.000 €).
       - En proporción a la población existente en núcleos de población distintos de la entidad capital del Municipio, con un máximo de 1.000 habitantes por núcleo (2.592.000 €).
    3. Mayor gasto asociado a la capitalidad comarcal (1.564.162 €).- Esta partida se reparte con arreglo a los criterios siguientes:
       - Cantidad fija para cada capital comarcal (8.882 €).
       - El resto (1.200.000 €) se distribuye mediante cantidades variables en proporción a la población comarcal fuera de la capital.
       - Para Sabadell y Terrassa se distribuyen las correspondientes cantidades en función de su población.
    4. Gasto por gestión del territorio (1.914.999,80 €).- El reparto se efectúa en proporción a la superficie de cada Municipio.

Criterios de distribución del Fondo para los Consejos Comarcales en el ejercicio 2022 (43.654.593,81 euros)

- La participación de las Comarcas en los ingresos de la Generalidad tiene tres componentes:
  - La participación destinada al Área Metropolitana de Barcelona, a raíz de la supresión del Consejo Comarcal del Barcelonés, con un importe fijo de 1.882.793,55 euros.
  - Porcentaje fijo de un 1,86% de la partida "Fondo de Cooperación Local de Cataluña. Consejos Comarcales" reservado al Valle de Arán (776.955,48 €).
  - Resto 98,14% (40.994.844,52 €) a repartir entre las demás Comarcas conforme a dos tipos de criterios:
    1. Población comarcal según datos del año 2020.
       - En función de la población agrupada por intervalos
         - 840.657 € para las Comarcas con población superior a 75.000 habitantes o densidad de población superior a 100 habitantes/km^2.
         - 813.714 € en los demás casos.
       - En función de la población comarcal (2.632.073 €).
       - En función de la población comarcal ponderada por la inversa de la renta comarcal (2.632.073 €).
    2. Principio de solidaridad.
       - Cantidad distribuida en proporción directa a la superficie de cada Comarca (1.801.083,43 €).
       - Cantidad distribuida en función del número de Municipios de cada Comarca (842.195,35 €), ponderando los Municipios según su población con un factor 2 (hasta 500 habitantes), 1,5 (entre 501 y 2.000 habitantes) o 1 (el resto).

Criterios de distribución del Fondo para las Entidades municipales descentralizadas en el ejercicio 2022 (373.069,43 €)

- Se utiliza como criterio la población según datos correspondientes al padrón de habitantes de 2020.
- A cada Entidad se le atribuye una cantidad fija por tramos de población:

Población de la Entidad municipal descentralizada	Cantidad fija asignada. Euros
1-100 habitantes	3.128,11
101-500 habitantes	5.127,34
501-1.000 habitantes	8.062,84
Más de 1.000 habitantes	11.139,45

- El resto de la dotación presupuestaria se distribuye mediante cantidades variables directamente proporcionales al número de habitantes.

Carácter de los ingresos

- Fondo para Ayuntamientos
  - Participación de libre disposición.- Transferencias de carácter incondicionado.
  - Como finalidad específica adicional, desde el año 2008 se contempla la posibilidad de que con cargo a este Fondo se puedan atribuir cantidades para abonar las retribuciones de algunos

cargos electos locales, en los términos y con los requisitos que se determinan en el Decreto 69/2008, de 1 de abril, de regulación de un sistema de compensaciones económicas a favor de los ayuntamientos, teniendo en todo caso en cuenta el número de habitantes.

- Fondo para Consejos Comarcales.- Transferencias de carácter incondicionado.
- Fondo para Entidades municipales descentralizadas.- Transferencias de carácter incondicionado.
- Con carácter general, la entrega de las participaciones en el Fondo de Cooperación Local está supeditada a la observancia de diversas obligaciones de envío de documentación a los órganos de la Comunidad Autónoma (presupuestos, liquidaciones presupuestarias, cuentas anuales y cuestionarios estadísticos homogeneizados de los datos económicos y financieros de los Entes Locales).

3.3 Evolución de la dotación del Fondo de Cooperación Local

En el cuadro que sigue se puede apreciar la evolución cuantitativa del Fondo de Cooperación durante el período que hemos tomado como referencia 2007-2022. Si bien el gran número de ejercicios en los que se ha producido desde entonces la prórroga de los Presupuestos puede distorsionar un poco el análisis sí podemos apreciar cambios significativos dentro de la gran estabilidad de los fondos.

Participación de los entes locales en los ingresos de la Generalidad a través del Fondo de Cooperación Local (FCL). Ejercicios 2007 a 2022

AÑO	FCL Municipios	FCL Comarcas *	FCL Ent. municipales descentralizadas	TOTAL FCL
	Euros	Euros	Euros	Euros
2007	94.668.156	35.096.864	327.818	130.092.838
2008	110.830.728	36.149.770	337.653	147.318.151
2009	114.236.105,32	37.234.263,02	347.782,22	151.818.151
2010	117.849.359,80	38.165.119,37	358.215,92	156.372.695
2011	104.342.050,34	34.730.258,62	342.096,20	139.414.405
2012	96.241.661,34	33.514.699,57	340.572,33	130.096.933
2013**	90.241.661,34	33.514.699,57	340.572,33	124.096.933
2014	90.241.661,34	30.000.000,00	340.572,33	120.582.234
2015	86.303.063,50	37.453.297,41	362.203,33	124.118.564
2016**	86.303.063,50	38.165.521,86	362.203,33	124.830.789
2017	86.090.385,27	38.165.521,86	362.203,33	124.618.110
2018**	86.090.385,27	38.165.521,86	362.203,33	124.618.110
2019**	86.090.385,27	38.165.521,86	362.203,33	124.618.110
2020	86.315.972,98	42.383.100,79	362.203,33	129.061.277,10
2021**	86.315.972,98	42.383.100,79	362.203,33	129.061.277,10
2022	92.322.318,44	43.654.593,81	373.069,43	136.349.981,68
Variación (2007-2022)	- 2,48 %	20,7 %	13,8 %	4,59 %
Variación (2014-2022)	2,30 %	45,5 %	9,54 %	13,08 %

Fuente: Leyes de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para los años 2007 a 2022.
* Incluyendo participación del Área Metropolitana de Barcelona tras la supresión de la Comarca del Barcelonés en 2019.
**Importes resultantes tras la prórroga de los Presupuestos

Lo primero a destacar es que, si bien con carácter global se ha mantenido más o menos estable el volumen de fondos, a raíz de la crisis económica de 2010 se produjo una fuerte contracción del Fondo hasta los mínimos del año 2014. Así es, en los primeros años analizados el importe total del Fondo se elevó hasta más de 156 millones en el año 2010 (un incremento de más del 20% respecto al año 2007) y posteriormente el importe se fue reduciendo hasta un mínimo de apenas 120 millones de euros en 2014, un decremento de más del 20% respecto al citado máximo del año 2010).

Desde entonces, se ha producido un ligero crecimiento producido a saltos debido al escaso número de Leyes de Presupuestos aprobadas desde entonces. De este modo, si bien aún no se han recuperado las cifras máximas del año 2010, sí es cierto que desde los mínimos del año 2014 se han incrementado todas las partidas con un crecimiento global del Fondo de más del 13%. Particularmente, la participación de las Comarcas es la que más ha crecido confirmándose la firme apuesta por esta subdivisión administrativa en Cataluña.

Una cuestión relevante a la hora de valorar la importancia de este Fondo es contrastarlo con el estado de gastos del Presupuesto de la Generalidad en los años respectivos. De hecho, no debemos olvidar que, a pesar de los elevados importes absolutos del Fondo, Cataluña es la Comunidad Autónoma con un mayor presupuesto por lo que estas cifras relativas son las que nos permitirán enmarcarlas en el contexto del resto de Comunidades; con este fin hemos añadido también una columna con información respecto a la dotación del Fondo en relación a la población de Cataluña (con datos hasta 1 de enero de 2022).

El Fondo de Cooperación Local en el gasto de la Generalidad de Cataluña. Período 2007-2022

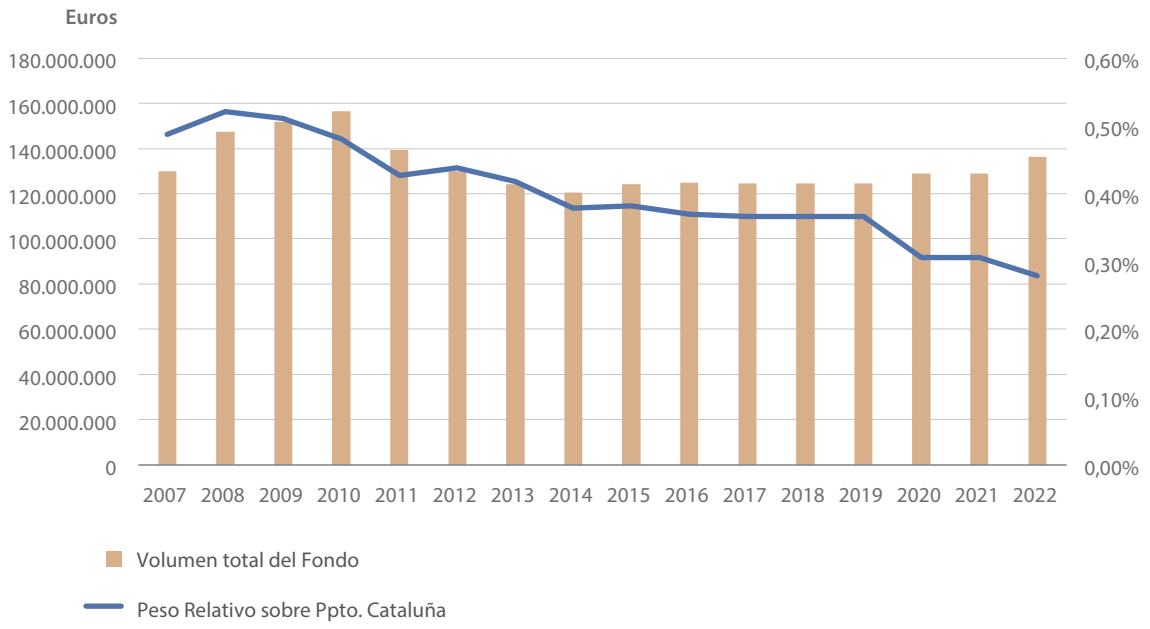
Ejercicio	Presupuesto de la Generalidad Estado de gastos. Euros	Fondo de Cooperación Local Dotación total. Euros	Fondo de Cooperación Local Peso relativo	Fondo de Cooperación Local Euros por hab.
2007	26.684.643.986,43	130.092.838	0,49%	18,19
2008	28.243.342.280,84	147.318.151	0,52%	20,15
2009	29.730.757.464,54	151.818.151	0,51%	20,44
2010	32.518.727.497,53	156.372.695	0,48%	20,95
2011	32.630.049.561,16	139.414.405	0,43%	18,61
2012	29.727.344.436,72	130.096.933	0,44%	17,31
2013*	29.727.344.436,72	124.096.933	0,42%	16,59
2014	31.862.066.553,86	120.582.234	0,38%	16,26
2015	32.483.085.945,91	124.118.564	0,38%	16,78
2016*	33.738.216.677,56	124.830.789	0,37%	16,85
2017	34.029.707.168,89	124.618.110	0,37%	16,64
2018*	34.029.707.168,89	124.618.110	0,37%	16,47
2019*	34.029.707.168,89	124.618.110	0,37%	16,28
2020	42.179.204.552,57	129.061.277,10	0,31	16,82
2021*	42.179.204.552,57	129.061.277,10	0,31	16,81
2022	48.863.272.495,41	136.349.981,68	0,28 %	17,75
Variación período (2007-2022)	83,11 %	4,59 %	- 0,2%	- 0,44
Variación Periodo (2014-2022)	53,36 %	13,08 %	- 0,1%	1,49

Fuente: Leyes de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para los años 2007 a 2022

* Importes resultantes tras la prórroga de los Presupuestos

Como se puede observar el Fondo siguió un comportamiento parejo a los Presupuestos (en torno al 0,50% de peso relativo) hasta el año 2010 en que se inició un descenso progresivo que ha llevado hasta un peso relativo mínimo en 2022 de solo el 0,28% sobre el total del Presupuesto de Gastos de la Generalidad de Cataluña. De este modo, si bien muestra una ligera recuperación en cuanto al importe por habitante, este crecimiento se diluye si tenemos en cuenta la evolución de los ingresos y del propio Presupuesto de la Comunidad Autónoma.

Evolución Fondo Cooperación Local 2007-2022



4. Valoración general

4.1. Aspectos positivos

1) El propio Estatuto de Cataluña exige de forma específica la existencia de un Fondo de Cooperación Local regulado mediante Ley, enfatizando que sus recursos deben tener carácter incondicionado y vinculando su volumen de forma teórica a la evolución de ingresos de la Generalidad de Cataluña.

2) Incluso con anterioridad a su consolidación mediante el Estatuto de 2006, se consolidó en la existencia del Fondo de Cooperación Local, con unos criterios de distribución recogidos mediante Ley y garantizando la naturaleza no finalista de sus recursos.

3) A pesar de los inevitables vaivenes presupuestarios en los peores momentos de la crisis económica, el Fondo de Cooperación Local ha mantenido un volumen de recursos estables desde el punto de vista de la financiación por habitante, lo que ha aportado seguridad a las entidades beneficiarias.

4) El Fondo de Cooperación Local tiene una clara vocación de generalidad, comprende la totalidad de los municipios y comarcas e incluso las entidades descentralizadas garantizando un importe mínimo de financiación que favorece a las de menor tamaño y distribuyendo el resto principalmente por el criterio de población.

4.2. Aspectos negativos

1) El Fondo de Cooperación Local no se adapta a la previsión estatutaria al no recoger de forma expresa que su evolución debe vincularse con la de los propios ingresos de la Generalidad. Este desfase se ha hecho especialmente evidente en los últimos años, en los que el crecimiento de los ingresos ha sido significativo mientras que los recursos del Fondo han crecido a un ritmo mucho menor.

2) Este hecho ha provocado una caída drástica del peso relativo del Fondo que ha pasado de representar hasta el 0,5% del Presupuesto de la Comunidad a apenas el 0,28%.

3) Las continuas prórrogas presupuestarias provocan situaciones de inseguridad jurídica que son paliadas mediante diferentes medidas excepcionales. El principal efecto además es que la evolución del Fondo se produce de forma escalonada y no gradual.

4) Aunque el volumen total de recursos pueda parecer significativo, si ponemos en comparación el Fondo de Cooperación Local con los instrumentos existentes en otras Comunidades Autónomas resulta una contribución ciertamente escasa al sostenimiento de las Haciendas locales.

IX. EXTREMADURA

1. El Estatuto de Autonomía de Extremadura de 2011

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, tras la reforma integral efectuada a través de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, contempla de modo expreso la cooperación económica con las Entidades Locales. Su artículo 60, que está dedicado específicamente a las Haciendas locales, se abre en su apartado 1 con una formulación general de los principios que han de regirlas: suficiencia de recursos, solidaridad, autonomía y responsabilidad fiscal.

A continuación, su apartado 2 contempla la aportación autonómica a la financiación local en la línea reclamada por el artículo 142 de la CE, es decir, a través de un fondo de carácter incondicionado y dotado a partir de los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma:

> "La Comunidad Autónoma de Extremadura velará por el equilibrio territorial y la realización efectiva del principio de solidaridad. Con esta finalidad y mediante ley de la Asamblea, se establecerá un fondo de finalidad incondicionada, dotado a partir de los ingresos tributarios de la Comunidad y que se distribuirá entre los municipios teniendo en cuenta, entre otros factores, su población, sus necesidades de gasto y su capacidad fiscal."

Los aspectos clave que se desprenden del precepto transcrito son cuatro:

1) Establecimiento de un fondo incondicionado mediante ley del Legislativo regional.

2) Vinculación de la dotación del fondo a la recaudación tributaria de la Hacienda autonómica.

3) Sostenimiento de los municipios como Entidades Locales beneficiarias prioritarias.

4) Distribución conforme a los criterios que se señalen legalmente, teniendo en cuenta variables indicativas de necesidades de gasto (la población, mencionada expresamente, es una de ellas, sin duda la más relevante) y de capacidad fiscal.

2. La normativa autonómica de régimen local

Tuvieron que pasar varios años desde la promulgación del ambicioso art. 60 del Estatuto de Autonomía para que la legislación de Extremadura se dotara en 2019 de un verdadero instrumento que cubriera sus exigencias. Hasta entonces existían menciones en la normativa autonómica local sobre la transferencia de ingresos tributarios de la Hacienda autonómica a los municipios. Por señalar dos de ellas,

la Ley 7/2015, de 31 de marzo, por la que se regula el Estatuto de Capitalidad de la Ciudad de Mérida contemplaba en su art. 16 una compensación económica a la capitalidad de Mérida, mediante dos vías de financiación especiales:

a) Sección especial del Fondo Regional de Cooperación Municipal.

b) Inversiones directas e indirectas para complementar el nivel de infraestructuras, instalaciones y servicios asociados a los sectores de interés concurrente.

En segundo lugar, la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura incluye en sus artículos 46.2.d) y e) y 95.1.h), respectivamente, las transferencias procedentes de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma y las subvenciones entre los posibles recursos de las mancomunidades, así como las aportaciones de otras Administraciones públicas entre los recursos que constituyen la Hacienda de las entidades menores. En concreto, el art. 51.5 prevé para las mancomunidades la instauración de un "Fondo Regional de Cooperación para mancomunidades integrales o instrumento asimilado cuya cuantía se establecerá con carácter anual a través de la Ley de Presupuestos de Extremadura y cuyos criterios de distribución se determinarán reglamentariamente".

Sin embargo, como decíamos, a través de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, se incorporaron importantes novedades entre las que destacamos dos. La primera, la proclamación en su artículo 43.1 del principio conforme al cual "Con carácter general la financiación de los municipios y del resto de entidades locales tendrá carácter incondicionado", siendo la financiación incondicionada excepcional y solo cuando se prevea en una disposición normativa.

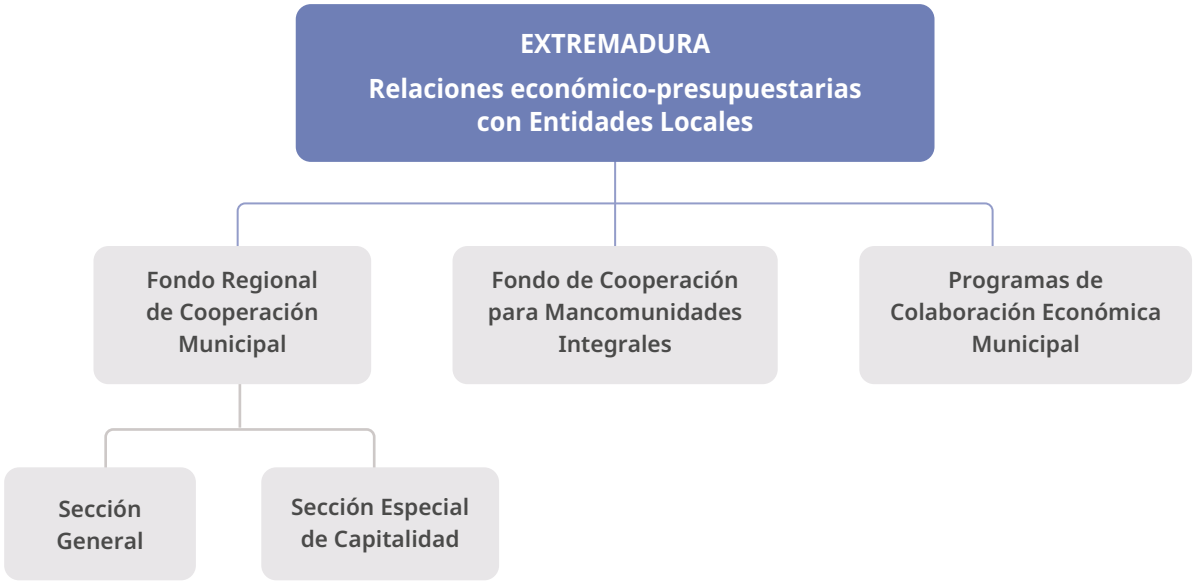
La segunda, la creación en el posterior art. 45 de un Fondo de financiación incondicionado para los municipios de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Con carácter incondicionado, se prevé su dotación en las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma con un mínimo de 76 millones de euros, provenientes de los ingresos tributarios de la Comunidad conforme a una serie de factores. No solo eso, salvo situación excepcional, el apartado 45.2 prevé que la dotación del fondo "variará en los Presupuestos subsiguientes al mismo ritmo que evolucione la recaudación de los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma".

Si bien como veremos este Fondo realmente ya estaba funcionando previamente en Extremadura, su plasmación legal venía a dotarlo de respaldo a la vez que se determinan los medios para su evolución. No obstante, la realidad es que el existente Fondo Regional de Cooperación Municipal a través del que se podría accionar este Fondo incondicionado no ha tenido desde entonces nunca la dotación indicada de 76 millones de euros, manteniéndose en menos de la mitad de estas cifras.

La gran novedad, sin embargo, vino de la mano del más reciente Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que incluyó un nuevo art. 46 en la mencionada Ley 3/2019, de 22 de enero para dar cabida a los "Programas de Colaboración Económica Municipal" llamados a financiar competencias municipales en las que converjan intereses conjuntos con las competencias propias de la comunidad autónoma. Este programa sí se ha activado en los Presupuestos de 2021 y supone una importante novedad, tanto cualitativa como cuantitativa por lo que lo analizaremos a continuación con detalle.

3. Análisis de los instrumentos de financiación local de la Comunidad Autónoma

Tras la reciente incorporación de los novedosos "Programas de Colaboración Económica Municipal" son principalmente tres los instrumentos de apoyo económico-financiero a las Haciendas locales implantados en la Comunidad de Extremadura:



3.1. El Fondo Regional de Cooperación Municipal

3.1.1. Antecedentes

En Extremadura ha venido funcionando con continuidad desde el año 1989 el denominado Fondo Regional de Cooperación Regional Municipal. Lo hizo en ausencia de un marco normativo general con vocación de permanencia, lo que hubiera sido sin duda deseable. En lugar de recogerse específicamente en la legislación autonómica de régimen local, eran las sucesivas Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma las que detallaban anualmente su estructura, dotación, aplicación y distribución entre las Haciendas locales. Todo ello provocó muchos cambios en algunos periodos, aunque desde 2007 su estructura ha sido bastante homogénea. Uno de los aspectos positivos de este Fondo en sus diferentes configuraciones ha aportado a las entidades locales fondos principalmente incondicionados, aunque no estuvieran directamente ligados a la participación en ingresos de la Comunidad Autónoma.

El primer paso lo dio la Ley 2/1988, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 1989, que procedió a la creación de un Fondo Regional de Cooperación Municipal como instrumento de apoyo financiero a la Administración local, asignándole una dotación inicial para ese año de 1.100 millones de pesetas (equivalentes a 6.611.133,15 euros).

La Ley 4/1991, de 19 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 1992, instauró un programa presupuestario específico, denominado Fondo de Cooperación Regional, que pasó englobar el Fondo Regional de Cooperación Municipal y uno nuevo, designado Fondo Solidario de Acción Especial para las comarcas de Siberia e Ibores. Este programa se mantuvo con tal estructura dual hasta el ejercicio 1994 inclusive (Ley 3/1993, de 21 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 1994).

En el intervalo comprendido entre 1995 (Ley 7/1994, de 16 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 1995) y 1999 (Ley 11/1998, de 16 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 1999) el Fondo de Cooperación Regional se dividió en tres apartados. A los dos Fondos ya mencionados se añadió un Fondo Especial de Desarrollo Local, dirigido a los municipios con proyectos susceptibles de acogerse a los programas operativos de la Unión Europea y destinado a sufragar, parcial o totalmente, la parte que las Entidades Locales habían de cofinanciar.

Entre 2000 y 2007 el Fondo de Cooperación Regional volvió a estructurarse en dos componentes: uno principal (Fondo Regional de Cooperación Municipal) y otro accesorio y de cuantía muy inferior (Fondo Solidario). Tanto uno como otro respondían a la idea de facilitar a las Haciendas locales una participación global en los ingresos de la Hacienda autonómica, aunque, eso sí, sin que mediase un lazo directo con la recaudación efectiva de los tributos propios o cedidos por el Estado. No obstante, había una diferencia sustancial entre ambos Fondos. El primero se traducía en transferencias en parte no afectadas (sección incondicionada) y en parte condicionadas (sección condicionada o de empleo). Por el contrario, las sucesivas Leyes de Presupuestos otorgaban al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura un amplio espacio de discrecionalidad para determinar el modo de distribución y aplicación de los ingresos procedentes del segundo. Como única condición se le exigía que lo asignase a aquellas Entidades Locales de la región que conforme a *criterios objetivos* se considerasen de mayor interés en orden a cumplir la finalidad de reequilibrio territorial para la que estaba concebido este instrumento.

La Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2008, introdujo dos grandes variaciones en el esquema de colaboración financiera de la Hacienda autonómica con las Corporaciones Locales. El primer cambio consiste en la supresión del Fondo Solidario, lo que a su vez conllevó la desaparición como tal del concepto global de Fondo de Cooperación Regional. La segunda novedad afecta al Fondo Regional de Cooperación Municipal, que desde entonces se ha convertido en el principal cauce de aportación de ingresos por parte de la Hacienda autonómica, como complemento de los distintos programas de subvenciones concedidas por los organismos y entidades del sector público de la Comunidad Autónoma.

Desde entonces el Fondo Regional de Cooperación Municipal ha tenido una estructura y dotación bastante homogénea con pequeñas variaciones:

- Reserva desde el ejercicio 2010 (Ley 8/2009, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2010) de una parte de la dotación del Fondo para los municipios o entidad menores con una población igual o menor de 2.000 habitantes, en concepto de parte especial con el objetivo de corregir desequilibrios territoriales.

- Creación a partir de 2016 (Ley 3/2016, de 7 de abril, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2016) de una sección especial dentro Fondo Regional de Cooperación Municipal con destino a la financiación de la capitalidad de Extremadura, de conformidad con el artículo 16.a) de la Ley 7/2015, de 31 de marzo, reguladora del Estatuto de Capitalidad de la ciudad de Mérida. Tal sección, a la que se ha reservado una dotación de 2.000.000 de euros en los ejercicios sucesivos, se abonará al Ayuntamiento en cuatro plazos trimestrales con el carácter de entrega a cuenta del definitivo que corresponde de acuerdo con dicha ley.

A priori, la gran novedad en este Fondo podía venir de la mano de la introducción mediante la Ley 3/2019, de 22 de enero, de un Fondo de financiación incondicionado para los municipios de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Lo más lógico sería emplear el Fondo de Cooperación ya existente como punto de partida para la consecución de este objetivo, pues en su naturaleza y estructura (ya es realmente incondicionado y se extiende a todos los municipios de Extremadura) ya cumplía con el objetivo de dicho fondo incondicionado. De hecho, los dos únicos aspectos que deberían realmente modificarse serían la dotación, pues el Fondo incondicionado prevé una dotación mínima en las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de 76 millones de euros. El segundo es el origen y evolución de los fondos, pues se indica de deben provenir específicamente de los ingresos tributarios de la Comunidad y variará al mismo ritmo que evolucione la recaudación de estos mismos ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma.

No obstante, las posteriores Leyes de Presupuestos que debían dar cumplimiento a este mandato han ignorado la dotación y constitución de este "Fondo incondicionado", manteniendo el Fondo Regional de Cooperación Municipal tal y como venía existiendo, con dotaciones similares (en torno a 36 millones de euros, lejos de los supuestos 76 millones del Fondo incondicionado). A continuación, vamos a analizar brevemente la estructura actual del Fondo Regional de Cooperación Municipal teniendo en cuenta que en cualquier momento puede transformarse (sin grandes cambios, realmente) en el Fondo incondicionado que exigía la Ley 3/2019.

Comprendemos en todo caso que la coyuntura económica para duplicar la dotación económica de este Fondo no haya sido la mejor, con la terrible crisis económica y sanitaria ocasionada por la pandemia de COVID-19 iniciada en 2020. No obstante, la realidad es que a través del sistema híbrido de los Programas de Colaboración Económica Municipal también se alcanzan parcialmente algunos de los objetivos de la participación en tributos, siendo este un programa que sí se ha dotado con cantidades muy significativas (en torno a 80 millones de euros en 2021 y 2022).

3.1.2. Características básicas del Fondo Regional de Cooperación Municipal

A continuación vamos a resumir las principales características del Fondo Regional de Cooperación Municipal en 2022, cuya estructura y dotación como hemos indicado y como veremos a continuación, no ha sufrido grandes cambios desde el año 2008, primero de los ejercicios del período que hemos tomado como referencia para este análisis, pues fue el primero en que se acabó con la diferenciación entre las secciones incondicionada y condicionada del Fondo (en 2007, la dotación respectiva de ambas secciones fue de 16.589.000 y 15.166.748 euros).

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA
FONDO REGIONAL DE COOPERACIÓN MUNICIPAL
EJERCICIO 2007

Entidades Locales beneficiarias

- Municipios.
- Entidades Locales Menores.

Finalidad

- Sección incondicionada: autonomía y suficiencia financiera de las Haciendas locales.

Objeto

- Transferencia de ingresos de la Comunidad Autónoma en general, sin conexión específica con el rendimiento de sus recursos tributarios.

Evolución del Fondo

- Fijación de la cuantía de los recursos adscritos al mismo por la Ley de Presupuestos del ejercicio, sin sujeción a ningún índice de evolución.

Criterios de reparto para determinar la participación de cada Entidad Local en el Fondo

- Cantidad fija para cada Municipio o Entidad Local inferior: 17.000 €.
- Una cuantía adicional de 20.000 euros, para cada municipio o entidad local menor con una población igual o menor de 2.000 habitantes en concepto de parte especial del Fondo para pequeños municipios y con el fin de corregir desequilibrios territoriales.
- La cantidad que resulte de distribuir proporcionalmente al número de habitantes del respectivo municipio o entidad local menor la diferencia entre el total del crédito presupuestario y la suma de las participaciones de los apartados a) y b). A estos efectos, no se computarán los habitantes de las entidades locales menores en la población del municipio al que pertenezcan.

Carácter de los ingresos

- Incondicionados
  - Transferencia no finalista.
  - Podrá destinarse a cualquier finalidad prevista en los presupuestos municipales.

Respecto a la cuantía del Fondo Regional de Cooperación Municipal ha sido determinada para cada ejercicio por la correspondiente Ley de Presupuestos. Como se desprende de los datos reflejados en el siguiente cuadro, durante el período 2008-2022 ha experimentado una ligerísima caída, si bien en los últimos 6 ejercicios (2017-2022) su dotación global es totalmente estable. Es cierto, en cualquier caso, que su cota más alta se alcanzó en 2010, año después del cual sufrió una significativa caída en su cuantía hasta 2013, recuperándose poco a poco desde entonces. La caída en la población total de la Comunidad Autónoma, sin embargo, provoca que la financiación por habitantes se incremente ligeramente.

Dotación presupuestaria del Fondo Regional de Cooperación Municipal. Ejercicios 2008 a 2022

Ejercicio	Dotación anual del Fondo Euros	Población de la Comunidad Autónoma según INE	Financiación por habitante Euros
2008	36.000.000	1.097.744	32,79
2009	37.160.000	1.102.410	33,71
2010	40.270.162	1.107.220	36,37
2011	37.172.146	1.109.367	33,51
2012	32.618.588	1.108.130	29,44
2013	32.118.588	1.104.004	29,09
2014	32.118.588	1.099.632	29,21
2015	33.668.558	1.092.997	30,80
2016	35.668.588	1.087.778	32,79
2017	35.428.588	1.070.453	33,10
2018	35.428.588	1.065.424	33,25
2019	35.428.588	1.061.979	33,36
2020	35.428.588	1.057.999	33,49
2021	35.428.588	1.053.302	33,64
2022	35.428.588	-	.
Variación período	–1,59 %	–4,05 %	0,85

Fuente: Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para los años 2008 a 2022.

Lo más llamativo, sin embargo, es que el peso relativo del Fondo dentro del importe total del estado de gastos del Presupuesto de la Administración General de la Junta de Extremadura ha ido reduciéndose paulatinamente a medida que se incrementaba el presupuesto total, ante la congelación de su dotación.

El Fondo Regional de Cooperación Municipal en el gasto de Administración General de la Junta de Extremadura 2008-2022

Ejercicio	Presupuesto de la Junta de Extremadura Estado de gastos. Euros	Fondo Regional de Cooperación Municipal Dotación. Euros	Fondo Regional de Cooperación Municipal Peso relativo
2008	5.528.482.740	36.000.000	0,65%
2009	5.768.970.943	37.160.000	0,64%
2010	5.620.156.525	40.270.162	0,72%
2011	5.190.483.667	37.172.146	0,72%
2012	4.914.348.546	32.618.588	0,66%
2013	4.790.886.828	32.118.588	0,67%
2014	5.022.346.910	32.118.588	0,64%
2015	5.365.431.667	33.668.558	0,63%
2016	5.195.915.286	35.668.588	0,69%
2017	5.170.190.666	35.428.588	0,69%
2018	5.432.675.237	35.428.588	0,65%
2019	5.795.817.836	35.428.588	0,61%
2020	5.407.827.857	35.428.588	0,66%
2021	6.419.636.392	35.428.588	0,55%
2022	6.996.567.688	35.428.588	0,51%
Variación período	26,55 %	- 1,59 %	- 0,13 %

Fuente: Estado de gastos de las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para los años 2008 a 2022

3.2. El Fondo de Cooperación para Mancomunidades Integrales de Municipios

Este Fondo de Cooperación para las Mancomunidades Integrales ya había sido creado con detalle con anterioridad por el derogado Decreto 74/2008, de 25 de abril, que contaba a su vez con el precedente del Fondo de Cooperación para las Mancomunidades de Municipios de Extremadura impulsado en su día por el Decreto 196/2004, de 29 de diciembre. Pero es, sin duda, con la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, ya citada, cuando se consolida como instrumento de financiación de estas entidades de corte asociativo. En la Comunidad Autónoma de Extremadura, las mancomunidades de municipios tienen actualmente la regulación jurídica propia de estas entidades y la posibilidad de que una mancomunidad de municipios pueda obtener el reconocimiento de la calificación como integral con la concurrencia efectiva de una serie de requisitos. En el art. 51 de dicha norma se articula el denominado Fondo Regional de Cooperación, cuya cuantía se establecerá anualmente a través de la Ley de Presupuestos de Extremadura y cuyos criterios se determinarán reglamentariamente.

Su regulación más reciente se encuentra en el Decreto 10/2021, de 17 de marzo , por el que se establecen determinados requisitos mínimos para la calificación como integral de una mancomunidad de municipios de la Comunidad Autónoma de Extremadura con el objeto de adaptarse a las circunstancias demográficas de la sociedad extremeña. De este modo, la disminución en el número mínimo necesario

de población permite a determinadas mancomunidades mantener la calificación como integral y, por tanto, el acceso a las ayudas económicas contempladas en el fondo de cooperación. Como principal novedad de este nuevo desarrollo reglamentario está el de incluir como posibles servicios a prestar por las mancomunidades integrales los derivados del ejercicio de las competencias previstas en el artículo 15 de la Ley 3/2019.

Las características básicas de este Fondo son las siguientes:

1) Tiene la finalidad de cooperar en el sostenimiento de las Mancomunidades, potenciando su desarrollo integral en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

2) Se entiende por desarrollo integral de las mancomunidades de municipios de Extremadura el orientado a la realización de obras y prestación de servicios que sean necesarios para que las entidades locales que las integran puedan ejercer las competencias y prestar los servicios previstos en el artículo 15 de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de Garantía de la Autonomía Municipal de Extremadura, y los enumerados en los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, exigiendo que su prestación se lleve a cabo mediante gestión directa (anteriormente se permitía también a través de consorcio).

3) La financiación se materializa a través de subvenciones de la Consejería competente en materia de régimen local, en coordinación con las aportaciones que puedan realizar las Diputaciones Provinciales mediante el correspondiente convenio.

4) Ninguna mancomunidad integral podrá ser beneficiaria de ayudas que superen el 10 por 100 de las cantidades consignadas anualmente en el Fondo de Cooperación para mancomunidades integrales.

5) En cuanto a las actividades subvencionables, se contemplan los gastos del personal propio con dedicación exclusiva a los fines de la mancomunidad integral, los gastos corrientes y las inversiones de cualquier naturaleza, necesarios para el funcionamiento, mantenimiento y/o mejora de las instalaciones y servicios mancomunados, así como los gastos financieros derivados de la financiación de inversiones.

6) Respecto de los criterios de modulación de las ayudas, se procederá al prorrateo del importe total destinado a estas ayudas entre las mancomunidades integrales que cumplan los requisitos para ser beneficiarios de las ayudas y concurran a cada convocatoria, conforme a los criterios determinados en el artículo 7 del Decreto 10/2021:

   A) El 45 % del importe consignado para gastos corrientes en el capítulo 4 del Fondo de Cooperación de mancomunidades se distribuirá de forma lineal entre todas las mancomunidades solicitantes que cumplan los requisitos establecidos en esta norma.

   B) El resto del total de la ayuda consignado para gastos corrientes y la totalidad del importe consignado para inversiones, en el capítulo 7 del Fondo de Cooperación de mancomunidades, se distribuirá de acuerdo con los datos efectivamente acreditados por la documentación aportada junto con la solicitud, conforme a los siguientes criterios:

      a) El 35 % en atención al número de personal de plantilla de la mancomunidad integral con dedicación permanente a la misma y que estén desempeñadas de forma continuada durante al menos doce meses por la misma persona. A estos efectos se tendrán en cuenta los doce meses anteriores a la finalización del plazo para presentar las solicitudes. En el caso del personal fijo discontinuo, computarán en proporción al periodo efectivo de trabajo desempeñado durante los citados doce meses.

b)) El 10 % en atención a la diversidad de áreas en que se prestan los servicios por la mancomunidad mediante gestión directa, al menos a la mitad de las entidades locales que la componen o a un número inferior que represente al menos a la mitad de la población.

c) El 20 % en atención al número de entidades locales mancomunadas. A efectos del cálculo individual, se dividirá el importe de este criterio entre la suma del número total de entidades locales mancomunadas en las mancomunidades beneficiarias y el cociente resultante se multiplicará por el número de entidades locales integrantes de cada mancomunidad.

d) El 20 % en atención al cociente divisor entre el número de habitantes de la mancomunidad y el número de entidades locales mancomunadas, según la siguiente escala:

- 80 % para cocientes menores de 2.000 habitantes.
- 15 % para cocientes iguales o mayores de 2.000 habitantes y menores de 3.000 habitantes.
- El 5 % para cocientes iguales o mayores de 3.000 habitantes.

e) El 10 % en atención al cumplimiento de las obligaciones financieras para con la mancomunidad integral de las entidades locales que la integren. A efectos del cálculo individual, se dividirá el importe de este criterio entre las mancomunidades beneficiarias cuyas entidades locales cumplan, íntegramente, con sus obligaciones financieras para con la mancomunidad.

f) El 5 % en atención al número de tasas y precios públicos establecidos y recaudados directamente por la mancomunidad. A efectos del cálculo individual, se dividirá el importe de este criterio entre la suma del número total de tasas y precios públicos con recaudación en las mancomunidades beneficiarias y el cociente resultante se multiplicará por el número de tasas y precios públicos con recaudación en cada mancomunidad integral beneficiaria.

La dotación de este Fondo se ha mantenido invariable desde el ejercicio 2011 en 2.590.332 euros, cuantía sensiblemente inferior que la del Fondo Regional de Cooperación Municipal.

3.3. Programas de Colaboración Económica Municipal

Como hemos venido comprobando el esquema de los dos Fondos existentes en Extremadura, el de Cooperación Municipal y el de Mancomunidades Integrales ha permanecido muy estable en los últimos años, tanto cualitativa como cuantitativamente. Todo ello a pesar de que la Ley 3/2019 parecía exigir la creación de un verdadero Fondo incondicionado dotado con al menos 76 millones de euros y que se nutriera realmente de los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma y evolucionara junto con ellos. Ya hemos comentado que la crisis generada por la pandemia de COVID-19 puedo influir decisivamente en la paralización de este ambicioso proyecto de fondo, que situaría a Extremadura entre las Comunidades Autónomas con un verdadero sistema de participación en tributos dotado de manera sustancial.

La realidad, sin embargo, es que la Comunidad Autónoma introdujo una importantísima novedad en el reciente Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, al añadir un nuevo art. 46 en la Ley 3/2019, de 22 de enero creando los denominados “Programas de Colaboración

Económica Municipal". Este instrumento híbrido que pasamos a analizar representa un volumen de recursos muy relevante, con dotaciones de cerca de 70 millones de euros en 2021 y más de 94 millones de euros en 2022. Aunque su naturaleza no es totalmente incondicionada, por deber destinarse a cada Programa concreto, sí constituye una huida del esquema, funcionamiento y control del sistema de subvenciones directas a los municipios.

Tal y como recoge el Decreto Ley 3/2021 mediante el que se crean estos Programas de Colaboración, los mismos responden a la necesidad de dar respuesta a las necesidades de financiación local en el difícil contexto tras la pandemia. Esta fórmula permite una gran flexibilidad, permitiendo a la par reforzar la autonomía municipal para hacer frente a sus necesidades inmediatas y agilizar la gestión de los recursos financieros necesarios para el desarrollo efectivo de sus competencias. Porque estos Programas de Colaboración Económica Municipal otorgan financiación adicional a los municipios extremeños para supuestos en los que converjan intereses autonómicos y locales en ámbitos competenciales compartidos. El objetivo no es otro que avanzar hacia un sistema más concertado de financiación incondicionada o condicionada, pero solo para determinadas finalidades de gasto delimitadas por la Junta de Extremadura, aunque en su ejecución y condiciones interviene la representación municipal a través del Consejo de Política Local de Extremadura.

El régimen presupuestario de estos Programas aparece plasmado en el art. 53 de las respectivas Leyes de Presupuestos (por ahora de los dos ejercicios, 2021 y 2022) y sus características principales son:

a) Los criterios objetivos que sirven de base para la distribución territorial de los créditos presupuestarios entre los Ayuntamientos, así como su distribución y demás exigencias relativas a su gestión se fijarán por el Consejo de Política Local.

b) Los remanentes de fondos no comprometidos resultantes al finalizar cada ejercicio, que se encuentren en poder de los Ayuntamientos, seguirán manteniendo el destino específico para el que fueron transferidos y se utilizarán en el siguiente ejercicio como situación de tesorería en el origen como remanentes que serán descontados de la cantidad que corresponda transferir a cada entidad local en el ejercicio siguiente.

c) Si el gasto o actuación a la que corresponda el remanente resulta suprimida en el presupuesto del ejercicio siguiente, se destinará aquél en primer lugar a hacer efectivas las obligaciones pendientes de pago al fin del ejercicio inmediatamente anterior y el sobrante que no estuviese comprometido se reintegrará a la Junta de Extremadura.

d) Finalizado el ejercicio económico, y no más tarde del 31 de marzo del ejercicio siguiente, los ayuntamientos remitirán al departamento competente según la materia de la Junta de Extremadura un estado de ejecución del ejercicio, indicando las cuantías totales de compromisos de créditos, obligaciones reconocidas y pagos realizados en el año, con cargo a las transferencias de fondos realizadas por la Junta de Extremadura. La información será puesta en conocimiento, a través de la Dirección General competente en materia de Administración Local, del Consejo de Política Local, y tal información será tenida en cuenta, en su caso, en la adopción de acuerdos de distribución de fondos en sucesivos ejercicios presupuestarios.

e) Las transferencias realizadas con cargo a estas dotaciones no tendrán carácter condicionado, por lo que será responsabilidad de los ayuntamientos destinar esos recursos a la finalidad para la que han sido consignadas en los distintos programas.

Se dibuja así un sistema de transferencias incondicionadas en su naturaleza presupuestaria pero que realmente sí deben destinarse una serie de finalidades concretas, pues de otro modo se penalizará en la distribución de ejercicios sucesivos. Todo ello además bajo el paraguas del Consejo de Política Local creado mediante la Ley 3/2019 (arts. 27 a 32) como "órgano supremo de representación y participación, así como de concertación, entre los municipios y otras entidades locales con la Junta de Extremadura y su Administración Pública". Un instrumento "híbrido" como decíamos, especialmente interesante para aquellas Comunidades Autónomas más reticentes a crear instrumentos puramente incondicionados de financiación de las entidades locales. Por supuesto, la mayoría de estas partidas no son nuevas, si no preexistentes, transformándose en un vehículo de concertación con los municipios en servicios o actividades en las que estos gozan de competencias ejecutivas o de gestión.

Respecto al peso de estos Programas de Colaboración, los Presupuestos de 2022 los dotan de nada menos que 94.333.549 euros (en 2021 fueron "tan solo" 69.220.091 euros), más de 90 euros por habitante, casi triplicando el Fondo Regional de Cooperación Municipal y con un peso del 1,34% dentro del Presupuesto total de la Comunidad Autónoma. Los seis Programas de Colaboración previstos en los Presupuestos de 2022 (en 2021 eran tan solo cuatro) y su respectiva dotación son:

a) El Programa de Colaboración Económica Municipal de Empleo tendrá por objeto financiar la contratación de personas desempleadas demandantes de empleo por parte de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Extremadura, al objeto de satisfacer las necesidades laborales de estas entidades, facilitando así la inserción laboral y mejora de la empleabilidad de las personas. La cantidad global del crédito presupuestario asciende a 59.064.000 euros.

b) El Programa de colaboración económica municipal de articulación de centros de primer ciclo de educación infantil (0-3 años) tendrá por finalidad financiar total o parcialmente los costes de funcionamiento de los centros de primer ciclo de educación infantil inscritos en el Registro de Centros Docentes no Universitarios de la Comunidad Autónoma de Extremadura, titularidad de las entidades locales. Su dotación es de 2.696.000 euros.

c) El Programa de colaboración económica municipal para Servicios de Atención Residencial, de centro de día y de centro de noche, realizados por las entidades locales extremeñas para personas mayores, ya sean autónomas o con Grado I de dependencia reconocido. Su dotación es de 2.550.047 euros.

d) El programa de colaboración económica municipal de servicios residenciales, centro de día y centros de noche para personas mayores en situación de dependencia, de acuerdo con la legislación aplicable. Su dotación global es de 21.189.502 euros.

e) El Programa de Colaboración Económica Municipal para Suministros Mínimos Vitales tiene por objeto garantizar los suministros mínimos vitales de la vivienda habitual a las personas residentes en las entidades locales extremeñas que cumplan los requisitos establecidos en su normativa específica. Su dotación asciende a 3.500.000 euros.

f) El Programa de Colaboración Económica Municipal para Ayudas Extraordinarias de Apoyo Social para Contingencias tiene por objeto garantizar la concesión de estas ayudas a las personas residentes en las entidades locales extremeñas que cumplan los requisitos establecidos en su normativa específica. La cuantía del crédito presupuestario del mismo es de 5.334.000 euros.

4. Valoración general

4.1. Aspectos positivos

1) El Fondo Regional de Cooperación Municipal constituye desde hace ya más de una década un instrumento de aportaciones totalmente incondicionadas y estables que coadyuva a una mejor garantía de su suficiencia financiera. Su dotación, si bien no alcanza la financiación por habitante de otras Comunidades Autónomas, sitúa a Extremadura dentro de un grupo intermedio en cuanto al esfuerzo de financiación incondicionada a sus entes locales.

2) Si bien tiene una clara vocación de generalidad, creemos apropiado que el Fondo Regional de Cooperación Municipal contenga un tratamiento diferenciado para determinadas Entidades Locales de menos de 2.000 habitantes o la capital de la Comunidad Autónoma.

3) Existencia de un Fondo específico destinado a potenciar el desarrollo de las Mancomunidades como entidades supramunicipales de prestación de servicios públicos.

4) A pesar de su evidente incumplimiento, consideramos que el ambicioso mandato contenido en la Ley 3/2019 de dotar un Fondo incondicionado con al menos 76 millones de euros evidencia un claro interés por la Hacienda local. Un fondo nutrido realmente de los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma y que evolucionará a la par que los mismos.

5) Los Programas de Colaboración Económica Municipal plasmados en el art. 46 de la actual versión de la Ley 3/2019 y recogidos en las Leyes de Presupuestos de 2021 y 2022 constituyen un instrumento original que permite canalizar de forma concertada a través de los municipios un importante volumen de recursos mayoritariamente incondicionados pero orientados a objetivos dentro de ámbitos competenciales compartidos, todo ello bajo la coordinación del Consejo de Política Local como órgano de representación de las entidades locales de Extremadura.

4.2. Aspectos negativos

1) Se está produciendo un incumplimiento manifiesto del mandato de la Ley 3/2019 de crear un Fondo incondicionado de participación en los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma. Si bien existe un instrumento incondicionado con menor dotación como el Fondo Regional de Cooperación Municipal, este no tiene la deseable cobertura normativa más allá de las respectivas Leyes de Presupuestos.

2) La dotación del actualmente vigente Fondo Regional de Cooperación Municipal está totalmente desvinculada de los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma, no en vano, su cuantía ha permanecido invariable en los últimos años en un contexto de crecimiento del Presupuesto de la Comunidad, reduciéndose progresivamente su peso relativo.

3) Los Programas de Colaboración Económica Municipal orientan la financiación recibida por los municipios a fines concretos, el hecho de no ser condicionadas en un plano puramente presupuestario no las convierte en fondos puramente incondicionados que son los únicos que contribuyen al desarrollo y consecución de la Autonomía local.

X. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

1. La Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia

El Estatuto de Autonomía gallego actualmente vigente data de 1981, lo que, además de resultar sorprendente, puede explicar el hecho de que no se refiera en ningún momento a la cooperación económica de la Hacienda autonómica con las entidades locales. Hubiera resultado, casi pretencioso, describir un sistema de relaciones con las Haciendas locales, cuando ni siquiera aquella estaba diseñada. De ahí que la única facultad que se atribuye a la Comunidad Autónoma es la de tutela o control financiero de los entes locales, respetando la autonomía que a los mismos reconoce la Constitución (artículo 49.1).

Este texto estatutario no ha sido objeto desde 1981 de ninguna reforma, más allá de las sucesivas modificaciones realizadas por ley ordinaria del listado de tributos cedidos por el Estado a la Comunidad Autónoma que contiene su disposición adicional primera, en su apartado 1[120].

2. La normativa autonómica gallega de régimen local

La Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, se ocupa en su Capítulo III, Sección 1.ª de las relaciones de colaboración y cooperación económica, técnica y administrativa entre las entidades locales gallegas y la Junta de Galicia, tanto en los asuntos locales como en los de interés común, que se desarrollarán con carácter voluntario en los términos previstos en las leyes (artículo 194.1).

De la ayuda financiera se ocupa el artículo 195.e), disponiendo que "se llevará a cabo mediante subvenciones eventuales o continuas que se concederán ateniéndose a criterios determinados y a condiciones para su utilización y empleo y para ejecutar obras o prestar servicios locales".

Además de esta ayuda voluntaria, la Ley de Administración Local de Galicia parece estar dispuesta a comprometer al poder autonómico en el sostenimiento económico de las Haciendas locales, de ahí que en su título VIII resalten los siguientes aspectos:

1. La remisión a una ley del Parlamento gallego de la regulación de las Haciendas locales en el marco de lo establecido por la legislación básica del Estado. Mandato que no ha fructificado hasta la fecha (artículo 329).

120 Estas modificaciones se han llevado a cabo por: - la Ley 32/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión; - la Ley 18/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión; - y la Ley 17/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

2. La toma en consideración de la necesidad de dotar a las entidades locales de recursos suficientes para el ejercicio de sus competencias y el cumplimiento de sus fines (artículo 331.1), lo cual no es sino una ratificación del principio de suficiencia financiera de nuestra Constitución.

3. La inclusión de la participación en los tributos autonómicos gallegos y de las subvenciones entre los recursos de las Haciendas locales, de conformidad con lo que establezca la ley autonómica sobre Haciendas locales y la legislación general del Estado [artículos 331.2 y 333.c) y d)].

4. La necesidad de que se cree y regule por ley autonómica un Fondo de Cooperación Local, conforme a las reglas establecidas en el artículo 332:

   "1. La Ley a que se refiere el artículo 329 de la presente Ley regulará un Fondo de Cooperación Local, y la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Galicia fijará la cuantía anual de dicho fondo.

   2. Este Fondo de Cooperación Local tendrá por objeto compensar los desequilibrios internos de Galicia en infraestructuras básicas de carácter local y, en particular, incrementar éstas, acercando los servicios públicos locales de Galicia a la media del Estado, facilitando, al mismo tiempo, el apoyo a la actividad económica en los núcleos y zonas menos desarrollados de la Comunidad Autónoma."

De hecho, la Ley 5/1997 relaciona entre las funciones consultiva y deliberante de la Comisión Gallega de Cooperación Local el estudio y la propuesta de criterios para la distribución del Fondo de Cooperación Local [artículo 191.h)]. Asimismo, tras la modificación operada en su artículo 13 por el artículo 59 de la Ley 13/2015, de 24 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, es considerado un incentivo para facilitar las fusiones de municipios:

"1. La Xunta de Galicia establecerá medidas de fomento para las fusiones de municipios o para la incorporación voluntaria a otros.

(...)

f) Los municipios fusionados tendrán derecho a un incremento del porcentaje de participación que les corresponde en el Fondo de Cooperación Local, que se concretará anualmente en la primera ley de presupuestos siguiente a la adopción del acuerdo de fusión."

La aportación autonómica al mantenimiento de las entidades locales es patente también en la Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo. Su artículo 33, parcialmente modificado por el artículo único.11 de la Ley 14/2016, de 27 de julio, lista los recursos integrantes de la Hacienda de esta entidad supramunicipal, entre los que conviene recalcar los siguientes:

"1. La hacienda del Área Metropolitana de Vigo estará constituida por los siguientes recursos:

(...)

d) Las transferencias, subvenciones y aportaciones en general provenientes de otras administraciones públicas, incluidas las aportaciones dirigidas a la financiación de servicios y competencias específicos previamente traspasados, delegados o encomendados calculadas según la premisa de no incrementar el gasto público y determinadas por el coste efectivo neto. Las aportaciones de los servicios traspasados por la Xunta de Galicia serán acordadas en las comisiones mixtas paritarias según lo establecido en la presente ley. También, en su caso, las que se pudiesen conceder con carácter no finalista.

(...)

k bis) Participación en los tributos del Estado y de la Xunta de Galicia, en los términos que acuerden la Comisión Nacional de Administración Local y la Subcomisión Permanente de Régimen Económico y Financiero de la Comisión Gallega de Administración Local, respectivamente, sin que en ningún caso esta última suponga la alteración del coeficiente global de participación de las administraciones locales en los ingresos de la Comunidad Autónoma."

El apartado 1.d) del precepto antes referido considera, entre otros, recursos económicos del Área Metropolitana de Vigo las transferencias, subvenciones y aportaciones procedentes de otras Administraciones públicas como, por ejemplo, la autonómica, y el apartado 1.k bis), añadido por la Ley 14/2016, cita expresamente la participación en los tributos gallegos, amén de la participación en los de carácter estatal, con arreglo a los términos que se acuerden en las comisiones administrativas competentes.

3. Un recorrido por los distintos instrumentos de financiación local de Galicia

Galicia ha sido, junto a Castilla y León, uno de los entes pioneros en la puesta en marcha de vías de colaboración financiera con las Haciendas locales. De hecho, en 1990 vio la luz un instrumento para contribuir al sostenimiento económico de los entes locales, el denominado Fondo de Cooperación Local.

3.1. El Fondo de Cooperación Local: desde su origen hasta la actualidad

3.1.1. 1990: creación del Fondo de Cooperación Local

El Decreto 373/1990, de 31 de mayo, por el que se crea el Fondo de Cooperación Local, posicionó a Galicia como una de las primeras Comunidades Autónomas en dar el paso de coadyuvar con parte de sus ingresos al sostenimiento de los gastos municipales. De conformidad con su artículo 1, se trataba de una "dotación financiera para contribuir a corregir los desequilibrios intrarregionales de Galicia", estableciendo como objetivos específicos en su artículo 3: reducir las asimetrías internas en materia de infraestructuras de carácter local, para acercar la provisión de servicios públicos a los niveles medios nacionales; potenciar acciones inversoras en los ámbitos comarcal y provincial; promocionar el potencial endógeno local.

Dicho Fondo se estructuró, según el artículo 4, en tres programas distintos.

- En primer lugar, constó de un programa de pequeñas infraestructuras y equipamientos locales, al que se asignaron recursos equivalentes al 75 por 100 del total (artículos 9 a 17). Su objeto era proveer servicios públicos en el ámbito municipal, cofinanciando proyectos de inversiones que eran seleccionados en base al tipo de obra y grado de provisión del servicio al que estuviese vinculada, el número de habitantes beneficiados y la renta per cápita y el esfuerzo fiscal municipal, pudiendo llegar a ser la tasa de cofinanciación con cargo al programa hasta del 100 por 100. Estaba dirigido a todos los Ayuntamientos de características eminentemente rurales y con una población no superior a 50.000 habitantes. El fin no era otro que los servicios públicos locales llegaran a las zonas desfavorecidas, fundamentalmente los considerados

como mínimos obligatorios en la Ley 7/1985, de 2 de abril, pero sin que las acciones puestas en marcha reemplazasen el esfuerzo inversor previsto en los Plenos y en los presupuestos provinciales o municipales.

- En segundo lugar, se estableció el programa FEDER-Junta-Corporaciones Locales (artículos 18 a 21). Representaba el 20 por 100 del Fondo y buscaba "la cofinanciación de las acciones que puedan desarrollar las corporaciones locales en materia de fondos FEDER de su competencia dentro de los programas operativos cofinanciables de la CEE que, de común acuerdo, decidan llevar a cabo las tres Administraciones públicas".

- En tercer lugar, se diseñó el programa de estudios sobre el desarrollo local, que suponía un 5 por 100 de total de recursos del Fondo (artículos 22 a 25). Tenía la consideración de ayuda dirigida a los Ayuntamientos eminentemente rurales, individualmente o agrupados, de tal modo que se pudieran financiar estudios económicos, de ámbito comarcal o municipal, que dieran a conocer la realidad económica local, exponiéndose las oportunidades y potencialidades de desarrollo local con el ánimo de aprovechar los posibles recursos financieros de origen comunitario.

De cara a facilitar el desarrollo de esos programas, la Ley 2/1990, de 21 de junio, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma Gallega para el año 1990, recogió por primera vez una dotación económica de 3.250.000.000 de pesetas y la Ley 1/1991, de 15 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 1991, en su disposición adicional decimocuarta contemplaba un plan de distribución del Fondo de Cooperación Local por idéntico importe para dotar de infraestructuras básicas a los municipios de las áreas menos desarrolladas.

Las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma continuaron consignando los créditos presupuestarios correspondientes para hacer frente a esos gastos en infraestructuras, repartiéndose los mismos entre los municipios en base a lo dispuesto en distintas normas reglamentarias[121].

El artículo 332.1 de la ya citada Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia confió, por un lado, a una futura ley del Parlamento gallego sobre Haciendas locales su regulación general y, por otro lado, a la Ley de Presupuestos correspondiente la fijación anual de su cuantía. El primer texto no se ha aprobado, si bien las Leyes de Presupuestos sí han ido recogiendo reglas generales para guiar el desarrollo reglamentario de aspectos tales como la distribución de los ingresos entre los distintos entes locales y su destino o empleo.

121 La disposición transitoria segunda de la Ley 15/1991, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 1992, establecía: "l.- La Xunta de Galicia remitirá al Parlamento, en el primer trimestre de 1992, un proyecto de ley que regulará la cooperación con las entidades locales de Galicia para la corrección de los desequilibrios interregionales.
2.- El proyecto de ley se orientará de cara al fomento del desarrollo local y establecerá, entre otros, los criterios de elección de beneficiarios, áreas prioritarias y tipos de inversiones, incentivando la agrupación de municipios y la financiación conjunta de las inversiones por las diferentes administraciones públicas".
Dado el incumplimiento de este mandato la cooperación económica con las entidades locales fue regulada de 1992 a 1998 de a través de los Decretos 17/1992, de 29 de enero, 350/1992, de 26 de noviembre, 146/1994, de 2 de junio, 353/1994, de 2 de diciembre, 328/1995, de 7 de diciembre, 425/1996, de 21 de noviembre y 80/1998, de 26 de febrero.

3.1.2. El Fondo de Cooperación Local en el período comprendido entre 2001 y 2010

La disposición adicional octava de la Ley 5/2000, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Régimen Presupuestario y Administrativo, ordenó que la dotación del Fondo de Cooperación Local se expresase en adelante "en un porcentaje de participación en la recaudación líquida de los capítulos I, II y III del Presupuesto de ingresos de la Administración General de la Comunidad Autónoma". Esta previsión surtiría efectos a partir del ejercicio 2001 -fijándose tal porcentaje en un 3,922 por 100-, mediante un sistema de entregas a cuenta (por cuartas partes) a efectuar en el segundo mes de cada trimestre natural. Conocida la liquidación del Presupuesto de ingresos de la Hacienda autonómica había de efectuarse la pertinente liquidación definitiva a los Ayuntamientos, transfiriendo o reteniendo el importe correspondiente en la primera entrega a cuenta trimestral en que fuese posible. Asimismo, el apartado 5 de dicha disposición previó que el porcentaje de participación pudiese ser "convenientemente homogeneizado" en caso de que se produjeran "modificaciones sustanciales" en la estructura de los capítulos de ingresos anteriormente citados. También se contemplaba la posibilidad de que los recursos asignados a las Haciendas municipales adoptasen carácter incondicionado, obligando solo a justificar a los Ayuntamientos beneficiarios la aplicación de los fondos destinados "a la realización de infraestructuras y servicios considerados básicos por la legislación de régimen local" (apartado 8).

El Decreto 260/2001, de 4 de octubre, por el que se desarrolla la disposición adicional octava de la Ley 5/2000, de 28 de diciembre, en lo relativo a la aplicación y justificación por los ayuntamientos beneficiarios del Fondo de Cooperación Local para el ejercicio 2001, da muestras en su segundo y cuarto párrafo de la importancia de los cambios operados:

> "En esta nueva regulación, el fondo se desvincula de las fuentes de financiación de carácter finalista que hasta ahora lo nutrían y que resultaban determinantes, tanto del concreto destino de las inversiones como del procedimiento a seguir para su posterior justificación. Se abre, así, un importante espacio a la autonomía de decisión de las entidades locales beneficiarias, que tiene como único límite la obligación de destinar las cantidades correspondientes a la realización de infraestructuras y servicios considerados básicos por la legislación de régimen local; lo que se justificará ante la Xunta de Galicia mediante certificación al final del ejercicio correspondiente (número 8 de la disposición adicional citada).
>
> (...)
>
> Asimismo, la disposición adicional deja abierta la posibilidad de que todos los municipios gallegos sean beneficiarios del Fondo de Cooperación Local. Esta nueva característica, unida al hecho, ya puesto de manifiesto, de tratarse de una participación en los ingresos propios de la Comunidad Autónoma, permite atribuir al fondo, junto con su tradicional finalidad orientada a la compensación de desequilibrios internos de Galicia, una nueva función: la de instrumento mediante el que actuar la previsión constitucional de participación de las haciendas locales en los ingresos de la Comunidad Autónoma, para lo que se garantizan incrementos acumulativos en la dotación del fondo, a razón de 1.000 millones de pesetas anuales, para los ejercicios 2002 a 2004, ambos inclusive."

Esta norma reglamentaria dispuso que la dotación total del Fondo continuase destinándose a los municipios que tuviesen una población no superior a 50.000 habitantes, y que su reparto se realizase conforme a los criterios recogidos en el Decreto 215/2000, de 13 de septiembre, de cooperación con las entidades locales para el año 2000. La exclusión de los municipios de más de 50.000 habitantes fue

anulada por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que la juzgó carente de respaldo a partir de lo dispuesto en la Ley 5/2000[122]. Ello provocó que se dictase el Decreto 4/2004, de 8 de enero, por el que se establecen los criterios a los que se ajustará la distribución y la práctica de la liquidación definitiva del Fondo de Cooperación Local correspondiente al ejercicio de 2001. Su artículo 2 declaró beneficiarios de las percepciones a todos los municipios de Galicia y a la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP).

Tras poco más de un año, la Ley 2/2002, 29 de abril, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2002, continuó la senda marcada por la Ley 5/2000, introduciendo nuevas medidas a través de su disposición adicional sexta.

La primera fue regularizar en el apartado 1 la cuantía del porcentaje de participación en la recaudación líquida de los tributos de la Comunidad Autónoma asignado al Fondo de Cooperación Local, cifrándolo en un 1,534518 por 100 para el ejercicio 2002. "Ese porcentaje es la resultante tras haber efectuado la homogeneización prevista en la disposición adicional octava de la Ley 5/2000, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Régimen Presupuestario y Administrativo, como consecuencia de la modificación experimentada en la estructura de ingresos de la Comunidad Autónoma, derivada del nuevo sistema de financiación establecido en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía".

En segundo término, sentó en el apartado 2 que los recursos que correspondan a los municipios "tendrán la consideración de fondos incondicionados".

En tercer lugar, se acordó que fuese la Comisión Gallega de Cooperación Local la que decidiese la distribución del Fondo, si bien exigiendo la toma en consideración de unos criterios mínimos: población (65 por 100), superficie (10 por 100), núcleos de población (3 por 100) y esfuerzo fiscal como variable con efectos redistributivos (5 por 100) (apartado 3).

Por último, se añadió un fondo adicional por importe no inferior a 12.000.000 de euros en 2002 a repartir entre los municipios de menos de 15.000 habitantes "en orden a favorecer la mejora en los niveles de prestación de los servicios esenciales a que se refiere la legislación sobre régimen local". Se conformó de esta forma una estructura dual (fondo principal más fondo adicional) que se mantuvo sin ningún cambio destacable durante los ejercicios 2003, 2004 y 2005, aunque en 2003 quedara prevista su reducción a 9.000.000 de euros y en 2004 a 6.000.000 de euros.

122 Las Sentencias núm. 1648/2002, de 30 de octubre (recurso núm. 1512/2001) y núm. 105/2003, de 5 de febrero (recurso núm. 1515/2001) estiman los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra el Decreto 260/2001 por los Ayuntamientos de La Coruña y Vigo y proceden a su anulación. En el fundamento de derecho tercero del primer pronunciamiento se señala que la Ley 5/2000, de 28 de diciembre, "no contempla restricción alguna a la posibilidad de que todos los municipios gallegos entren en el reparto, lo que no impide que la distribución se haga de forma desigual con el natural y lógico objetivo de prestar más ayuda al que más la necesita, pero si (sic) que se excluya a los municipios de más de cincuenta mil habitantes, por cuanto tal limitación entra en abierta colisión con el espíritu y finalidad de la norma, no siendo acogible que esa limitación se lleve a cabo por la anómala vía de «prorrogar» la eficacia de un Decreto aprobado para regular una situación coyuntural y anterior a la expresa Ley presupuestaria. Una cosa es que una norma reglamentaria pueda desarrollar aspectos de una ley o aclarar su contenido y otra, muy distinta es que a través de esa normativa reglamentaria se restrinjan derechos que la propia Ley desarrollada reconoce y consagra". En la segunda sentencia se descarta que la disposición adicional octava de la Ley 5/2000 "haya querido establecer una regulación en reducción del elenco de beneficiarios del Fondo, cuando por su naturaleza este se destina a todos los Concellos, aunque obviamente varíe luego el porcentaje de participación de los mismos, dadas sus diferentes caracterizaciones".

En esta línea la Orden de 10 de diciembre de 2002 dispuso la publicación del acuerdo de la Comisión Gallega de Cooperación Local de 5 de noviembre del mismo año, en el que se aprobaron los criterios de distribución del Fondo de Cooperación Local para el período 2002-2004. Su contenido fue después reconducido al Decreto 5/2004, de 8 de enero, por el que se regula el Fondo de Cooperación Local durante el período 2002-2004.

A partir de 2006 el Fondo adquirió una configuración que se mantuvo inalterable hasta 2010, estructurándose, de conformidad con el artículo 49 de la Ley 7/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2006, como sigue:

- Fondo principal, dirigido a todos los municipios.
- Fondo adicional, para los municipios con población inferior a 15.000 habitantes.
- Fondo complementario, para municipios que cumplan los criterios reglamentarios. Su reparto para el año 2006 fue decidido por el Decreto 197/2006, de 19 de octubre.

Este tercer pilar vino a refrendar lo plasmado en el Pacto Local suscrito el 20 de enero de 2006 por los Presidentes de la Xunta y la FEGAMP. Se trataba de reasignar competencias entre la Comunidad Autónoma y la Administración local con base en los principios de subsidiariedad y autonomía local, si bien demandando una financiación suficiente para su asunción y prestación. Se puntualizó en este orden de ideas el papel fundamental desempeñado por el Fondo de Cooperación Local para la consecución de ese Pacto, destacando la participación de los municipios en los ingresos de la Hacienda autonómica, siguiendo el dictado del artículo 142 de la Constitución. Ello supuso que Galicia adoptara otras medidas con relación a la regulación del Fondo de Cooperación local en el período 2006-2009:

> "Se establecerá una cuantía complementaria de 6 Millones de Euros para cada uno de los años (2006, 2007, 2008 y 2009), que pasará a formar parte de la base del fondo al siguiente año de su dotación a efectos de la determinación de la participación de los ayuntamientos en los ingresos de la Comunidad Autónoma gallega.
>
> Los criterios de distribución del fondo para este período serán acordados por la Comisión Gallega de Cooperación Local, que informará, además, el anteproyecto presupuestario del fondo antes de su remisión al Parlamento de Galicia.
>
> El fondo principal y el fondo adicional se incrementarán de acuerdo con el crecimiento vegetativo que experimenten los capítulos I, II, III del presupuesto de ingresos de la administración autonómica."

Esta estructura tripartita se reprodujo por el artículo 47 de la Ley 14/2006, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 2007, por el artículo 52 de la Ley 16/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 2008, por el artículo 55 de la Ley 16/2008, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 2009, y por el artículo 55 de la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 2010. Además, siguieron vigentes los criterios de distribución fijados para los fondos principal y adicional por el Decreto 5/2004 y para el fondo complementario por el Decreto 197/2006, en tanto no se modificarán por la Comisión Gallega de Cooperación Local.

Tampoco podemos olvidar que a partir de 2004 se articuló por el precepto 47 de la Ley 8/2003, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2004, un sistema de compensación de deudas de las corporaciones locales con la Comunidad Autónoma y sus entidades instrumentales a través del Fondo. En concreto, se faculta a la Administración autonómica para retener de las cantidades que correspondan "a los ayuntamientos como participación en el Fondo de Cooperación Local, para su posterior compensación, el importe de las deudas firmes, líquidas y exigibles, contraídas por los ayuntamientos con la Comunidad Autónoma, sus organismos autónomos y entidades de Derecho público de la Comunidad Autónoma que no tengan que adecuar por ley su actividad al ordenamiento jurídico privado".

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA
FONDO DE COOPERACIÓN LOCAL
EJERCICIOS 2006 A 2010

Estructura

- Fondo principal.
- Fondo adicional.
- Fondo complementario.

Entidades Locales beneficiarias

- Fondo principal.- Todos los municipios, clasificados en tres grupos según su población de derecho:
  - Municipios de menos de 15.000 habitantes.
  - Municipios de entre 15.000 y 50.000 habitantes.
  - Municipios de más de 50.000 habitantes.
- Fondo adicional: Municipios con población < a 15.000 habitantes.
- Fondo complementario.- Su dotación (6.000.000 €) se divide en tres bloques, según el artículo 2 del Decreto 197/2006:
  - 25%, 1.500.000 €, a repartir entre todos los municipios.
  - 50%, 3.000.000 €, a repartir entre los municipios de menos de 15.000 habitantes.
  - 25%, 1.500.000 €, a repartir entre los municipios con población situada entre 15.000 y 50.000 habitantes.
- También participa del reparto del fondo principal la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP).

Finalidad

- Fondo principal: compensar los desequilibrios internos en infraestructuras básicas locales, aproximar los servicios públicos locales gallegos a la media del Estado y apoyar la actividad económica en los núcleos y zonas menos desarrollados de la Comunidad Autónoma.
- Fondo adicional: optimizar la prestación de los servicios esenciales a que se refiere la Ley 7/1985.
- Fondo complementario: facilitar el cumplimiento del Pacto Local de 2006.

Objeto

- Participación en la recaudación líquida de los tributos y otras prestaciones de Derecho público autonómicas, incluyendo los siguientes capítulos del presupuesto de ingresos de su Administración general:
  - Capítulo I (impuestos directos).
  - Capítulo II (impuestos indirectos).
  - Capítulo III (tasas, precios y otros ingresos).

Evolución del Fondo

- La Ley de Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma fija la cuantía anual del Fondo.
- El Decreto 5/2004 aprobó el modelo de reparto para los ejercicios 2002 a 2004.
- Ese modelo se reprodujo en los ejercicios 2005 a 2010 por las pertinentes Leyes de Presupuestos, en tanto no fuese modificado por la Comisión Gallega de Corporación Local.
- Se recoge una cláusula de modulación por la cual la cuantía atribuida a cada ayuntamiento con cargo al Fondo no podrá ser inferior a la del ejercicio precedente.

Criterios de reparto para calcular la participación de cada ente local en el fondo principal (artículos 1 a 7 del Decreto 5/2004)

- La Comisión Gallega de Cooperación Local acordó, conforme a lo dispuesto en el Decreto 5/2004, los criterios de reparto para el período 2002 a 2004, teniendo en cuenta una serie de ponderaciones recogidas con carácter de mínimos por la disposición adicional sexta, apartado 3, de la Ley 2/2002, de 29 de abril (artículo 1):
  - Población (65%).
  - Superficie (10%).
  - Núcleos de población (3%).
  - Esfuerzo fiscal (5%), como variable con efectos redistributivos.

- Previamente a su reparto se descuenta un 1%, con el límite máximo de 600.000 € anuales, destinado a los gastos de mantenimiento propios de la FEGAMP (artículo 4.2).

- Los criterios se recogen en el Decreto 5/2004, cuyo período de aplicación comprendía inicialmente los años 2002 a 2004, pero se expandieron a ejercicios posteriores, en tanto no se modificaron por la Comisión Gallega de Cooperación Local.

- Metodología empleada para la realización de una primera distribución mediante la aplicación de variables distributivas [(artículo 5.a) y b)]:

  - Clasificación de los municipios en tres grupos, en función de la población de derecho que resulte para cada uno de ellos de los datos oficiales disponibles a 1 de enero del año contemplado:

    1. Población < a 15.000 habitantes.
    2. Población entre 15.000 y 50.000 habitantes.
    3. Población > a 50.000 habitantes.

  - Reparto de la dotación total del fondo principal entre los grupos indicados en función de la población (76%), la superficie (15%) y los núcleos de población (9%).

  - Fijación de la participación inicial de cada municipio por referencia a la cantidad global asignada a su grupo, dando una ponderación distinta a las variables población, superficie y dispersión geográfica en cada grupo de municipios:

Criterio	Ponderación		
	Población < a 15.000 habitantes	Población entre 15.000 y 50.000 habitantes	Población > a 50.000 habitantes
Población	65%	76%	87%
Superficie	20%	15%	10%
Núcleos de población	15%	9%	3%

- Garantía de mínimos de percepción

  - Garantía inicial.- En el año inicial del modelo (2002) se garantizó que las cantidades que correspondiesen a un municipio como participación en el Fondo de Cooperación Local por aplicación de las variables distributivas (incrementadas con las cantidades que, en su caso, tuviese derecho a percibir del fondo adicional) no serían inferiores a las que hubiesen correspondido en el año 2001. "Las sumas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en este apartado se detraerán de las participaciones correspondientes al reparto por variables distributivas para los distintos municipios, cualquiera que fuera su número de habitantes, de forma proporcional a su importe, si bien con el límite de su propia participación en dicho año 2001" (artículo 6.1).

  - Garantía en la evolución del modelo. El incremento anual de la participación de cada municipio en el fondo principal para cada ejercicio será, como mínimo, igual al 30% del crecimiento medio de este para el respectivo año. "Las sumas necesarias para dar cumplimiento a lo

establecido en este apartado se detraerán de las participaciones resultantes del reparto por variables distributivas para los distintos municipios, cualquiera que fuera su número de habitantes, de forma proporcional a su importe, con el límite del incremento mínimo anual al que se hizo referencia" (artículo 6.2).

- Modulación del reparto inicial mediante la aplicación de criterios redistributivos y una ponderación del 5% de la variable esfuerzo fiscal (artículo 7.1).

Fórmula para la aplicación del esfuerzo fiscal (artículo 7.2)

EFM = (RM/RG) - (PM/PG)

Siendo:

EFM: índice de esfuerzo fiscal municipal

RM: recaudación capítulo III del municipio

RG: recaudación capítulo III de todos los municipios

PM: población del municipio a 1 de julio del año considerado para la recaudación

PG: población de todos los municipios en la misma fecha

Los datos recaudatorios que considerar son los últimos disponibles que resulten de la liquidación del capítulo III del presupuesto de ingresos de cada entidad local.

Criterios de reparto para fijar la participación de cada ente local en el fondo adicional (artículo 8 del Decreto 5/2004)

- Asignación mediante cuotas fijas, determinadas según el número de habitantes y decrecientes por tramos de población (artículo 8.1):

Población municipal	Cantidad asignada. Euros
Hasta 2.000 habitantes	54.000
De 2.001 a 5.000 habitantes	42.000
De 5.001 a 10.000 habitantes	36.000
De 10.001 a 14.999 habitantes	25.500

- "En el caso de que, como consecuencia de posteriores modificaciones en la composición de la población de derecho resultante de los últimos datos oficialmente disponibles a 1 de enero del respectivo ejercicio, se alterase el número de municipios beneficiarios del fondo adicional, o bien se produjera la adscripción de alguno de ellos a un tramo de población diferente, se procederá a la nueva determinación de las cuotas fijas, que guardarán estricta proporcionalidad con las establecidas en la escala anterior, y mediante las que se distribuirá la total dotación de este fondo en el ejercicio de que se trate" (artículo 8.2).

Criterios de reparto para calcular la participación de cada ente local en el fondo complementario (artículo 3 del Decreto 197/2006)

- Bloque para repartir entre todos los municipios. Se aplica el mismo método que establece el Decreto 5/2004 para el fondo principal, en función de los distintos grupos de municipios según su población, con idénticas variables distributivas (población, superficie y núcleos de población) y redistributivas (esfuerzo fiscal) y la ponderación que en cada caso proceda.

- Bloque asignado a los municipios con una población inferior a 15.000 habitantes. Se siguen igualmente las mismas variables distributivas (población, superficie y núcleos de población, con una ponderación respectiva del 65%, 20% y 15%) y redistributivas (esfuerzo fiscal) que para los mismos se recogen en el Decreto 5/2004.

- Bloque atribuido a los municipios con una población entre los 15.000 y 50.000 habitantes. Se aplican las variables distributivas (población, superficie y núcleos de población, con una ponderación respectiva del 76%, 15% y 9%) y redistributivas (esfuerzo fiscal) que para tales entes se fijan en el Decreto 5/2004.

Carácter de los ingresos

- Transferencias de carácter incondicionado (disposición adicional sexta de la Ley 2/2002).

- Con respecto a los fondos principal y adicional se realizan entregas a cuenta por cuartas partes durante el segundo mes de cada trimestre natural (disposición adicional octava.4 de la Ley 5/2000).

- La transferencia de ingresos a los municipios beneficiarios del fondo complementario se efectúa por doceavas partes (artículo 4 Decreto 197/2006).

- Liquidación definitiva una vez conocida la liquidación de los presupuestos de ingresos de la Comunidad Autónoma, transfiriendo o reteniendo el importe que corresponda en la primera entrega a cuenta trimestral que proceda (disposición adicional octava.4 de la Ley 5/2000).

Por último, debemos indicar que en el ejercicio 2010 se dotó un Fondo extraordinario de apoyo a los ayuntamientos por el artículo 56 de la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2010. Su objeto quedó refrendado en el apartado II de la exposición de motivos de dicha norma (párrafo 18.º):

> "Al objeto de paliar los efectos que sobre la cuantía del Fondo de Cooperación Local tiene la caída de las previsiones correspondientes a los capítulos I, II y III del presupuesto de ingresos de la Administración general, se realiza un esfuerzo adicional en los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Galicia y se constituye, para el ejercicio 2010, un fondo extraordinario en el que participarán todos los ayuntamientos gallegos. La dotación de este fondo extraordinario, con más de dieciocho millones de euros, compensa la caída que se produce en la participación de las corporaciones locales en los tributos de la Comunidad Autónoma. Los importes que se perciban por el fondo extraordinario se dedicarán a gastos de inversiones de los ayuntamientos, sin perjuicio de poder destinar el importe recibido por este fondo a la cobertura de sus gastos corrientes cuando las previsiones de ingresos corrientes de los ayuntamientos para el 2010 pudiesen comprometer la atención de estos gastos."

Así pues, se trataba de un fondo extraordinario con una dotación presupuestaria de 18.309.079 euros destinada a la realización de gastos de inversión, teniendo como beneficiarios a todos los municipios gallegos. No obstante, se contemplaba la salvedad de que pudiesen aplicar todo o parte de lo que les correspondiese a gastos corrientes, si sus previsiones de ingresos corrientes así lo demandaban, previa comunicación de esta circunstancia a la Administración autonómica con anterioridad al 31 de diciembre de 2010 (artículo 56.Uno). Cada municipio debía recibir una cantidad igual a la diferencia entre el importe total que le correspondiese como entregas a cuenta por su participación en el Fondo de Cooperación Local del año 2009 y la que resultase por el mismo concepto para el año 2010. Dicha cuantía debía ser distribuida en cuatro entregas a realizar en el segundo mes de cada trimestre natural (artículo 56.Dos y Cuatro).

3.1.3. El Fondo de Cooperación Local en el período comprendido entre 2011 y 2022

El artículo 57 y, fundamentalmente, la disposición adicional quinta de la Ley 14/2010, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2011, modificaron nuevamente la normación del Fondo de Cooperación Local. Se diseñó un modelo dual de Fondo, desmembrado en un fondo base -asignado a la generalidad de los municipios- y un fondo adicional -del que son beneficiarios también todos los municipios, pero agrupados por tramos de población para decidir su reparto-, que sigue vigente, en sus líneas fundamentales, en la actualidad.

Los aspectos más destacables de la configuración del Fondo durante este último período, en el que se toma 2011 como año base, son:

1. Se consolida el carácter de financiación incondicionada de los recursos económicos obtenidos por los municipios con cargo al Fondo (apartado Uno de la disposición adicional quinta).

2. El porcentaje de participación en los capítulos I a III del presupuesto de ingresos tuvo que ser revisado a consecuencia de la reforma operada por la Ley 22/2009, 18 de diciembre, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y las Ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, quedando establecido en el 2,3505369% para el ejercicio 2011 (apartado Dos de la disposición adicional quinta).

3. "Una vez deducida de la dotación del fondo la participación que correspondiese a la Federación Gallega de Municipios y Provincias, conforme a lo acordado por la Comisión Gallega de Cooperación Local, la cuantía resultante se transferirá a los ayuntamientos con carácter de entrega a cuenta, por doceavas partes, mediante pagos mensuales que se realizarán durante la segunda quincena del mes al cual correspondiese. Conocida la liquidación de los presupuestos de ingresos de la Administración general, se practicará a los ayuntamientos la pertinente liquidación definitiva, transfiriendo o reteniendo el importe que corresponda, que se distribuirá proporcionalmente en los cuatro meses inmediatamente posteriores al conocimiento de esta liquidación" (apartado Cuatro de la disposición adicional quinta).

4. Para los ejercicios posteriores a 2011 se prevé que las dotaciones del Fondo muten conforme al índice de evolución de la recaudación líquida de los capítulos I, II y III del presupuesto de ingresos de la Administración general. "La determinación del índice anual se realizará comparando la recaudación del ejercicio considerado con la del año inmediato anterior. Estas magnitudes deberán estar convenientemente homogeneizadas en caso de que se produjesen modificaciones sustanciales en la actual estructura de los capítulos señalados, en los porcentajes de cesión de los tributos estatales o variaciones en los tipos impositivos estatales de los impuestos especiales de fabricación y del IVA". Los recursos derivados de la aplicación de tal índice de evolución se añadirán al Fondo en cada ejercicio, siguiendo su régimen en cuanto a la dotación presupuestaria, entregas a cuenta y liquidación definitiva (apartado Cinco de la disposición adicional quinta).

5. La distribución de los nuevos recursos que se integren en el Fondo en cada ejercicio se efectuará conforme a lo que dicte la Comisión Gallega de Cooperación Local, que deberá tener en cuenta la población, la superficie, los núcleos de población diferenciados, el porcentaje de personas mayores de 65 años y el esfuerzo fiscal (apartado Seis de la disposición adicional quinta).

6. El reparto inicial para ese ejercicio no podía ser inferior a las cantidades que cada Ayuntamiento recibiese en el ejercicio 2010 por su participación en el Fondo de Cooperación Local y el Fondo extraordinario de apoyo a los municipios. De este modo, se asigna a cada municipio un coeficiente de reparto que habrá de emplearse tanto en el cálculo de las entregas a cuenta como en la de la liquidación definitiva correspondiente a 2011 y ejercicios sucesivos (apartado Siete de la disposición adicional quinta).

7. Por último, se ensancha el ámbito objetivo de la compensación de las deudas de las entidades locales con la Comunidad Autónoma con cargo a las dotaciones del Fondo. Por un lado, se incluyen las cantidades correspondientes a aportaciones de los ayuntamientos que, en virtud de acuerdo con la Xunta y sus entidades de Derecho público, tengan expresamente atribuido carácter de firmeza, liquidez y exigibilidad. Por otro lado, se prevé asimismo que los municipios, mancomunidades y consorcios que gestionen servicios en común puedan solicitar a la Comunidad Autónoma, "la retención, compensación e ingreso en su tesorería de las cantidades del Fondo de Cooperación Local de los Ayuntamientos deudores que correspondan con su obligación de participar en la financiación y sostenimiento del coste de gestión y mantenimiento del servicio en común" (artículo 57.Dos).

Sobre este marco han venido operando las Leyes de Presupuestos del ente autonómico gallego para los ejercicios 2012 a 2022. Estas normas, además de establecer los correspondientes porcentajes de participación en la recaudación líquida de los capítulos I, II y III del presupuesto de ingresos de la Administración general, acumulan las peculiaridades que pretendemos resumir en la siguiente tabla:

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA FONDO DE COOPERACIÓN LOCAL. EJERCICIOS 2012 A 2022		
Ejercicio	**Leyes de Presupuestos**	**Normación del Fondo de Cooperación Local**
2012	**Ley 11/2011, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2012**	• Distribución del Fondo base entre todos los municipios (una vez deducido el 1% correspondiente a gastos de la FEGAMP) conforme a los coeficientes de reparto especificados fijados en el anexo 6 de la Ley (artículo 57.Uno a Tres). • Distribución del Fondo adicional conforme a las reglas que se enumeran (artículo 57.Cuatro): ✓ Clasificación de los municipios en tres grupos según población de derecho (población < a 15.000 habitantes, población entre 15.000-50.000 habitantes, población > a 50.000 habitantes). ✓ Reparto inicial entre los tres grupos de acuerdo con las siguientes pautas y ponderaciones según datos a 1 de enero de 2012: - N.º de habitantes (70%). - N.º de personas mayores de 65 años (10%). - Superficie del municipio (10%). - Núcleos de población (10%). ✓ Las participaciones de cada municipio se determinarán en atención al grupo a que pertenece, aplicándole a la cuantía resultante de la repartición inicial para ese grupo las escalas específicas del artículo 57.Cuatro.b). ✓ Ajuste de las cantidades atribuidas a cada municipio conforme a los criterios anteriores para cuantificar su participación final en el Fondo adicional, aplicando la variable esfuerzo fiscal con efectos redistributivos y una ponderación del 5%. ✓ El índice de esfuerzo fiscal de cada municipio se calcula con una metodología similar a la contemplada en el Decreto 5/2004, si bien teniendo en cuenta la recaudación de los capítulos I, II y III (excluidos los tributos cedidos por el Estado). • Regulación de un procedimiento de compensación y retención de deudas con cargo al Fondo de Cooperación Local (artículos 59-61).
2013	**Ley 2/2013, de 27 de febrero, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2013**	• Una vez deducido el 1% correspondiente a gastos de la FEGAMP, se distribuye el Fondo base entre todos los municipios conforme a los coeficientes de reparto detallados en el anexo 6 de la Ley (artículo 61.Uno a Tres) • Al ser negativo, respecto a los de los dos ejercicios precedentes, el índice de evolución concerniente a la recaudación de los capítulos I, II y III del presupuesto de ingresos, no se divide el Fondo adicional entre los municipios • "Cuando en el transcurso del ejercicio se ponga fin a procedimientos de fusión o incorporación de municipios, el municipio resultante de la fusión o incorporación percibirá la suma de las entregas a cuenta correspondientes a cada municipio fusionado o incorporado y, en su caso, las liquidaciones definitivas que para cada uno de ellos se satisfagan en el año 2013. Del mismo modo, el municipio resultante de estos procedimientos tendrá derecho a percibir la suma de las liquidaciones que por el ejercicio 2013 correspondiesen a los municipios fusionados o incorporados" (artículo 61.Cinco). • Continuación de la regulación del procedimiento de compensación y retención de deudas con cargo al Fondo de Cooperación Local (artículos 63 a 65).

Continúa ▸

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA FONDO DE COOPERACIÓN LOCAL. EJERCICIOS 2012 A 2022		
Ejercicio	**Leyes de Presupuestos**	**Normación del Fondo de Cooperación Local**
2014	**Ley 11/2013, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2014**	• Una vez deducido el 1% correspondiente a gastos de la FEGAMP, se distribuye el Fondo base entre todos los municipios conforme a los coeficientes de reparto detallados en el anexo 6 de la Ley (artículo 58.Uno a Tres). • Al ser negativo respecto al de 2011 el índice de evolución correspondiente a la recaudación de los capítulos I, II y III del presupuesto de ingresos, no se distribuye el Fondo adicional entre los municipios. • "Lo dispuesto en los apartados Uno y Tres será de aplicación en la distribución de la entrega a cuenta y de la liquidación definitiva del ejercicio 2014" (artículo 58.Cuatro). • Prolongación de la regulación de las entregas a cuenta y liquidaciones definitivas en los procesos de culminación de fusiones o incorporaciones de municipios durante el ejercicio (artículo 58.Cinco). • Continuación de la regulación del procedimiento de compensación y retención de deudas con cargo al Fondo de Cooperación Local (artículos 60 a 62).
2015	**Ley 11/2014, de 19 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2015**	• Una vez deducido el 1% correspondiente a gastos de la FEGAMP, se distribuye el Fondo base entre todos los municipios conforme a los coeficientes de reparto detallados en el anexo 6 de la Ley (artículo 57.Uno a Tres). • Al ser negativo respecto al de 2011 el índice de evolución correspondiente a la recaudación de los capítulos I, II y III del presupuesto de ingresos, no se reparte el Fondo adicional entre los municipios. • "Lo dispuesto en los apartados Uno y Tres será de aplicación en la distribución de la entrega a cuenta y de la liquidación definitiva del ejercicio 2015" (artículo 57.Cuatro). • Prolongación de la regulación de las entregas a cuenta y liquidaciones definitivas en los procesos de culminación de fusiones o incorporaciones de municipios durante el ejercicio (artículo 57.Seis). • Continuación de la regulación del procedimiento de compensación y retención de deudas con cargo al Fondo de Cooperación Local (artículos 59 a 61).
2016	**Ley 12/2015, de 24 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2016**	• Una vez deducido el 1% correspondiente a gastos de la FEGAMP, se distribuye el Fondo base entre todos los municipios conforme a los coeficientes de reparto detallados en el anexo 6 de la Ley (artículo 57.Uno a Tres). • Al ser positivo respecto al de 2011 el índice de evolución correspondiente a la recaudación de los capítulos I, II y III del presupuesto de ingresos, se distribuye el Fondo adicional. • En aplicación de las medidas de fomento introducidas por la Ley 13/2015, de 24 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas "se incluye, entre los criterios de distribución de los nuevos recursos que se integran en el fondo, la participación en procesos de fusión o de incorporación voluntaria a otros municipios" (artículo 57.Cuatro).

Continúa ▸

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA FONDO DE COOPERACIÓN LOCAL. EJERCICIOS 2012 A 2022		
Ejercicio	**Leyes de Presupuestos**	**Normación del Fondo de Cooperación Local**
2016	**Ley 12/2015, de 24 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2016**	• Tales criterios pasan a desarrollarse por Orden de la Vicepresidencia y Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de 1 de agosto de 2016, que prevé que toda la dotación del Fondo adicional (2.173.664 €) pueda ser destinada a los municipios resultantes de procesos de fusión municipal o de incorporación voluntaria a otros ayuntamientos. • De no completarse ningún proceso de esta naturaleza antes del 30 de octubre de 2016, la norma reglamentaria dispone que la cuantía del Fondo se distribuya entre los municipios con población de derecho < a 15.000 habitantes, de acuerdo con los criterios y ponderaciones siguientes según los datos existentes a 1 de enero de 2016: - N.º de habitantes (55%). - N.º de personas mayores de 65 años (10%). - Superficie del municipio (15%). - Núcleos de población (20%). • Cálculo de la participación final en el Fondo adicional, modulando las cantidades asignadas a cada municipio conforme a los criterios anteriores, aplicando la variable esfuerzo fiscal con efectos redistributivos y una ponderación del 5% (artículo 57.Cuatro). • "Lo dispuesto en los apartados Uno, Tres y Cuatro será de aplicación en la distribución de la entrega a cuenta y de la liquidación definitiva del ejercicio 2016" (artículo 57.Cinco). • Prolongación de la regulación de las entregas a cuenta y liquidaciones definitivas en los procesos de culminación de fusiones o incorporaciones de municipios durante el ejercicio (artículo 57.Siete). • Continuación de la regulación del procedimiento de compensación y retención de deudas con cargo al Fondo de Cooperación Local .
2017	**Ley 1/2017, de 8 de febrero, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2017, y Ley 3/2017, de 13 de julio, de impulso al crecimiento económico y refuerzo del gasto social y de modificación de la Ley 1/2017, de 8 de febrero, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2017**	• Una vez deducido el 1% correspondiente a gastos de la FEGAMP, se distribuye el Fondo base entre todos los municipios conforme a los coeficientes de reparto detallados en el anexo VI de la Ley (artículo 54.Uno a Tres). • Al ser positivo respecto al de 2011 el índice de evolución correspondiente a la recaudación de los capítulos I, II y III del presupuesto de ingresos, se distribuye el Fondo adicional. • "se incluye, entre los criterios de distribución de los nuevos recursos que se integran en el fondo, la participación en procesos de fusión o de incorporación voluntaria a otros municipios" (artículo 54.Cuatro). • "Lo dispuesto en los apartados Uno, Tres y Cuatro será de aplicación en la distribución de la entrega a cuenta y de la liquidación definitiva del ejercicio 2017" (artículo 54.Cinco). • Prolongación de la regulación de las entregas a cuenta y liquidaciones definitivas en los procesos de culminación de fusiones o incorporaciones de municipios durante el ejercicio (artículo 54.Siete). • Continuación de la regulación del procedimiento de compensación y retención de deudas con cargo al Fondo de Cooperación Local (artículos 56 a 58).

Continúa ▸

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA FONDO DE COOPERACIÓN LOCAL. EJERCICIOS 2012 A 2022		
Ejercicio	**Leyes de Presupuestos**	**Normación del Fondo de Cooperación Local**
2018	**Ley 8/2017, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2018**	• Una vez deducido el 1% correspondiente a gastos de la FEGAMP, se distribuye el Fondo base entre todos los municipios conforme a los coeficientes de reparto detallados en el anexo VI de la Ley (artículo 55.Uno a Tres). • Al ser positivo respecto al de 2011 el índice de evolución correspondiente a la recaudación de los capítulos I, II y III del presupuesto de ingresos, se distribuye el Fondo adicional. • Como novedad, con anterioridad al reparto del fondo adicional se deduce una cantidad destinada a los gastos de funcionamiento a la FEGAMP. Al resto de la dotación de este fondo se le asigna carácter finalista, repartiéndose con los siguientes destinos: ✓ "- Hasta un máximo de 145.000 euros para la financiación de municipios con instituciones penitenciarias en su término municipal, en función de la población reclusa de las mismas. ✓ - Para asumir el 50 por ciento de la financiación de la comarcalización de los parques de bomberos, con un coste estimado de 1.700.000 euros. ✓ - El resto se aplicará al sostenimiento de los gastos de funcionamiento de los centros de salud de titularidad municipal en municipios de menos de 50.000 habitantes. Los municipios y los costes a financiar deberán ser convalidados por el Servicio Gallego de Salud. ✓ - Si, realizados los repartos anteriormente señalados, existiera remanente del fondo adicional, su importe se destinará a la financiación de los costes de mantenimiento de los conservatorios de grado medio" (artículo 55.Cuatro). • La cuantía que corresponda a cada municipio por cada uno de los bloques señalados será fijada en un acuerdo de la Subcomisión Permanente del Régimen Económico y Financiero de la Comisión Gallega de Cooperación Local. • Lo dispuesto en los apartados Uno y Tres se aplicará en el reparto de la entrega a cuenta y de la liquidación definitiva de 2018 (artículo 55.Cinco). • En el caso del fondo adicional, si la diferencia entre la cifra total de la liquidación definitiva y la que corresponde a las entregas a cuenta efectuadas es positiva, se distribuirá exclusivamente entre los municipios con población de derecho < a 15.000 habitantes de acuerdo con los criterios de ponderación recogidos en el apartado Cinco del artículo 55, a partir de los datos oficialmente disponibles a 1 de enero del año 2018: - Habitantes (55%). - Mayores de 65 años (10%). - Superficie (15%). - Núcleos de población (20%). • Cálculo de la participación final en el Fondo adicional, modulando las cantidades asignadas a cada municipio conforme a los criterios anteriores, aplicando la variable esfuerzo fiscal con efectos redistributivos y una ponderación del 5% (artículo 55.Cinco). • Prolongación de la regulación de las entregas a cuenta y liquidaciones definitivas en los procesos de culminación de fusiones o incorporaciones de municipios durante el ejercicio (artículo 55.Siete).

Continúa ▸

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA FONDO DE COOPERACIÓN LOCAL. EJERCICIOS 2012 A 2022		
Ejercicio	**Leyes de Presupuestos**	**Normación del Fondo de Cooperación Local**
2018	**Ley 8/2017, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2018**	• En el año 2018 se dota un fondo complementario finalista con un importe de 1.300.000 euros, que se destinará al cumplimiento de lo señalado en el artículo 13.Uno, apartados a) y f) de la Ley 5/1997, estando ambas letras relacionadas con el fomento de las fusiones entre municipios. El reparto se apunta como decisión de la consejería competente en materia de Administración local. • Continuación de la regulación del procedimiento de compensación y retención de deudas con cargo al Fondo de Cooperación Local (artículos 57 a 59).
2019	**Ley 2/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2019**	• Una vez deducido el 1% correspondiente a gastos de la FEGAMP, se distribuye el Fondo base entre todos los municipios conforme a los coeficientes de reparto detallados en el anexo VI de la Ley (artículo 57.Uno a Tres). • Al ser positivo respecto al de 2011 el índice de evolución correspondiente a la recaudación de los capítulos I, II y III del presupuesto de ingresos, se distribuye el Fondo adicional. • Con anterioridad al reparto del fondo adicional se deduce una cantidad destinada a los gastos de funcionamiento a la FEGAMP. Al resto de la dotación de este fondo se le asigna carácter finalista, repartiéndose, conforme al artículo 57.Cuatro, con los siguientes destinos: ✓ "- Ciento cuarenta y cinco mil euros a los municipios con instituciones penitenciarias en su término municipal. ✓ - Tres millones doscientos mil euros a los municipios de menos de cincuenta mil habitantes que tienen que asumir los gastos de funcionamiento de los centros de salud de su titularidad. ✓ - Setecientos mil euros a los municipios que tienen que asumir la financiación de los costes de mantenimiento de los conservatorios de grado medio. ✓ - Quinientos mil euros a los municipios resultantes de un proceso de fusión. ✓ - Un millón ochocientos cincuenta mil euros a los municipios que tengan que asumir la financiación de servicios de emergencia de carácter supramunicipal. ✓ - Dos millones quinientos mil euros a los municipios que tienen que asumir la financiación de las redes de franjas secundarias de gestión de biomasa para la prevención de incendios". • La cuantía que corresponda a cada municipio por cada uno de los bloques señalados será fijada en un acuerdo de la Subcomisión Permanente del Régimen Económico y Financiero de la Comisión Gallega de Cooperación Local. En caso de que alguno de los servicios sea prestado directamente por la Administración autonómica, no habrá reparto de las cuantías que correspondan entre los municipios. • El resto del fondo adicional se distribuirá entre los municipios con población < a 15.000 habitantes, atendiendo a los datos disponibles a 1 de enero de 2019, y en base a los siguientes criterios de ponderación: - Habitantes (55%). - Mayores de 65 años (10%). - Superficie (15%). - Núcleos de población (20%).

Continúa ▸

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA FONDO DE COOPERACIÓN LOCAL. EJERCICIOS 2012 A 2022		
Ejercicio	**Leyes de Presupuestos**	**Normación del Fondo de Cooperación Local**
2019	**Ley 2/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2019**	• Cálculo de la participación final en el Fondo adicional, modulando las cantidades asignadas a cada municipio conforme a los criterios anteriores, aplicando la variable esfuerzo fiscal con efectos redistributivos y una ponderación del 5% (artículo 57.Cuatro). • Lo dispuesto en los apartados Uno y Tres se aplicará en el reparto de la entrega a cuenta y de la liquidación definitiva de 2019 (artículo 57.Cinco). • En el caso del fondo adicional, si la diferencia entre la cifra total de la liquidación definitiva y la que corresponde a las entregas a cuenta efectuadas es positiva, se distribuirá exclusivamente entre los municipios con población de derecho < a 15.000 habitantes de acuerdo con los criterios de ponderación recogidos en el apartado Cuatro del artículo 57 (artículo 57.Cinco). • Prolongación de la regulación de las entregas a cuenta y liquidaciones definitivas en los procesos de culminación de fusiones o incorporaciones de municipios durante el ejercicio (artículo 57.Siete). • En el año 2019 se dota un fondo complementario finalista con un importe de 1.300.000 euros, que se destinará al cumplimiento de lo señalado en el artículo 13.Uno, apartados a) y f) de la Ley 5/1997, estando ambas letras relacionadas con el fomento de las fusiones entre municipios. El reparto se apunta como decisión de la consejería competente en materia de Administración local (artículo 57.Ocho) • Continuación de la regulación del procedimiento de compensación y retención de deudas con cargo al Fondo de Cooperación Local (artículos 59 a 61).
2020	**Ley 6/2019, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2020**	• Una vez deducido el 1% correspondiente a gastos de la FEGAMP, se distribuye el Fondo base entre todos los municipios conforme a los coeficientes de reparto detallados en el anexo VI de la Ley (artículo 57.Uno a Tres). • Al ser positivo respecto al de 2011 el índice de evolución correspondiente a la recaudación de los capítulos I, II y III del presupuesto de ingresos, se distribuye el Fondo adicional. • Con anterioridad al reparto del fondo adicional se deduce una cantidad destinada a los gastos de funcionamiento a la FEGAMP. Al resto de la dotación de este fondo se le asigna carácter finalista, repartiéndose, conforme al artículo 57.Cuatro, con los siguientes destinos: ✓ "- Ciento cuarenta y cinco mil euros a los municipios con instituciones penitenciarias en su término municipal. ✓ - Tres millones doscientos mil euros a los municipios de menos de cincuenta mil habitantes que tienen que asumir los gastos de funcionamiento de los centros de salud de su titularidad. ✓ - Setecientos mil euros a los municipios que tienen que asumir la financiación de los costes de mantenimiento de los conservatorios de grado medio. ✓ - Quinientos mil euros a los municipios resultantes de un proceso de fusión. ✓ - Un millón ochocientos cincuenta mil euros a los municipios que tengan que asumir la financiación de servicios de emergencia de carácter supramunicipal. ✓ - Dos millones quinientos mil euros a los municipios que tienen que asumir la financiación de las redes de franjas secundarias de gestión de biomasa para la prevención de incendios".

Continúa ▸

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA FONDO DE COOPERACIÓN LOCAL. EJERCICIOS 2012 A 2022		
Ejercicio	**Leyes de Presupuestos**	**Normación del Fondo de Cooperación Local**
2020	**Ley 6/2019, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2020**	• La cuantía que corresponda a cada municipio por cada uno de los bloques señalados será fijada en un acuerdo de la Subcomisión Permanente del Régimen Económico y Financiero de la Comisión Gallega de Cooperación Local. En caso de que alguno de los servicios sea prestado directamente por la Administración autonómica, no habrá reparto de las cuantías que correspondan entre los municipios. • Lo dispuesto en los apartados Uno y Tres se aplicará en el reparto de la entrega a cuenta y de la liquidación definitiva de 2020 (artículo 57.Cinco). • En el caso del fondo adicional, si la diferencia entre el importe total de la liquidación definitiva y el correspondiente a las entregas a cuenta realizadas es positiva, se distribuirá exclusivamente entre los municipios con población de derecho < a 15.000 habitantes de acuerdo con los criterios de ponderación recogidos en el apartado Cinco del artículo 57, a partir de los datos oficialmente disponibles a 1 de enero del año 2020: - Habitantes (55%). - Mayores de 65 años (10%). - Superficie (15%). - Núcleos de población (20%). • Cálculo de la participación final en el Fondo adicional, modulando las cantidades asignadas a cada municipio conforme a los criterios anteriores, aplicando la variable esfuerzo fiscal con efectos redistributivos y una ponderación del 5% (artículo 57.Cinco). • Prolongación de la regulación de las entregas a cuenta y liquidaciones definitivas en los procesos de culminación de fusiones o incorporaciones de municipios durante el ejercicio (artículo 57.Siete). • Continuación de la regulación del procedimiento de compensación y retención de deudas con cargo al Fondo de Cooperación Local (artículos 59 a 61).
2021	**Ley 3/2021, de 28 de enero, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2021**	• Una vez deducido el 1% correspondiente a gastos de la FEGAMP, se distribuye el Fondo base entre todos los municipios conforme a los coeficientes de reparto detallados en el anexo VI de la Ley (artículo 57.Uno a Tres). • Al ser positivo respecto al de 2011 el índice de evolución correspondiente a la recaudación de los capítulos I, II y III del presupuesto de ingresos, se distribuye el Fondo adicional. • Con anterioridad al reparto del fondo adicional se deduce una cantidad destinada a los gastos de funcionamiento a la FEGAMP. Al resto de la dotación de este fondo se le asigna carácter finalista, repartiéndose, conforme al artículo 57.Cuatro, con los siguientes destinos: ✓ "- ciento cuarenta y cinco mil euros a los municipios con instituciones penitenciarias en su término municipal. ✓ - dos millones doscientos treinta mil euros a los municipios de menos de cincuenta mil habitantes que tienen que asumir los gastos de funcionamiento de los centros de salud de su titularidad.

Continúa ▸

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA FONDO DE COOPERACIÓN LOCAL. EJERCICIOS 2012 A 2022		
Ejercicio	**Leyes de Presupuestos**	**Normación del Fondo de Cooperación Local**
2021	**Ley 3/2021, de 28 de enero, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2021**	✓ - novecientos mil euros a los municipios que tienen que asumir la financiación de los costes de mantenimiento de los conservatorios de grado medio. ✓ - un millón quinientos mil euros a los municipios resultantes de un proceso de fusión, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 13.uno, apartado a) y f), de la Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la Administración local de Galicia. El reparto de este importe se realizará en las condiciones que establezca la consejería competente en materia de Administración local. ✓ - un millón doscientos mil euros a los municipios que tienen que asumir la financiación de los servicios de emergencia de carácter supramunicipal ✓ – un millón quinientos mil euros a los municipios que tienen que asumir la financiación de las redes de franjas secundarias de gestión de la biomasa para la prevención de incendios ✓ – un millón doscientos mil euros a los municipios integrados en el Plan de retirada sistemática de nidos de avispón negro (Vespa velutina nigrithorax)". • La cuantía que corresponda a cada municipio por cada uno de los bloques señalados será fijada en un acuerdo de la Subcomisión Permanente del Régimen Económico y Financiero de la Comisión Gallega de Cooperación Local. En caso de que alguno de los servicios sea prestado directamente por la Administración autonómica, no habrá reparto de las cuantías que correspondan entre los municipios. • Lo dispuesto en los apartados Uno y Tres se aplicará en el reparto de la entrega a cuenta y de la liquidación definitiva de 2021 (artículo 57.Cinco). • En el caso del fondo adicional, si la diferencia entre el importe total de la liquidación definitiva y el correspondiente a las entregas a cuenta realizadas es positiva, se distribuirá exclusivamente entre los municipios con población de derecho < a 15.000 habitantes de acuerdo con los criterios de ponderación recogidos en el apartado Cinco del artículo 57, a partir de los datos oficialmente disponibles a 1 de enero del año 2021: - Habitantes (55%). - Mayores de 65 años (10%). - Superficie (15%). - Núcleos de población (20%). • Cálculo de la participación final en el Fondo adicional, modulando las cantidades asignadas a cada municipio conforme a los criterios anteriores, aplicando la variable esfuerzo fiscal con efectos redistributivos y una ponderación del 5% (artículo 57.Cinco). • Prolongación de la regulación de las entregas a cuenta y liquidaciones definitivas en los procesos de culminación de fusiones o incorporaciones de municipios durante el ejercicio (artículo 57.Siete).

Continúa ▸

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA FONDO DE COOPERACIÓN LOCAL. EJERCICIOS 2012 A 2022		
Ejercicio	**Leyes de Presupuestos**	**Normación del Fondo de Cooperación Local**
2022	**Ley 17/2021, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2022**	• Continuación de la regulación del procedimiento de compensación y retención de deudas con cargo al Fondo de Cooperación Local (artículos 59 a 61). • Una vez deducido el 1% correspondiente a gastos de la FEGAMP, se distribuye el Fondo base entre todos los municipios conforme a los coeficientes de reparto detallados en el anexo VI de la Ley. • Al ser positivo respecto al de 2011 el índice de evolución correspondiente a la recaudación de los capítulos I, II y III del presupuesto de ingresos, se distribuye el Fondo adicional. • "(...) de modo extraordinario en el ejercicio 2022, para calcular el importe de los ingresos de los capítulos I y II no se tendrá en cuenta las cuantías de las liquidaciones del sistema de financiación autonómica del impuesto sobre la renta de las personas físicas, del impuesto sobre el valor añadido y de los impuestos especiales del año 2020" (artículo 58.Uno a Tres). • Con anterioridad al reparto del fondo adicional se deduce una cantidad destinada a los gastos de funcionamiento a la FEGAMP. Al resto de la dotación de este fondo se le asigna carácter finalista, repartiéndose, conforme al artículo 58.Cuatro, con los siguientes destinos: ✓ "- Ciento cuarenta y cinco mil euros a los municipios con instituciones penitenciarias en su término municipal. ✓ - Dos millones cuatrocientos setenta mil euros a los municipios de menos de cincuenta mil habitantes que tienen que asumir los gastos de funcionamiento de los centros de salud de su titularidad. ✓ - Novecientos mil euros a los municipios que tienen que asumir la financiación de los costes de mantenimiento de los conservatorios de grado medio. ✓ - Un millón quinientos mil euros a los municipios resultantes de un proceso de fusión, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 13.uno, letras a) y f), de la Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la Administración local de Galicia. El reparto de este importe se realizará en las condiciones que se establezcan por la consejería competente en materia de Administración local. ✓ - Dos millones setecientos mil euros a los municipios que tienen que asumir la financiación de los servicios de emergencia de carácter supramunicipal. ✓ - Dos millones de euros a los municipios que tienen que asumir la financiación de las redes de franjas secundarias de gestión de la biomasa para la prevención de incendios. ✓ - Un millón doscientos mil euros a los municipios integrados en el Plan de retirada sistemática de nidos del avispón negro de patas amarillas (Vespa velutina nigrithorax). ✓ - Un millón ochocientos mil euros en función del gasto realizado por los municipios en la renovación del parque municipal de motobombas contra incendios y en camiones de recogida de basura".

Continúa ▸

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA FONDO DE COOPERACIÓN LOCAL. EJERCICIOS 2012 A 2022		
Ejercicio	**Leyes de Presupuestos**	**Normación del Fondo de Cooperación Local**
2022	**Ley 17/2021, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2022**	• La cuantía que corresponda a cada municipio por cada uno de los bloques señalados será fijada en un acuerdo de la Subcomisión Permanente del Régimen Económico y Financiero de la Comisión Gallega de Cooperación Local. En caso de que alguno de los servicios sea prestado directamente por la Administración autonómica, no habrá reparto de las cuantías que correspondan entre los municipios. • Lo dispuesto en los apartados Uno y Tres se aplicará en el reparto de la entrega a cuenta y de la liquidación definitiva de 2022 (artículo 58.Cinco). • En el caso del fondo adicional, si la diferencia entre el importe total de la liquidación definitiva y el correspondiente a las entregas a cuenta realizadas es positiva, se distribuirá exclusivamente entre los municipios con población de derecho < a 15.000 habitantes de acuerdo con los criterios de ponderación recogidos en el apartado Cinco del artículo 58, a partir de los datos oficialmente disponibles a 1 de enero del año 2022: - Habitantes (55%). - Mayores de 65 años (10%). - Superficie (15%). - Núcleos de población (20%). • Cálculo de la participación final en el Fondo adicional, modulando las cantidades asignadas a cada municipio conforme a los criterios anteriores, aplicando la variable esfuerzo fiscal con efectos redistributivos y una ponderación del 5% (artículo 58.Cinco). • Prolongación de la regulación de las entregas a cuenta y liquidaciones definitivas en los procesos de culminación de fusiones o incorporaciones de municipios durante el ejercicio (artículo 58.Siete). • Continuación de la regulación del procedimiento de compensación y retención de deudas con cargo al Fondo de Cooperación Local (artículos 60 a 62).

3.2. La evolución del Fondo de Cooperación Local desde 2003 a 2022

Tras la exposición de las características esenciales de esta vía de financiación de las Haciendas locales de Galicia pasamos a recoger en diferentes tablas unos datos cuantitativos de interés.

Fondo de Cooperación Local de Galicia. Distribución y porcentaje de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma. Ejercicios 2003 a 2022

Ejercicio	Fondo principal o base Porcentaje de participación	Fondo adicional Porcentaje de participación	Fondo complementario Porcentaje de participación	Fondo de Cooperación Local Porcentaje total de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma
2003	1,7493517%	(1)	-	1,7493517%
2004	1,8945459%	(1)	-	1,8945459%
2005	1,8945459%	(2)	-	1,8945459%
2006	1,8945459%	0,3599439%	(3)	2,2544898%
2007	1,8945459%	0,3599439%	0,1640573%	2,4185471%
2008	1,8945459%	0,3599439%	0,3147237%	2,5692135%
2009	1,8945459%	0,3599439%	0,4569063%	2,7113961%
2010	1,8945459%	0,3599439%	0,6029027%	2,8573925%
2011	2,3505369%	0%	0%	2,3505369%
2012	2,3039714%	0,0465655%	0%	2,3505369%
2013	2,3654321%	0%	0%	2,3654321%
2014	2,4782546%	0%	0%	2,4782546%
2015	2,4782546%	0%	0%	2,4782546%
2016	2,3836184%	0,0458622%	0%	2,4294806%
2017	2,3836184%	0,0458622%	0%	2,4294806%
2018	2,2525832%	0,1262103%	0%(4)	2,3787935%
2019	2,1867427%	0,1920508%	0%(5)	2,3787935%
2020	2,0720517%	0,2480363%	0%	2,3200880%
2021	2,1498845%	0,1702035%	0%	2,3200880%
2022	2,0808924%	0,2391955%	0%	2,3200879%

Fuente: Leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para los años 2003 a 2022.

(1) En los ejercicios 2003 y 2004 se dotó un Fondo adicional complementario para distribuir entre los municipios de población < a 15.000 habitantes, si bien no se integraba en el porcentaje de participación del Fondo de Cooperación Local.

(2) El Fondo adicional tuvo una dotación de 12.000.000 €. Según lo dispuesto en la disposición adicional sexta, apartado Dos, de la Ley 13/2004, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2005, a partir del ejercicio 2006 su dotación pasa a integrarse en el porcentaje de participación del Fondo de Cooperación Local, sin perjuicio de su singularidad.

(3) El Fondo complementario se crea por el artículo 49, apartado Dos, de la Ley 7/2005, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2006, con una dotación inicial de 6.000.000 €.

(4) El artículo 55.Ocho de la Ley 8/2017, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2018, aprueba un fondo complementario finalista de 1.300.000 euros, al que no se le asigna un porcentaje concreto.

(5) El artículo 57.Ocho de la Ley 2/2018, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2019, aprueba un fondo complementario finalista de 1.300.000 euros, al que no se le asigna un porcentaje concreto.

Como se puede observar con los datos de la primera tabla, el porcentaje de participación en los tributos de la Hacienda autonómica fue creciendo de forma continuada desde 2003 a 2010. El descenso que se aprecia en 2011 obedece, según indicamos anteriormente, a que el porcentaje tuvo que ser revisado a la baja debido al incremento de los porcentajes de cesión de tributos por el Estado a la Comunidad Autónoma resultante de la reforma operada por la Ley 22/2009 en el sistema de financiación autonómica. A partir de ese ejercicio este tanto por ciento ha sufrido leves cambios al alza o a la baja en función del comportamiento de la recaudación tributaria de la Hacienda autonómica.

En las dos tablas siguientes se detallan las dotaciones presupuestarias para el Fondo de Cooperación Local entre 2003 y 2022, así como la financiación que corresponde a cada habitante de dicho instrumento. Puede observarse cómo de 2003 a 2009 -ejercicio en que la cuantía del Fondo alcanzó el máximo hasta la fecha-, la asignación presupuestaria para canalizar la participación en los tributos autonómicos se elevó un 126,15 por 100. En 2010 este instrumento de financiación padeció una drástica minoración, debida a la mala situación por la que atravesaron las finanzas públicas autonómicas, a consecuencia de la consabida crisis económica. A partir de 2011 se inicia un proceso de recuperación, que solo decae ligeramente en 2014 y 2015, pero que vuelve a coger fuelle a partir de 2018, alcanzado en 2020 y 2022 las cifras más altas, muy por encima del máximo de 2009.

La financiación por habitante revela la importancia del Fondo de Cooperación Local en el ámbito autonómico gallego. Tomando como referencia el año base no ha disminuido en ningún ejercicio, alcanzando su cifra máxima en 2020 con 50,26 euros por habitante.

Fondo de Cooperación Local de Galicia [1]. Dotación presupuestaria en los ejercicios 2003 a 2022

Ejercicio	Fondo principal o base del ejercicio Euros	Fondos adicionales o complementarios		Liquidación de ejercicios anteriores Euros	Total FCL-Participación en tributos de la Com. Autónoma Euros
		Fondo adicional Euros	Fondo complementario Euros		
2003	46.981.749	9.000.000 [2]	0	498.742	56.480.491
2004	55.830.355	12.000.000	0	2.100.000	69.930.355
2005	60.634.915	12.000.000	0	2.128.792	74.763.707
2006	79.154.411	0	6.000.000	5.074.470	90.228.881
2007	92.461.463	0	6.000.000	7.805.597	106.267.060
2008	104.082.175	0	6.000.000	9.416.892	119.499.067
2009	106.972.805	0	9.000.000 [3]	11.757.98	127.730.788
2010	94.663.726	0	0	7.605.659	102.269.385
2011	112.972.805	0	0	1.351.257	114.324.062
2012	112.972.806	2.283.291	0	1.332.562	116.588.659
2013	112.972.806	0	0	1.095.492	114.068.298
2014	112.972.806	0	0	0	112.972.806
2015	112.972.806	0	0	0	112.972.806
2016	112.972.806	2.173.664	0	991.785	116.138.255
2017	112.972.806	2.236.227	0	4.555.099	119.764.132
2018	112.972.806	6.329.768	1.300.000 [4]	4.991.591	125.594.165
2019	112.972.806	9.921.841	1.300.000 [5]	4.549.706	128.744.353
2020	112.972.806	13.523.485	0	9.301.664	135.797.955
2021	112.972.806	8.943.907	0	5.141.197	127.057.910
2022	112.972.806	12.986.058	0	9.755.064	135.713.928
Variación período	140,46%	44,29%	0%	1.855,93%	140,28%

Fuente:

[1] Estado de gastos de las Leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para los años 2003 a 2022. Las dotaciones presupuestarias al Fondo de Cooperación Local se conceptuaron en los estados de gastos de los presupuestos generales como transferencias de capital hasta el ejercicio 2009 y como transferencias corrientes a partir de 2010.

[2] En la sección 21 de los Presupuestos aparece dicha dotación. No obstante, de acuerdo con la disposición adicional sexta, apartado Dos, de la Ley 6/2002, de 27 de diciembre, el importe adicional para distribuir en 2003 entre los municipios con una población < a 15.000 habitantes no sería < a 12.000.000 de euros para el ejercicio 2003, dotándose con cargo a la sección 23, referida a gastos de diversas consejerías.

[3] 6.000.000 de euros en concepto de Fondo complementario y 3.000.000 € a título de compensación extraordinaria de 2005 por aplicación del Pacto Local.

[4] El artículo 55.Ocho de la Ley 8/2017, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2018, aprueba un fondo complementario finalista de 1.300.000 euros.

[5] El artículo 57.Ocho de la Ley 2/2018, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2019, aprueba un fondo complementario finalista de 1.300.000 euros.

Fondo de Cooperación Local de Galicia. Financiación por habitante. Ejercicios 2003 a 2022

Ejercicio	Fondo de Cooperación Local Dotación total Euros	Población de la Comunidad Autónoma según INE	Fondo de Cooperación Local Financiación por habitante Euros
2003	56.480.491	2.705.158	20,88
2004	69.930.355	2.711.578	25,79
2005	74.763.707	2.762.198	27,07
2006	90.228.881	2.767.524	32,60
2007	106.267.060	2.772.533	38,33
2008	119.499.067	2.784.169	42,92
2009	127.730.788	2.796.089	45,68
2010	102.269.385	2.797.653	36,56
2011	114.324.062	2.736.636	41,78
2012	116.588.659	2.781.498	41,92
2013	114.068.298	2.765.940	41,24
2014	112.972.806	2.748.695	41,10
2015	112.972.806	2.732.347	41,35
2016	116.138.255	2.718.525	42,72
2017	119.764.132	2.708.339	44,22
2018	125.594.165	2.701.743	46,48
2019	128.744.353	2.699.499	47,69
2020	135.797.955	2.701.819	50,26
2021	127.057.910	2.695.645	47,13
2022	135.713.928	-(1)	

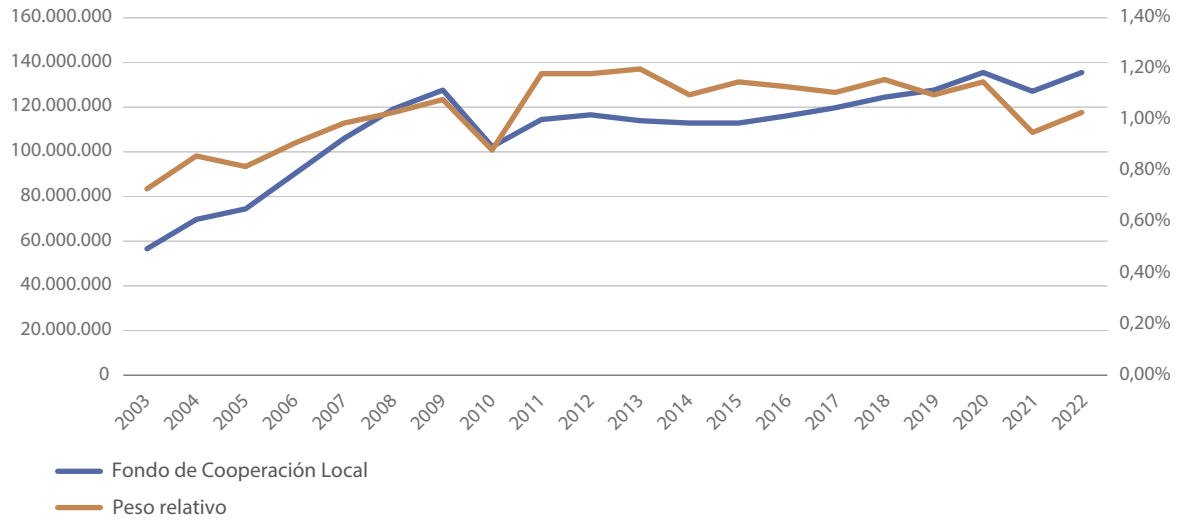
Fuente: Estado de gastos de las Leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para los años 2003 a 2022.

(1) La página *web* del INE no ofrece actualmente datos de población de 2022, dejando constancia de las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero.

El Fondo de Cooperación Local en el gasto de la Comunidad Autónoma de Galicia Ejercicios 2003 a 2022

Ejercicio	Presupuesto de la Comunidad Autónoma [1] Estado de gastos. Euros	Fondo de Cooperación Local Dotación total. Euros	Fondo de Cooperación Local Peso relativo
2003	7.749.073.962	56.480.491	0,73%
2004	8.162.674.951	69.930.355	0,86%
2005	9.090.326.907	74.763.707	0,82%
2006	9.911.726.030	90.228.881	0,91%
2007	10.785.743.077	106.267.060	0,99%
2008	11.556.123.655	119.499.067	1,03%
2009	11.792.823.088	127.730.788	1,08%
2010	11.686.232.484	102.269.385	0,88%
2011	9.708.017.216	114.324.062	1,18%
2012	9.858.456.530	116.588.659	1,18%
2013	9.479.889.414	114.068.298	1,20%
2014	10.281.347.155	112.972.806	1,10%
2015	9.790.361.592	112.972.806	1,15%
2016	10.310.241.402	116.138.255	1,13%
2017	11.029.406.151	119.764.132	1,11%
2018	10.723.973.161	125.594.165	1,17%
2019	11.544.351.293	128.744.353	1,11%
2020	11.821.575.337	135.797.955	1,15%
2021	13.396.505.623	127.057.910	0,95%
2022	13.117.948.261	135.713.928	1,03%
Variación período	69,28%	140,28%	41,1%

Fuente: Estado de gastos de las Leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para los años 2003 a 2022.
[1] Administración General, organismos autónomos, entidades públicas instrumentales de consulta y asesoramiento y agencias públicas.



El análisis de los datos de la tabla, proyectados en el gráfico, permite concluir que el Fondo de Cooperación Local ha ido adquiriendo solidez con relación al conjunto del presupuesto de gastos de la Administración general de la Comunidad gallega, y ello porque partiendo de un 0,73 por 100 en 2003, los porcentajes siguientes muestran una evolución tímidamente ascendente, hasta estabilizarse en los últimos diez años por encima, como regla general, del 1 por 100.

En cualquier caso, el Fondo de Cooperación Local no es la principal fuente de aportación de recursos de la Comunidad Autónoma a las corporaciones locales. De hecho, las Leyes de Presupuestos contemplan altas cuantías en concepto de transferencias finalistas, como consecuencia de la suscripción de convenios o la concesión de subvenciones que aparecen recogidas en los distintos programas de gasto y cuya distribución funcional se concreta en cada ejercicio en un anexo a los propios Presupuestos[123].

Desglose de la Financiación y cooperación económica de Galicia con las corporaciones locales. Ejercicios 2006 a 2022

Ejercicio	Financiación y cooperación económica con entes locales	Participación de municipios y provincias en tributos del Estado Entregas a cuenta (1)		Fondo de Cooperación Local		Transferencias y subvenciones finalistas a entes locales	
	Dotación total Euros	Dotación Euros	Peso relativo	Dotación Euros	Peso relativo	Dotación Euros	Peso relativo
2006	423.608.522	0	0%	90.228.881	21,30%	333.379.641	78,70%
2007	1.160.498.420	778.968.000	67,12%	106.267.060	9,16%	275.263.360	23,72%
2008	1.239.131.882	830.379.888	67,01%	119.499.067	9,64%	289.252.927	23,34%
2009	1.275.440.704	837.853.307	65,69%	127.730.788	10,01%	309.856.609	24,29%
2010	1.227.674.851 (2)	801.000.000	65,25%	102.269.385	8,33%	306.096.387	24,93%
2011	356.640.559	0 (3)	0%	114.324.062	32,06%	242.316.497	67,94%
2012	322.700.772	0	0%	116.588.659	36,13%	206.112.113	63,87%
2013	280.473.654	0	0%	114.068.298	40,67%	166.405.356	59,33%
2014	276.828.908	0	0%	112.972.806	40,81%	163.856.102	59,19%
2015	291.530.779	0	0%	112.972.806	38,75%	178.557.973	61,25%
2016	313.316.761	0	0%	116.138.255	37,07%	197.178.506	62,93%
2017	328.283.683	0	0%	119.764.132	36,48%	208.519.551	63,52%
2018	360.706.974	0	0%	125.594.165	34,82%	235.112.809	65,18%
2019	390.366.748	0	0%	128.744.353	32,98%	261.622.395	67,02%
2020	401.373.909	0	0%	135.797.955	33,83%	265.575.954	66,17%
2021	407.864.257	0	0%	127.057.910	31,15%	280.806.347	68,85%
2022	488.618.681	0	0%	135.713.928	27,77%	352.904.753	72,22%

Fuente: Estado de gastos de las Leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para los años 2006 a 2022.

(1) Las transferencias corrientes por participación de los municipios y provincias en los tributos del Estado se distribuyen a través del ente autonómico en virtud del artículo 49.2 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia.

(2) 18.309.079 euros corresponden al Fondo extraordinario para inversiones de apoyo a los ayuntamientos previsto en el artículo 56 de la Ley 9/2009, de 23 de diciembre.

(3) A partir del ejercicio 2011, conforme a lo dispuesto en la exposición de motivos de la Ley 14/2010, de 27 de diciembre, a la participación de los municipios y provincias en los tributos del Estado se le dota de un carácter extrapresupuestario.

123 Véase el Decreto 193/2011, de 6 de octubre, por el que se regulan especialidades en las subvenciones a las entidades locales gallegas.

El peso relativo del Fondo de Cooperación Local en el ámbito general de la financiación económica a las entidades locales no ha superado nunca en el período objeto de estudio el 41%. Se ha movido en una horquilla que ha ido de un mínimo de un 8,33% en el ejercicio 2010 a un máximo de un 40,81% en el ejercicio 2014. En 2022 se sitúa en el 27,77%, inferior al peso relativo de los ejercicios inmediatamente anteriores. Las transferencias y subvenciones finalistas a dichos entes públicos tienen sin duda alguna más entidad. Han oscilado entre un 23,34% del ejercicio 2008 y un78,70% en el ejercicio 2006. En 2022 el peso relativo de las citadas aportaciones económicas alcanza un 72,22%, porcentaje muy próximo ya al máximo alcanzado en 2006.

4. Valoración general

En primer lugar, queremos aclarar que las opiniones que vamos a verter irán referidas a la regulación del Fondo de Cooperación Local existente y aplicable, con ligeros cambios, desde el ejercicio 2011 hasta el presente ejercicio 2022.

4.1. Aspectos positivos

1) La normación de la cooperación económica autonómica con las Haciendas locales, así como del Fondo de Cooperación Local en la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia.

2) La configuración de este instrumento de financiación como una fuente estable y continuada de aportaciones económicas a las entidades municipales, acumulando ya 25 años de trayectoria.

3) La consideración como beneficiarios del Fondo de Cooperación Local de la totalidad de los municipios de Galicia.

4) Peso relativo dentro del gasto público de la Administración autonómica, sin que resulte despreciable la financiación per cápita media que supone para los municipios.

5) La toma en consideración de los municipios con población de derecho inferior a 15.000 habitantes a la hora de atribuir los recursos procedentes del citado Fondo.

6) El cumplimiento del artículo 142 de la Constitución, puesto que su dotación presupuestaria se halla directamente vinculada a la recaudación tributaria de la Hacienda autonómica. Desde el ejercicio 2001 el Fondo de Cooperación Local se nutre de un porcentaje de participación en la recaudación líquida de los capítulos I (impuestos directos), II (impuestos indirectos) y III (tasas, precios públicos y otros ingresos) del presupuesto de ingresos de la Administración general autonómica. La base de cálculo del mencionado porcentaje abarca, por consiguiente, todos los tributos percibidos por esta, tanto los cedidos total o parcialmente por el Estado como los propios.

7) Coherencia en su mecánica de funcionamiento con lo señalado en el apartado anterior. A lo largo de cada ejercicio, conforme a las previsiones de recaudación del presupuesto de ingresos autonómico, a los ayuntamientos se le realizan entregas a cuenta. Conocida la liquidación definitiva de aquel, se practica la liquidación definitiva a los ayuntamientos, transfiriendo o, en su caso, reteniendo el importe que corresponda.

8) La atribución a las asignaciones económicas con cargo al Fondo de Cooperación Local de financiación plenamente incondicionada a partir del ejercicio 2002, desvaneciéndose su carácter de transferencias afectas a la financiación de infraestructuras o a la adquisición de equipamientos vinculados a la prestación de servicios básicos locales. Obviamente, ello refuerza la autonomía municipal en la vertiente del gasto público.

9) El acomodo de los acuerdos que adopte la Comisión Gallega de Cooperación Local en orden a la distribución del Fondo a unas patrones obligatorios y criterios de ponderación mínimos legalmente establecidos.

4.2. Aspectos negativos

1) La no existencia de un marco financiero plurianual para el Fondo de Cooperación Local, a pesar de que las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma contemplen sucesivamente su dotación económica y regulen su distribución.

2) La incorrección teórica en la inclusión de las tasas, precios públicos y otros ingresos del capítulo III del presupuesto de ingresos de la Administración general de la Comunidad Autónoma entre los recursos coparticipados por las Haciendas locales. Y ello porque tales ingresos están relacionados, de un modo u otro, con servicios o actividades prestados por el ente autonómico. Sin embargo, desde el punto de vista práctico, la cuestión carece de importancia, ya que este instrumento de financiación se materializa en una participación global en los ingresos regionales, no estando referida de forma específica a ninguna exacción concreta.

3) El anquilosamiento de la dotación del Fondo de Cooperación Local a partir de 2010, pues la crisis económico-financiera puso en verdaderos aprietos a las Haciendas autonómicas, no siendo esta una excepción.

4) La no inclusión entre los entes beneficiarios de las dotaciones del Fondo de las entidades locales distintas de los municipios.

5) Dentro de las líneas de cooperación económica autonómica con dichos entes, tienen un mayor peso relativo las transferencias y subvenciones finalistas que el propio Fondo de Cooperación Local.

XI. COMUNIDAD DE MADRID

1. El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Madrid de 1983

El artículo 51 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, alude escueta y nominalmente al principio de coordinación entre este autonómico y las Haciendas estatal y local. La aludida ley no contiene ningún precepto que materialice la obligación constitucional de proporcionar recursos económicos a los entes locales por parte de la Comunidad Autónoma. Al contrario de la tutela y control que en otros Estatutos autonómicos se vislumbra hacia las Haciendas locales, es difícil hallar en este una mención expresa a la participación de las entidades locales en el rendimiento de los tributos que sostengan la Hacienda autonómica, ni en general elementos de colaboración financiera con aquellas.

La no inclusión de referencias concretas al papel de la Comunidad de Madrid como garante de la suficiencia financiera y autonomía de las corporaciones locales está influida por el hecho de la no renovación del Estatuto autonómico, como sucedió con otros hace quince años, aproximadamente[124]. Al menos, el desarrollo legislativo posterior sí ha incluido indicaciones propias de esta función constitucional.

2. La normativa autonómica de Madrid sobre régimen local

Los artículos 127 y siguientes de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, contemplan distintos instrumentos con el fin de articular relaciones de cooperación con las entidades locales: planes o programas de inversiones, subvenciones, firma de convenios, creación de consorcios o cualquier otro que se estime conveniente.

Dado el objeto de nuestro estudio, el instrumento más importante se describe en el artículo 133 de dicha norma, por el cual se demandaba al gobierno autonómico la creación mediante decreto de un Fondo Regional de Cooperación Municipal, "destinado a sufragar gastos corrientes de los Ayuntamientos, necesarios para el funcionamiento y mantenimiento de las infraestructuras, equipamientos y zonas verdes municipales".

124 El Estatuto sí ha sido reformado por las siguientes Leyes Orgánicas: 2/1991, de 13 de marzo; 10/1994, de 24 de marzo; y 5/1998, de 7 de julio.

En efecto, en cumplimiento de la ley, el Decreto 66/2003, de 22 de mayo, crea dicho Fondo y regula los aspectos esenciales del mismo: régimen jurídico, beneficiarios, dotación, periodicidad, forma de gestión y ejecución, etc.

Su objeto, tal y como se describe en el artículo 2 del mencionado Decreto es "sufragar determinados gastos corrientes de los Ayuntamientos necesarios para el funcionamiento y mantenimiento de las infraestructuras, equipamientos y zonas verdes municipales, que hayan sido ejecutados con cargo a programas regionales de inversiones y servicios de Madrid". Este Programa, conocido con las siglas PRISMA, constituye, conforme a lo dispuesto en el artículo 128.1 y 2 de la Ley 2/2003, el instrumento básico de cooperación económica autonómica a los gastos necesarios para la realización de obras y servicios de competencia local y para la consecución de los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal en el marco de la política social y económica, coadyuvando a la prestación integral y adecuada en todo su territorio de los servicios de competencia local, especialmente de los que se consideran mínimos y obligatorios, coordinando la prestación de los servicios municipales entre sí.

El programa es de carácter plurianual y se elabora de acuerdo con los principios de participación, transparencia, publicidad y equidad en el trato de las entidades locales, procediéndose a su aprobación mediante decreto del Gobierno, previo conocimiento de la Asamblea de Madrid (artículo 129.1 y 3). Se elaborará sobre la base de las inversiones propuestas por las corporaciones locales, sin perjuicio de la asignación a cada municipio de una cantidad fija en función de los indicadores socioeconómicos aplicables de forma homogénea a todos ellos (artículo 130.2). En cualquier caso, se atenderán en primer lugar las inversiones más perentorias, de cara a atender las necesidades mínimas de todos los habitantes de la Comunidad madrileña y aquellas que generen empleo (artículo 130.4). También se considerarán especialmente los proyectos realizados por las mancomunidades de municipios (artículo 130.3).

En principio la financiación del PRISMA procede de la suma de recursos autonómicos y locales, excepto de los municipios con población inferior a 2.500 habitantes, que no harán aportación (artículo 131.1). La contratación de las actuaciones del Programa puede realizarse tanto por la Comunidad de Madrid como por sus entidades locales. En este caso la aportación de la Hacienda autonómica se calificará como subvención, siéndole de aplicación la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de dicha Comunidad (artículo 131.2).

En la actualidad tanto el Fondo Regional de Cooperación Municipal como el PRISMA siguen vigentes, lo que nos permite medir el nivel de compromiso de esta Comunidad con el mandato recogido en el artículo 142 de la Constitución.

No podemos, no obstante, dejar de citar el infructuoso Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid, creado por la Ley 15/1984, de 19 de diciembre, cuyo propósito fue dotar de recursos suplementarios a las Haciendas locales, cooperar a la creación y mejora de infraestructurales municipales y comarcales y reducir los desequilibrios económico-sociales en el ámbito de la Comunidad de Madrid (artículo 1). Dicho Fondo debía sustanciarse con dotaciones consignadas en los Presupuestos de esta Comunidad y un recargo del 3% sobre la cuota líquida del IRPF (artículos 2 y 7). Un 40% de la recaudación neta del recargo sobre el IRPF se distribuiría en forma de transferencias corrientes a los presupuestos de los distintos ayuntamientos y el 60% restante se destinaría a financiar proyectos de inversión de carácter real o financiero, de ámbito local o comarcal (artículo 3).

La ley en cuestión fue recurrida ante el Tribunal Constitucional, quien en la Sentencia 150/1990, de 4 de octubre, confirmó su validez como instrumento de financiación. Sin embargo, el rechazo popular impidió que el recargo entrara en vigor.

Aun así, el fallo nos aclara las siguientes cuestiones:

- Solo las Comunidades Autónomas pueden iniciar el proceso para que las entidades locales participen en la recaudación de sus tributos, en desarrollo de su competencia de cooperación económica con aquellas (fundamento jurídico 11).
- Tales entes públicos pueden y deben, por mandato constitucional, estatutario y legal, atender a la realización de los principios constitucionales de solidaridad e igualdad material en el ejercicio de sus competencias propias (fundamento jurídico 11).
- La participación en tributos no tiene por qué articularse necesariamente a través de fondos de libre disposición, siendo posible orientarlos a finalidades o inversiones determinadas, con la condición de que esté vinculada al ejercicio de competencias propias (fundamento jurídico 12).

3. El Fondo Regional de Cooperación Municipal de la Comunidad de Madrid

3.1. El Fondo Regional de Cooperación Municipal: un complemento al Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid (PRISMA)

Hemos adelantado que el Decreto 66/2003, de 22 de mayo, crea el Fondo Regional de Cooperación Municipal, contribuyendo a la suficiencia financiera de las entidades locales. Dicho instrumento se configura como un complemento del también mencionado Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid (PRISMA), de naturaleza plurianual y con una financiación mixta, tanto autonómica como municipal. De hecho, como constataremos, la propia estructura del Fondo Regional de Cooperación Municipal está muy ligada al PRISMA.

Este Programa comenzó su periplo en el periodo 1997-2000, siendo su dotación total de 550 millones de euros. A partir de ese periodo se ha ido incrementando la aportación autonómica, reduciéndose la parte con la que participan los ayuntamientos.

De hecho, en el Decreto 118/2020, de 23 de diciembre, de Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el "Programa de Inversión Regional de la Comunidad de Madrid para el período 2021-2025, con una dotación de 1.000.000.000 de euros (PIR 2021-2025)" el porcentaje de cofinanciación municipal se condiciona a la población del municipio, de forma que para municipios de menos de 2.500 habitantes no es necesaria; para aquellos entre 2.500 y 5.000 habitantes debe ser al menos el 1% y para los de más de 5.000 habitantes al menos el 5%.

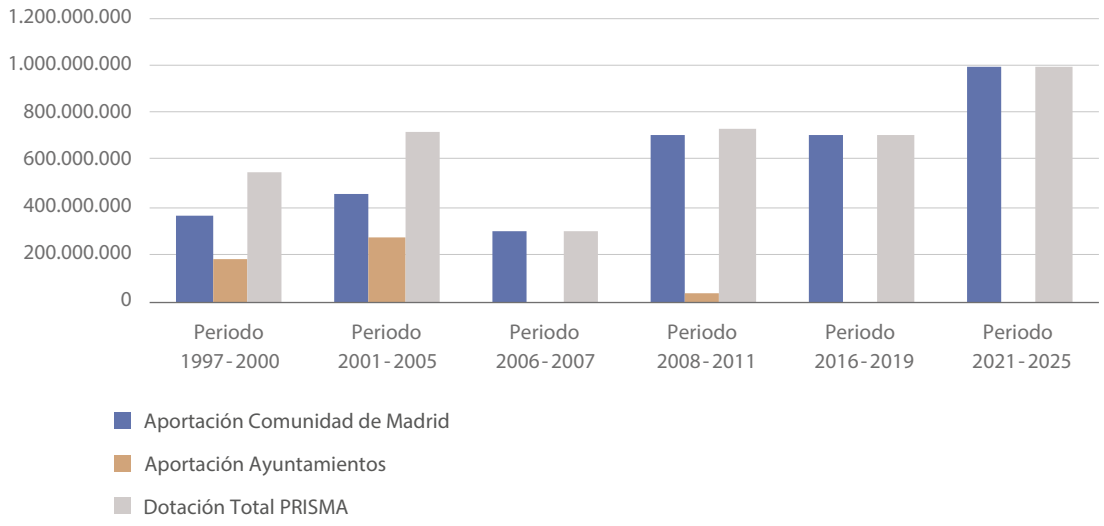
Además, aunque se defina, en el artículo 2.1 del último Decreto apuntado, como el instrumento básico de cooperación económica a los gastos necesarios para la realización de obras y la prestación de servicios de competencia municipal, también se puede asignar un porcentaje no superior al 25% a gasto corriente. Así, por razones excepcionales, que han de justificar los municipios, "se podrá autorizar una dotación extraordinaria de gasto corriente teniendo tal carácter el importe que resulte de la aplicación del porcentaje superior al 25 por 100, sin que pueda exceder en ningún caso del 90 por 100, de la asignación inicial que le corresponda" (artículo 9.4 Decreto 118/2020). Teóricamente previsto para inversiones, ha ido suavizando, sin embargo, su aplicación para atender parcialmente a las necesidades reales e inmediatas de financiación de los municipios.

Dotación del Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid (PRISMA) de la Comunidad de Madrid. Ejercicios 1997 a 2022

	Aportación Comunidad de Madrid Euros	Aportación Ayuntamientos Euros	Dotación Total PRISMA Euros
Periodo 1997-2000	369.000.000	181.000.000	550.000.000
Periodo 2001-2005	453.764.138	265.183.038	718.947.176
Periodo 2006-2007	300.000.000	0	300.000.000
Periodo 2008-2011 (prorrogado hasta 2015)	700.000.000	28.000.000	728.000.000
Periodo 2016-2019 (prorrogado hasta 2020)	700.000.000	Variable por población	700.000.000 [2]
Periodo 2021-2025	1.000.000.000	Variable por población [1]	1.000.000.000 [2]

[1] Menos de 2.500 habitantes: no es necesaria; entre 2.500 y 5.000 habitantes: al menos el 1%; más de 5.000 habitantes: al menos el 5%.
[2] Más la correspondiente cofinanciación municipal.

PRISMA 1997-2002



3.2. Características básicas del Fondo Regional de Cooperación Municipal

La primera característica del Fondo es que es el cauce a través del cual las entidades locales reciben transferencias corrientes de la Comunidad Autónoma con la consideración jurídica de subvenciones (artículo 3 Decreto 66/2003). De ahí que aquellas estén obligadas a demostrar, bajo ciertas condiciones temporales, materiales y formales, el destino de los importes recibidos, teniendo la Administración autonómica la potestad de corroborar la ejecución del gasto justificado, emitiendo fruto de esta un informe con carácter previo a la propuesta de pago.

Al tratarse de subvenciones o ayudas no es necesario dedicar especial atención a este instrumento de cooperación. No acumula los caracteres propios de una participación en los tributos de la Hacienda regional. Por ello, puede afirmarse que este recurso no existe hoy en la Comunidad de Madrid, que no ha previsto un sistema de participación incondicional en sus ingresos que fomente la autonomía local, tal y como exige la Constitución.

En cualquier caso, apuntaremos unas breves líneas sobre dicho instrumento con el que la Comunidad madrileña contribuye a financiar las haciendas de los municipios y mancomunidades. En un primer momento los gastos corrientes municipales subvencionables se limitaban a aquellos bienes y servicios derivados de actividades cuyo fin fuese ocuparse del funcionamiento, conservación y mantenimiento de las infraestructuras, equipamientos y zonas verdes municipales.

No obstante, desde el Programa del PRISMA 2008-2011 solo se excluyen de los gastos corrientes que pueden sufragarse con el Fondo las indemnizaciones por razón del servicio (dietas, locomoción y otras) y los gastos directamente relacionados con festejos populares. Algo que reitera el artículo 17.2 del Decreto 118/2020. En definitiva, el objetivo del Fondo es cooperar en el sostén de los gastos corrientes asociados a las inversiones ejecutadas con carácter previo y de modo coordinado por la Comunidad Autónoma y los ayuntamientos, si bien con mayor plasticidad en los últimos años.

En cuanto a la composición del Fondo, su núcleo básico lo constituye una dotación ordinaria, de la que pueden ser beneficiarios todos los municipios de la Comunidad de Madrid, con exclusión de la capital, siempre que decidan voluntariamente dedicar una parte del importe que tengan asignado en el PRISMA del período que corresponda a sufragar gastos corrientes (artículo 5.1 Decreto 66/2003).

Además, se contempla en el artículo 4.2 del Decreto 66/2003 una aportación adicional, orientada a elevar la contribución de la Comunidad de Madrid al PRISMA durante su período de ejecución. Para ello, la Ley de Presupuestos de cada ejercicio provee una partida complementaria anual al Fondo destinada a la realización de transferencias corrientes, eso sí, limitadas a los municipios que tengan una población igual o inferior a 5.000 habitantes, según los últimos datos oficiales del INE (artículo 5.2 Decreto 66/2003).

La cifra inicial de esta partida fue de 1.900.000 euros en el ejercicio 2004, pasando a 8.737.426 euros en el año 2006, fecha a partir de la cual inicia un acusado descenso. En 2016 fue de 1.404.823 euros, desapareciendo en los presupuestos para los ejercicios 2017, 2018, 2019, 2020[125], 2021[126] y 2022 el subconcepto 46300 “Fondo Regional de Cooperación Municipal” en el que se encuadraba dicho importe, pasando a denominarse “Programas de Inversión y Servicios”.

125 Véase el Decreto 315/2019, de 27 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid de 2019 para el año 2020.

126 Véase el Decreto 122/2020, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga automática de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019 hasta la entrada en vigor de los Presupuestos Generales para 2021.

COMUNIDAD DE MADRID
CRITERIOS Y VARIABLES DE DISTRIBUCIÓN DE LA DOTACIÓN ADICIONAL AL FONDO REGIONAL DE COOPERACIÓN MUNICIPAL
ANEXO DECRETO 66/2003, DE 22 DE MAYO

Criterio de población

- Un 60% de la dotación adicional anual se distribuirá conforme a este criterio, mediante un reparto por importes iguales entre todos los municipios beneficiarios con población igual o inferior a 5.000 habitantes, conforme a los datos oficiales disponibles en el INE.

Criterio de ingresos corrientes municipales

- Un 20% de la dotación adicional anual se repartirá entre todos los municipios beneficiarios con población igual o inferior a 5.000 habitantes con arreglo a las siguientes reglas:

  a) Se toma como base del cálculo la cuantía de ingresos corrientes certificados por cada ayuntamiento, obteniendo una cifra total para el mismo.

  b) Se hace el sumatorio de todas las cuantías totales obtenidas, según lo indicado en la letra anterior, y se cuantifica la media.

  c) Tienen derecho a participar en el reparto los ayuntamientos en los que la cifra obtenida en virtud de la letra a) sea = o < al importe resultante de aumentar en un 30% la media obtenida conforme a la letra b).

  d) La cuantía distribuida a cada ayuntamiento será inversamente proporcional a la cifra obtenida para el mismo, según lo reseñado en la letra a).

- Se consideran ingresos corrientes la suma de los capítulos 1, 2, 3, 4 y 5 de la clasificación económica de ingresos, "de los presupuestos de Entidades Locales, referidos al Presupuesto Ordinario vigente en el año anterior a aquel en que se lleve a cabo la justificación, en fase previsión inicial". Con este fin, se expedirá certificación municipal acreditativa de los ingresos corrientes, que deberá ser remitida, antes del 1 de abril de cada año, a la Dirección General competente[127].

- Se entiende media de ingresos corrientes el montante global de ingresos corrientes certificados por el conjunto de los ayuntamientos, dividida por el número de ayuntamientos que hubieran presentado la aludida certificación municipal.

Criterio medioambiental

- Se repartirá entre todos los municipios con población igual o inferior a 5.000 habitantes un 20% de la dotación adicional anual, aplicando las siguientes reglas:
  - Habrá que tener en cuenta la superficie protegida de cada municipio sobre la superficie protegida del total de municipios con población igual o inferior a 5.000 habitantes.

127 El artículo 6.2.e) del Decreto 198/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Local y Digitalización, señala que es competencia de la Dirección General de Reequilibrio Territorial la asignación y la gestión del Fondo Regional de Cooperación Municipal.

- Habrá que considerar la superficie total de cada municipio sobre el total de la superficie de los municipios con población igual o inferior a 5.000 habitantes, mediante la aplicación de la siguiente fórmula:

TOTALN = X/3 (2Pn/P + Sn/S)

Siendo:

TOTALN = Importe correspondiente al Municipio n
X = Importe disponible
Pn = Superficie protegida en el Municipio n
P = Superficie protegida total en los N Municipios
Sn = Superficie del Municipio n
S = Superficie total de los N Municipios

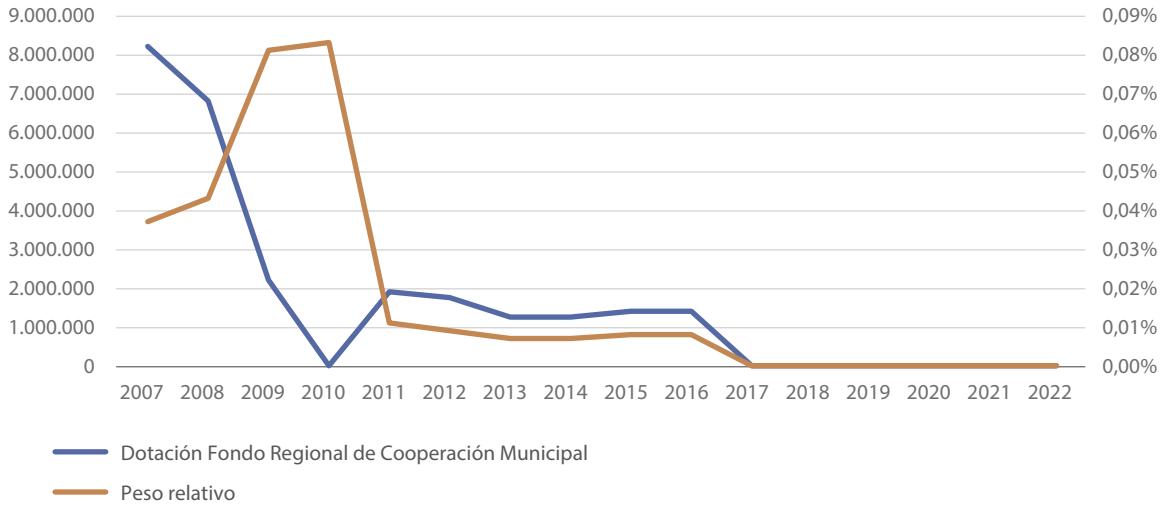
- Se entiende por superficie protegida aquella que forma parte de montes de utilidad pública, espacios naturales protegidos y montes preservados, conforme a los datos disponibles en la Consejería competente en materia de medio ambiente, y referidos al año anterior a aquel en que se lleve a cabo la justificación.

El Fondo Regional de Cooperación Municipal en el presupuesto de gastos de la Comunidad de Madrid. Ejercicios 2007 a 2022

Ejercicio	Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Madrid. Estado de gastos Euros	Dotación Fondo Regional de Cooperación Municipal Euros	Peso relativo en el gasto autonómico	Población Comunidad de Madrid según INE	Financiación por habitante Euros
2007	18.169.439.401	8.200.000	0,037%	6.081.689	1,35
2008	18.984.614.434	6.779.135	0,043%	6.271.638	1,08
2009	18.987.325.784	2.228.656	0,081%	6.386.932	0,35
2010	18.533.120.761	s/d	0,083%	6.458.684	-
2011	17.930.934.567	1.894.358	0,011%	6.489.680	0,29
2012	20.649.297.232	1.775.140	0,009%	6.498.560	0,27
2013	17.077.433.797	1.277.112	0,007%	6.495.551	0,20
2014	17.106.653.664	1.277.112	0,007%	6.454.440	0,20
2015	17.820.172.853	1.404.823	0,008%	6.436.996	0,22
2016	18.299.595.089	1.404.823	0,008%	6.466.996	0,22
2017	18.550.387.643	0	0%	6.507.184	0
2018	19.343.163.782	0	0%	6.578.079	0
2019	20.082.987.375	0	0%	6.663.394	0
2020	20.082.987.375	0	0%	6.779.888	0
2021	20.082.987.375	0	0%	6.751.251	0
2022	23.045.173.376	0	0%	- [1]	0
Variación período	26,83%	-100%	0%	%	-100%

Fuente: Estado de gastos y anexo I de las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Madrid para los ejercicios 2007 a 2022.

[1] Asimismo debe consultarse la página web del INE: https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=2853&L=0. En dicha web no se ofrecen datos de población referidos a 2022, pudiendo consultarse las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a fecha de 1 de enero.



4. Valoración general

4.1. Aspectos positivos

1) La aportación de recursos adicionales para las entidades con población inferior a 5.000 habitantes.

2) La vinculación del Fondo Regional de Cooperación Municipal al Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid (PRISMA) permite que los municipios puedan decidir destinar parte de la cuantía que tengan asignada en el PRISMA del período correspondiente a financiar gastos corrientes.

4.2. Aspectos negativos

1) La regulación del Fondo Regional de Cooperación Municipal a través de una norma reglamentaria: un Decreto del año 2003.

2) La no inclusión en el Estatuto de Autonomía (no actualizado) de precepto alguna que refleje la obligación constitucional de facilitar medios económicos a los ayuntamientos por parte de la Comunidad Autónoma.

3) Los recursos del Fondo Regional de Cooperación Municipal tienen la naturaleza jurídica de subvenciones. Se trata de una financiación condicionada, alejada de lo que debe ser una participación en los tributos o los ingresos de la Hacienda regional.

4) La dotación adicional del Fondo Regional de Cooperación Municipal fue decreciendo hasta desaparecer. Desde 2017 no existe alusión alguna en los Presupuestos de la Comunidad de Madrid al Fondo.

XII. REGIÓN DE MURCIA

1. El Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia

El Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, creado por la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, y reformado en diversas ocasiones (la última vez con la ley Orgánica 1/2021, de 15 de febrero) apenas contiene referencia alguna a la cooperación económica con las entidades locales, un silencio que se refleja, sin duda, en la escasa atención para dotar a la Región de un sistema coherente y sostenido de colaboración con las Haciendas Locales.

De hecho, la única mención mínimamente significativa realizada en el artículo 40 a los entes locales no está vinculada con el reconocimiento de la obligación de la colaboración de la Comunidad Autónoma con las Entidades Locales, si no con los principios de "coordinación orgánica y funcional con las Administraciones estatal y local" como elementos limitativos de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Quince años después de la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía la Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio simplemente vino a añadir en el apartado noveno del art. 11 del Estatuto la competencia de la Comunidad Autónoma respecto del "régimen local".

Como indicamos, el silencio respecto a cualquier instrumento de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma era y sigue siendo total.

2. La normativa autonómica de régimen local

El silencio respecto a cualquier instrumento de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma en el Estatuto es una constante en la mayoría de las Comunidades Autónomas. No obstante, en el caso de la Región de Murcia llama también la atención el mínimo desarrollo legislativo de esta cuestión.

De hecho, la normativa autonómica de régimen local de la Comunidad murciana apenas incluye referencias genéricas a la necesaria colaboración entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales en el marco constitucional, sin menciones concretas a la participación de los entes locales de los Presupuestos o los ingresos de la Comunidad.

Como punto de partida, la norma básica sobre régimen local: la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de Murcia, en desarrollo de lo indicado en el mencionado y escueto art. 40 del Estatuto de Autonomía, aboga en su art. art. 3.1 por la necesaria coordinación con las entidades locales de la Región "para lograr la máxima proximidad de la gestión administrativa a la población, y asegurar el establecimiento y adecuada prestación de los servicios municipales, especialmente en aquellas de menor capacidad económica y de gestión". Como veremos, dentro del escaso impacto de la colaboración financiera con las entidades locales, es cierto que este sí se ha centrado en los entes locales de menor tamaño y capacidad económica,

De forma concreta, el texto de la Ley murciana de Régimen Local establece tres ámbitos concretos en los que la Comunidad Autónoma deberá colaborar de manera más estrecha. En primer lugar, recoge en su art. 4 la lógica obligación de proporcionar recursos a los entes locales en caso de delegar en ellos competencias de la Comunidad. En el art. 46, por su parte, dadas las características de la región, enfatiza la necesidad de colaborar con los municipios considerados turísticos aportando "recursos humanos y materiales" para la resolución de sus problemas en temporada turística. Finalmente, el art. 49 también plasma la obligación de la Comunidad de colaborar para financiar los planes de "protección, conservación, restauración y rehabilitación de los inmuebles que integren el conjunto histórico" de los municipios que se califiquen como históricos.

Más allá de estas cuestiones, casi genéricas, tampoco encontramos referencias concretas a los instrumentos para materializar esta colaboración o asistencia. Un claro ejemplo de esta falta de concreción lo volvemos a encontrar en el Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, que regula el Texto Refundido de Ley de Hacienda Pública de Región de Murcia. Este texto vuelve a realizar una mención genérica a esta colaboración en su artículo 3 sobre "Funciones de la Administración financiera de la Comunidad Autónoma", apartado 1.b)

> "Artículo 3:
>
> 1. "Corresponde a la Administración financiera de la Comunidad Autónoma:
>
> (...)
>
> b) La colaboración en materia financiera y tributaria con los entes locales de la Región, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía y la Ley reguladora de las Haciendas Locales, así como la ordenación y control de las instituciones financieras y crediticias que operen en el ámbito de la Región de Murcia".

En definitiva, la Región de Murcia carece de instrumentos normativos coherentes y sistemáticos para canalizar estas obligaciones de colaboración financiera. Todo ello ha provocado vaivenes importantes en las respectivas Leyes de Presupuestos en función del ciclo económico, una preponderancia del instrumento de la subvención y, sobre todo, una infradotación llamativa, especialmente en una Comunidad Autónoma uniprovincial en la que no existe la siempre útil labor de las Diputaciones en la vertebración y asistencia a las entidades locales de menor tamaño.

3. Análisis de los instrumentos de financiación local de la Comunidad Autónoma

Una de las pocas cuestiones consolidadas dentro del sistema de participación de las entidades locales en los ingresos de la Región de Murcia es el instrumento presupuestario, que desde el momento de inicio del análisis (2003) hasta fecha de cierre de este (2022) se ha canalizado a través del mismo programa presupuestario denominado Plan de Cooperación Local.

No obstante, este Plan, además de englobar distintos tipos de transferencias y subvenciones, tanto corrientes como de capital, así como inversiones reales, ha variado sensiblemente su composición y cuantía, por lo que no constituye ni un sistema de colaboración predecible ni tampoco contribuye a la autonomía financiera de las entidades locales murcianas. De hecho, los dos instrumentos más cercanos a un medio de colaboración incondicionado, el Fondo de Cooperación Municipal y el Fondo de Financiación de Corporaciones Locales no han gozado de estabilidad. En el caso del primero, se reactivó en 2018 tras casi una década sin estar en funcionamiento, aunque con una dotación mucho menor. Por el contrario, el segundo de ellos tras apenas tres años de vigencia se transformó en un instrumento específico para municipios de menos de 5.000 habitantes, de nuevo con una dotación muy inferior.

3.1. Los inicios del Fondo de Cooperación Municipal y el Fondo de Financiación de Corporaciones Locales

Desde finales de los años 80 con el fin de dar cumplimiento al Estatuto de Autonomía y la Ley de Régimen Local, la Hacienda autonómica vino desarrollando varias líneas de subvenciones a los Municipios de menos de 50.000 habitantes. Gestionadas por la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Presidencia, las mismas estaban ordenadas a tres finalidades fundamentales, según se infiere del cuadro siguiente:

Fuente: Ramos Prieto (2009)

Por lo que nos interesa, cobra especial relevancia el Fondo de Cooperación Municipal, activo inicialmente desde el año 1988 hasta el año 2010, un tipo específico de subvenciones a las Haciendas locales, dirigidas a subvenir gastos corrientes y de capital de diversa índole. En funcionamiento desde finales de la década de los ochenta, se enmarcaba dentro del Plan de Cooperación Local. Conviene precisar, además, que no era la línea de actuación que gozaba de prioridad dentro de dicho Plan, ya que otras, como el plan de obras y servicios, tenían asignados mayores recursos económicos. La crisis económica influyó en la supresión de este Plan.

Aparentemente reactivado desde 2018, realmente su única partida, 1.402.895 euros, constituye la financiación de las aportaciones al Consorcio de Extinción de Incendios y Salvamento de los municipios menores de 20.000 habitantes. En concreto, el 100 % de las cuotas de los ocho ayuntamientos menores de 5.000 habitantes y el 50 % ciento de los 19 con una población de entre 5.001 y 20.000 habitantes. De este modo, no podemos considerar que se mantenga en absoluto una continuidad respecto al Fondo de Cooperación municipal anterior, pues la versión actual se emplea con herramienta para un fin muy concreto.

La reducción en los importes, en todo va en la línea de lo sucedido con el propio Plan de Cooperación Local, que pasó de 47 millones de euros en 2011 a suprimirse *de facto* en 2014 (apenas 3.000 euros) y recuperarse ligeramente de 2016 en adelante.

En la siguiente tabla podemos apreciar tanto el desarrollo del Fondo de Cooperación Municipal con el cambio brusco de cuantías después de su reinstauración en 2018, como la propia evolución del de Cooperación Local.

Ejercicio	**Gastos corrientes.** Euros		**Gastos de inversión** Euros	**Total Fondo de Cooperación Municipal** Euros	**Total Plan de Cooperación Local** Euros
	Municipios < 5.000 Hab.	**Municipios > 5.000 y < 50.000 Hab.**			
2003	602.104	3.337.688	1.027.731	4.967.523	39.223.760
2004	697.384	3.331.377,18	972.150,52	5.000.911,70	40.010.044
2005	714.818	3.414.661	996.455	5.125.934	41.191.250
2006	1.000.396	3.848.728	1.215.434	6.064.558	42.245.116
2007	1.108.021	4.091.184	1.397.749	6.596.954	44.462.994
2008	1.218.823	4.254.823	1.495.592	6.969.238	46.212.994
2009	1.218.823	4.254.832	1.495.592	6.969.247	54.212.911
2010	1.493.216	10.409.627,00	1.495.592,00	13.398.435,00	54.016.940
2011-2017	SIN DOTACIÓN				
Total Fondo de Cooperación Municipal (Transferencias Corrientes). Euros					
2018	1.402.895				11.155.894
2019	1.402.895				10.991.658
2020	1.402.895				10.992.348
2021	1.402.895				10.993.622
2022	1.402.895				10.993.622
Variación	72%				72%

Fuente: Estado de gastos de las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para los años 2003 a 2022

La parálisis en la dotación del Fondo de Cooperación Municipal en su configuración primigenia a partir de los presupuestos de 2011 fue inicialmente sustituida por el Fondo de Financiación de las Corporaciones Locales, regulado en el art. 47 de la misma Ley 4/2010, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2011. El mismo tenía una dotación ambiciosa (26,9 millones de euros, el doble que el Fondo de Cooperación Municipal, de carácter incondicionado y, lo que es más importante, no discriminaba a los municipios de mayor población (más de 50.000 habitantes), que hasta entonces habían sido excluidos del Fondo de Cooperación Municipal. De hecho el incremento en la dotación se corresponde con las aportaciones a estos cuatro municipios (Cartagena, Lorca, Molina de Segura y Murcia).

Por desgracia, cuando por fin la Región de Murcia contaba con un sistema de colaboración incondicionada (aunque no se ligara a ningún instrumento estable) este fue fruto de su propia falta de estabilidad (estaba regulado en la propia ley anual de presupuestos) y de la crisis económica: el Plan Económico Financiero de Reequilibrio de la Región de Murcia para los ejercicios 2012-2014, además de paralizar las principales inversiones, sumió este ambicioso Fondo en el olvido.

3.2. Situación actual: Fondo de Financiación de las Corporaciones Locales menores de 5.000 habitantes

Los años 2013 y 2014 el Plan de Cooperación Local pasó por un estado de hibernación que se fue reactivando de forma progresiva con la inclusión de nuevo del Plan de Obras y Servicios a partir del año 2015 y con la creación mediante la Ley 1/2016, de 5 de febrero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2016 de un "Fondo de financiación de las corporaciones locales menores de 5.000 habitantes, destinado a la financiación de los gastos corrientes de dichas entidades". Su regulación en el art. 48 de dicha Ley se asemeja a la del anterior Fondo de Financiación de las Corporaciones Locales aunque limitando tanto su importe (1 millón de euros en el primer año, incrementado hasta los 1,2 millones de euros actuales), como las entidades beneficiadas (solo aquellas con menos de 5.000 habitantes).

Si bien puede parecer que las cifras de este Fondo de Financiación de las Corporaciones Locales de menos de 5.000 habitantes son muy bajas, no debemos perder de vista que en la Región de Murcia solo existen 8 municipios de menos de 5.000 habitantes: Albudeite, Aledo, Campos del Río, Ojós, Pliego, Ricote, Ulea y Villanueva del Río Segura. Esto provoca que las transferencias recibidas sí supongan recursos relevantes. Sin ir más lejos, el municipio con menor población, Ojós (apenas 500 habitantes en el censo de 2020) ha recibido 113.270 euros por ejercicio en los últimos cuatro años.

Realmente además, este es el único instrumento incondicionado que pervive dentro del Plan de Cooperación Local, pues la otra partida fundamental consolidada a partir del año 2018, el Fondo de Pedanías (2 millones de euros) está llamada a financiar infraestructuras de carácter básico en pedanías y barrios periféricos de las cuatro ciudades principales (Murcia, Molina de Segura, Cartagena y Lorca) para corregir desequilibrios de equipamientos.

Desde el año 2018, otras dos partidas secundarias que no reflejamos en la tabla final, pero que se encuentran dentro del Plan de Cooperación Local, son unos 185.000 euros de subvención al Ayuntamiento de Los Alcázares para amortización el préstamo concertado para reparar daños por las lluvias torrenciales de 2016, así como 200.000 euros para la Federación de Municipios de la Región de Murcia.

En definitiva, a pesar de la recuperación aparente de algunos instrumentos su estructura y cuantía dibujan un escenario realmente desalentador en lo que respecto a la existencia de instrumentos de financiación incondicionados, estables y suficientes para las entidades locales de la Región de Murcia.

Hemos tratado de sintetizar en las siguientes dos tablas la evolución que ha experimentado el Plan de Cooperación Local de la Región de Murcia junto con las diferentes partidas que lo configuran, particularmente a partir de 2016 que se inicia la andadura del "Fondo de financiación de las corporaciones locales menores de 5.000 habitantes". Vamos a separar este análisis en dos tablas a efectos de entender mejor la estructura actual del Plan de Cooperación Local desde 2016 hasta nuestros días.

Ejercicio	Gastos corrientes. Euros		Gastos de inversión. Euros		Fondo de Financiación de Corporaciones Locales Euros	Total Plan Cooperación Local Euros
	Gastos corrientes	Transferencias corrientes	Plan de Obras y Servicios	Fondo de Pedanías/ Caja de Coop. Local		
2009	1.218.823	4.254.832	1.495.592	1.495.592	6.969.247	54.212.911
2010	2.550.919	25.362.328	5.328.100	8.575.794	13.398.435	54.016.940
2011	28.620	282.792	5.328.100	13.131.957	26.896.295	45.681.764
2012	27.189	5.492.340	3.500.000	4.300.000	-	13.332.974
2013	6.000	-	-	-	-	16.001
2014	3.000	-	-	-	-	3.001
2015	2.999	-	4.000.000	-	-	4.003.000

Ejercicio	Gastos corrientes. Euros		Gastos de inversión. Euros		Total Plan Cooperación Local Euros
	Fondo de Financiación de las Corporaciones Locales menores de 5.000 habitantes	Fondo de Cooperación Municipal (Consorcio Incendios)	Plan de Obras y Servicios	Fondo de Pedanías	
2016	1.000.000		5.000.000	482.200	6.485.201
2017	1.100.000		6.000.000	-	7.103.000
2018	1.200.000	1.402.895	6.000.000	2.000.000	11.155.894
2019	1.200.000	1.402.895	6.000.000	2.000.000	10.991.658
2020	1.200.000	1.402.895	6.000.000	2.000.000	10.992.348
2021	1.200.000	1.402.895	6.000.000	2.000.000	10.993.622.
2022	1.200.000	1.402.895	6.000.000	2.000.000	10.993.622.

Fuente: Estado de gastos de las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para los años 2009 a 2022

4. Valoración general

4.1. Aspectos positivos

1) Del panorama actual el único elemento del Plan de Cooperación Local que reúne los requisitos cualitativos para ser considerado un instrumento de financiación incondicionado es el Fondo de Financiación de las Corporaciones Locales menores de 5.000 habitantes, otorgado para que estas cubran gastos corrientes. A pesar de su escasa cuantía (apenas 1.200.000 euros), el escaso número de municipios de este reducido tamaño en la Región de Murcia (apenas 8) determina que estos obtengan recursos relevantes.

2) Mirando al pasado, si bien solo tuvo un año de vigencia (2011), el Fondo de Financiación de las Corporaciones Locales, creado en la Ley de Presupuestos para 2011, por su cuantía y su carácter incondicionado sí reunía los mínimos parámetros de un sistema de participación en los ingresos de la Comunidad Autónoma. No obstante, su determinación *ad hoc* mediante la propia Ley de Presupuestos, sin un instrumento independiente, y la propia crisis económica llevaron a su desaparición.

4.2. Aspectos negativos

1) Lo primero que llama la atención es que en la Región de Murcia no existe ninguna regulación general de la cooperación económica de la Comunidad Autónoma con las Haciendas locales. Los diferentes instrumentos se crean ad hoc en cada Ley de Presupuestos, lo que ha dotado al prematuro sistema de gran inestabilidad.

2) Ni siquiera en los momentos en los que el Plan de Cooperación aglutinaba inversiones de más de 50 millones de euros (en la actualidad ronda los 11 millones de euros) ha existido un núcleo relevante de fondos incondicionados. Muy al contrario, se ha basado en la concesión de subvenciones, sobre todo para emprender gastos de capital, con destinos específicos.

3) Todos los instrumentos existentes se configuran en función de las respectivas asignaciones presupuestarias que se les atribuyen, de modo que su cuantía no depende de la evolución de los ingresos de la Comunidad ni de fórmulas objetivas, sino solo de una decisión política. Esto los ha hecho especialmente volátiles en momentos de crisis económica, dejando a las entidades locales sin apenas participación en los ingresos de la Comunidad durante varios años.

4) Si bien el Fondo de Financiación de las Corporaciones Locales menores de 5.000 habitantes tiene elementos positivos, no debemos olvidar que excluye a 37 de los 45 municipios de la Región de Murcia, algunos de ellos con la relevancia de Murcia (7º municipio por población de España) o Cartagena (24º municipio por población de España). No solo eso, la teórica voluntad de contribuir a los municipios de menor tamaño pasa a ignorar al gran grueso de municipios de menos de 50.000 habitantes (33 de 45) que sí recibieron aportaciones en otros instrumentos previos de financiación.

XIII. LA RIOJA

1. El Estatuto Autonómico de La Rioja

El Estatuto de Autonomía de esta Comunidad Autónoma, aprobado por la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, y reformado por las Leyes Orgánicas 3/1994, de 24 de marzo, de ampliación de competencias del Estatuto de Autonomía de La Rioja, y 2/1999, de 7 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja, no regula expresamente la colaboración financiera entre la Hacienda autonómica y las Haciendas de carácter local. Solo se incluyen genéricamente en el artículo 33.Uno la colaboración y la coordinación como principios rectores que han de regir, junto a otros, las relaciones entre las Administraciones autonómica y locales, de lo que quizás pueda inferirse que dicha cooperación comprende la de carácter económico-financiero.

2. La normativa autonómica de régimen local

El Título VI de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de la Rioja, está dedicado a las Haciendas Locales. En el mismo, artículos 110 a 114, se hace referencia escuetamente a las fuentes de ingresos de procedencia autonómica, a diferencia de lo que sucedía en la derogada Ley 3/1993, de 22 de septiembre, de Régimen Local.

El artículo 112, reproduciendo la exigencia constitucional del artículo 142, sienta lo siguiente:

> "Las haciendas de las entidades locales se nutrirán de los tributos propios, de la participación en los tributos del Estado y de la Comunidad Autónoma de La Rioja y de aquellos otros recursos que a tal efecto se prevean, de conformidad y con el alcance que se establezca en las respectivas Leyes."

De ahí que el artículo 113 otorgue rango legal a la existencia de un Fondo de Cooperación Local, el cual "tendrá por objeto cooperar a la financiación de las obras y servicios de las entidades locales del territorio de la Comunidad Autónoma de la Rioja, y contribuir a la suficiencia financiera de las mismas[128]". Concretamente, fue la Ley 10/2006, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2007, la que dio vida a este instrumento de cooperación financiera regional.

Además, el artículo 45 de la Ley 2/2015, de 23 de marzo, del Estatuto de capitalidad de la ciudad de Logroño, recoge la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma y las subvenciones,

128 El apartado 5 de la exposición de motivos de la Ley 1/2003 ya destacaba el rango legal otorgado al Fondo de Cooperación Local.

apartados c) y d), respectivamente, entre los recursos que conforman la Hacienda municipal de la capital. Por su parte, el artículo 46 recoge una vía particular de financiación de Logroño en los términos siguientes:

> "1. Los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma incluirán un crédito específico para la ciudad de Logroño que tenga en cuenta los efectos económicos y sociales de la capitalidad, de acuerdo con criterios equitativos de financiación.
>
> 2. La cantidad del crédito se determinará anualmente por el Gobierno de La Rioja, oído el Consejo de la Capitalidad, y la transferencia de este se articulará a través de la firma anual del Convenio de Capitalidad, sin perjuicio de otros instrumentos de colaboración económica que pudieran establecerse en el marco de la colaboración entre administraciones.
>
> 3. En el Convenio de Capitalidad podrá acordarse que el Consejo de la Capitalidad realice las funciones de control y seguimiento de este."

El hecho de que Logroño sea la capital de esta Comunidad Autónoma se tiene en cuenta como elemento diferenciador para atribuirle un crédito extraído de los presupuestos de La Rioja que considere los efectos económico-sociales de dicha capitalidad.

3. Los mecanismos de financiación local de La Rioja: un análisis

3.1. Orígenes

Los presupuestos de esta Comunidad Autónoma, desde la década de los noventa, contenían sugerentes dotaciones a los sucesivos planes regionales de obras y servicios, sustanciados en la concesión de subvenciones a las entidades locales para la ejecución de infraestructuras en su ámbito.

La Ley 1/1997, de 31 marzo, de Saneamiento de las Haciendas Locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, activó otras subvenciones dirigidas a los ayuntamientos de población inferior a 20.000 habitantes y a las entidades menores, con el objeto de refinanciar los préstamos en vigor, tanto a medio como a largo plazo, concertados con una o varias entidades financieras antes del 31 de diciembre de 1996 (artículos 1 y 3)[129]. De esta forma se subsidiaban los tipos de interés de las operaciones de refinanciación de préstamos (artículo 2.1), en el ejercicio de la potestad de tutela financiera que el Estatuto de Autonomía reconoce a esta Comunidad (artículo 53.Uno de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, en la redacción dada por el artículo primero.47 de la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero).

Fue la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, la que se decantó expresamente por una política autonómica de colaboración económica con las Haciendas locales. Como señalamos anterior su artículo 113 previó la creación de un Fondo de Cooperación Local que coadyuvara a

129 Esta ley fue desarrollada por el Decreto 41/1997, de 22 agosto.

la financiación de las obras y servicios locales y contribuyera a su suficiencia financiera. No fue hasta la Ley 10/2006, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2007, cuando dicho instrumento vio la luz, implantando un sistema de relaciones financieras que ha perdurado hasta la actualidad prácticamente sin cambios.

3.2. El Fondo de Cooperación Local de La Rioja: notas destacables en el período 2007-2022

3.2.1. Estructura y líneas de actuación

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA
FONDO DE COOPERACIÓN LOCAL
EJERCICIOS 2007 A 2022

Estructura

- El Fondo se estructura en las siguientes líneas de actuación:
  - Sección de capitalidad.
  - Sección de cabeceras de comarca.
  - Sección de municipios con población > a 5.000 habitantes (incorporada por la Ley de Presupuestos para 2021).
  - Sección de municipios con población > a 2.000 habitantes.
  - Sección de pequeños municipios.
  - Sección de otras líneas finalistas.

Entidades Locales beneficiarias

- Sección de capitalidad.- Ayuntamiento de Logroño, en su condición de capital de La Rioja, de conformidad con la Ley 2/2015, de 23 de marzo.
- Sección de cabeceras de comarca.- Alfaro, Arnedo, Calahorra, Cervera del Río, Almansa, Haro, Nájera, Santo Domingo de la Calzada y Torrecilla en Cameros.
- Sección de municipios con población > a 5.000 habitantes.- Incluye los municipios con una población > a 5.000 habitantes no contemplados en las secciones anteriores. Para determinar dicha población se considerarán los datos de población suministrados por el INE correspondientes al 1 de enero del ejercicio anterior al de asignación de la presente sección.
- Sección de municipios con población > a 2.000 habitantes.- Incluye los que cumplan esta condición, excluidos los comprendidos en las secciones anteriores, según datos del INE correspondientes a 1 de enero del ejercicio anterior.

- Sección de pequeños municipios.- Abarca los municipios incluidos en el Consejo Riojano de pequeños municipios, compuesto según el Decreto 16/2006, de 10 de marzo:
  - Hasta el ejercicio 2016, por los municipios de menos de 100 habitantes y las entidades locales menores.
  - A partir del ejercicio 2017, tras la modificación aprobada por el Decreto 16/2017, de 26 de mayo, por los municipios de menos de 250 habitantes.
  - A partir del ejercicio 2021, tras la modificación aprobada por el Decreto 21/2021, de 10 de marzo, por los municipios de menos de 300 habitantes.
- Sección de otras líneas finalistas: entidades locales en general.

Finalidad

- Herramienta general de cooperación económica autonómica con las entidades locales.
- Financiación de obras y servicios municipales.
- Contribución al cumplimiento del principio de suficiencia financiera de las Haciendas locales.
- La sección de cabeceras de comarca responde a la aglutinación de servicios de interés para los municipios de su entorno.
- La sección de pequeños municipios atiende a los problemas que acarrea prestar servicios en igualdad de condiciones con los de mayor población. Por ello se financian inversiones finalizadas dentro del ejercicio y ligadas a obras o servicios de su competencia.

Objeto

- Transferencia de ingresos no vinculados directamente a la recaudación tributaria de La Rioja. Por tal razón, no parece encajar en la idea de participación en los ingresos tributarios autonómicos.
- Evolución del Fondo
- La Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma determina anualmente la cuantía del Fondo y sus diferentes secciones.
- La normativa de régimen local autonómica no contempla ningún modelo de corte plurianual.

Criterios de reparto para determinar la participación de cada Entidad Local

- Sección de cabeceras de comarca
  - Este bloque se reparte mediante cuota fijas establecidas de modo individualizado para cada municipio en el anexo que corresponda de la Ley de Presupuestos (máximo de 60.100 euros y mínimo de 30.050 euros).
  - El resto del importe se distribuye mediante cuotas variables de forma proporcional al indicador de población de cada municipio beneficiario, según datos del INE correspondientes a 1 de enero del ejercicio anterior.

- Para la cuantificación de la cifra asignada a cada ente beneficiario se utiliza la siguiente fórmula:

$$S = Cf + [S - \Sigma Cf) \times p/\Sigma p]$$

Donde:

S = Sección correspondiente a cada beneficiario
Cf = Cuota fija
S = Dotación total de la sección
SCf = Sumatorio de cuotas fijas
P = Población de la entidad beneficiaria
Sp = Sumatorio de la población total de los municipios perceptores de la sección

- Sección de municipios con población > a 5.000 habitantes
  - Bloque distribuido mediante cuotas fijas (120.000 euros por municipio).
  - Y una cuota variable correspondiente a la "cuantía resultante de minorar al importe total de la presente sección la cantidad asignada a la totalidad de las cuotas fijas, y repartida de forma proporcional al indicador de población de cada uno de los beneficiarios" (artículo 30 de la Ley 1/2021). Para determinar este indicador se considerarán los datos de población suministrados por el INE a fecha del día 1 de enero del ejercicio anterior al de asignación de la presente línea de actuación.

- Sección de municipios con población > a 2.000 habitantes
  - Bloque distribuido mediante cuota fijas (15.000 euros por municipio).
  - El resto del importe se distribuye en cuotas variables de forma proporcional al indicador de población de cada municipio beneficiario, según datos del INE correspondientes a 1 de enero del ejercicio anterior.

- Sección de pequeños municipios
  - Las subvenciones derivadas de esta sección se asignan según lo dispuesto en las bases reguladoras que se establezcan para cada ejercicio.
  - Del régimen de estas subvenciones destacan los siguientes puntos:
    1. Se articulan en régimen de concurrencia competitiva.
    2. Cada entidad local recibe una subvención equivalente al coeficiente de reparto de la dotación total asignada a esta sección entre el número de entidades locales que la hayan solicitado, siempre que se cumplan los requisitos demandados por la orden. Si la petición de alguna entidad fuera inferior a ese coeficiente, la diferencia se aplica linealmente a las demás.
    3. Las cuantías subvencionadas pueden llegar hasta el 100% del coste de la inversión, siendo compatibles con cualesquiera otras ayudas, públicas o privadas, con la única condición de que los importes acumulados no superen el coste efectivo de dicha inversión.
    4. Los bienes a cuya adquisición, construcción o reparación se apliquen las mismas deben destinarse efectivamente al servicio que motivó la concesión y permanecer afectados al mismo durante un plazo no inferior a 5 o 15 años, según se trate de bienes muebles o inmuebles, respectivamente.

- Sección de otras líneas finalistas: estas líneas se gestionarán de acuerdo con lo dispuesto en cada caso por su normativa reguladora.

Carácter de los ingresos

- Sección de capitalidad: transferencias nominativas incondicionadas. No obstante, desde la Ley de Presupuestos para 2009 se fijaron las siguientes pautas:
  - La efectividad de la transferencia se vincula a la firma del correspondiente convenio, donde se decidirá el destino de los fondos y la periodicidad con la que se efectuarán las aportaciones durante el ejercicio.
  - Solo pueden financiarse con cargo a esta sección gastos imputados al presupuesto de la capital para el ejercicio correspondiente.
  - Las cuantías asignadas quedarán sometidas a control financiero.
- Secciones de cabeceras de comarca y de municipios con población > a 5.000 y 2.000 habitantes, respectivamente:
  - Transferencias de naturaleza nominativa.
  - La efectividad de las transferencias se supedita a la firma del pertinente convenio de cooperación entre La Rioja y el municipio de que se trate. En dicho documento se ha de determinar la cuantía de la sección en cada caso, conforme a los indicadores recogidos en la Ley de Presupuestos, así como la periodicidad de las asignaciones a lo largo del ejercicio.
  - En cada ejercicio se publicita en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma un extracto de los convenios de cooperación entre la Comunidad Autónoma y los municipios beneficiarios de la sección de cabeceras de comarca, con mención explícita de la financiación asignada.
  - Hasta el ejercicio 2011 se publicaba, asimismo, en el Boletín Oficial un resumen de los convenios de cooperación entre la Comunidad Autónoma y los municipios beneficiarios de la sección de municipios con población > a 2.000 habitantes con indicación de la financiación asignada. A título de ejemplo, para 2008 pueden verse las resoluciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia de 10 de marzo de 2008.
  - Únicamente pueden financiarse a través de estas secciones gastos imputados al presupuesto de la entidad local para el ejercicio que corresponda.
  - Las cuantías asignadas con cargo a estas secciones quedarán sometidas a control financiero con el alcance que se indique reglamentariamente.
  - Para los ejercicios 2021 y 2022 las Leyes de Presupuestos Generales de La Rioja establecen que las asignaciones que corresponden a cada ayuntamiento de las secciones de cabeceras de comarca y de municipios con población > a 5.000 y 2.000 habitantes se destinarán a financiar operaciones corrientes y de capital vinculadas a la prestación de los servicios reconocidos como competencias propias de los municipios, en los términos de los artículos 7 y 25 de la Ley 7/1985.
  - Además " si alguno de ellos justificase que el régimen de cada sección no le permite atender determinada necesidad excepcional relativa a la prestación de los servicios básicos de su competencia, podrá renunciar a la participación que pudiera corresponderle en una o más anualidades, a fin de que se le proporcionen por otra línea de financiación recursos por importe equivalente al de su renuncia".
- Sección de pequeños municipios y sección de otras líneas finalistas: transferencias condicionadas o finalistas.

3.2.2. La evolución en su dotación

Actualmente este instrumento de financiación local acumula un bagaje de, aproximadamente, quince años, en los que su montante ha pasado de 21.612.723 euros en el ejercicio 2007 a 25.765.348 euros en el ejercicio 2022, conforme al detalle que se ofrece en las dos tablas siguientes:

Dotación presupuestaria del Fondo de Cooperación Local
Ejercicios 2007 a 2022

Ejercicio	Sección capitalidad	Sección cabeceras de comarca	Sección municipios con población > 5.000 hab.	Sección municipios con población > 2.000 hab.	Sección pequeños municipios	Sección de otras líneas finalistas	Total Fondo de Cooperación Local
	Euros	Euros	Euros	Euros	Euros	Euros	Euros
2007	3.065.165	2.830.737	0	1.278.732	436.335	14.001.754	21.612.723
2008	3.065.165	2.887.352	0	1.694.002	451.607	13.965.049	22.063.175
2009	3.065.165	2.887.352	0	1.694.002	451.607	13.941.001	22.039.127
2010	3.065.165	2.928.251	0	1.842.640	451.607	14.872.001	23.159.664
2011	2.911.906	2.781.838	0	1.750.508	451.607	11.772.082	19.667.941
2012	2.387.856	2.281.270	0	1.435.908	370.710	11.546.880	18.022.624
2013	2.620.715	2.503.654	0	1.575.502	451.600	7.921.029	15.072.500
2014	2.620.715	2.503.654	0	1.575.502	451.600	8.285.853	15.437.324
2015	2.620.715	2.503.654	0	1.575.502	451.600	12.490.353	19.641.824
2016	2.620.715	2.503.654	0	1.575.502	464.000	11.176.650	18.340.521
2017	2.606.522	2.488.290	0	1.515.507	472.641	9.936.761	17.019.721
2018	2.705.570	2.935.845	0	1.576.127	864.000	8.581.196	16.662.738
2019 [1]	2.705.570	2.935.845	0	1.576.127	864.000	8.581.196	16.662.738
2020	2.705.570	2.935.845	0	1.649.108	864.000	8.731.055	16.885.578
2021	2.800.000	3.034.324	741.390	1.122.812	977.500	16.428.939	25.104.965
2022	2.828.000	3.064.667	748.804	1.134.040	969.000	17.020.837	25.765.348
Variación período	-7,74%	8,26%	100%	-11,31%	122%	21,56%	19,21%

Fuente: Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para los años 2007 a 2022. Detalle Orgánico-Económico por Secciones presupuestarias, Fomento y Política Territorial (hasta 2019), Gobernanza Pública (2020), Servicios sociales y Gobernanza Pública (2021 y 2022).

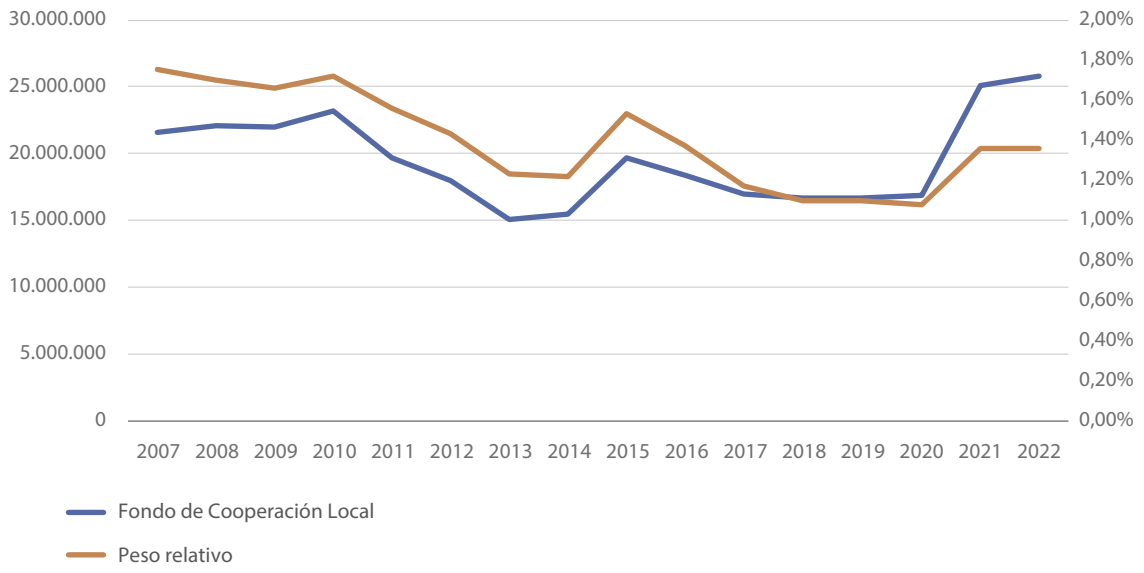
[1] Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de La Rioja, de 27 de diciembre de 2018, se establecen los criterios de aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Rioja de 2018 durante el ejercicio 2019.

Como aspecto más reseñable resulta llamativa la evolución a la baja que experimentó el Fondo que, partiendo de una cifra de 21.612.723 euros en 2007, alcanzó en 2020 otra muy distinta de 16.885.578 euros, pasando por los escasos 15 millones de euros con los que se dotó en los ejercicios 2013 y 2014, sin duda los de caída más acentuada, debido a las consecuencias de la crisis económica. Cierto es que en 2021 y 2022 se atisba un repunte en el montante total del Fondo, sobre todo por los importes destinados a otras líneas de carácter condicionado, que se sitúan en niveles incluso superiores a los de los primeros ejercicios de vida de este instrumento de financiación, rebasando la barrera de los 25 millones de euros.

El Fondo de Cooperación Local en el gasto de la Administración General de La Rioja Ejercicios 2007 a 2022

Ejercicio	Presupuesto Administración General Comunidad Autónoma	Fondo de Cooperación Local	
	Estado de gastos. Euros	Dotación total. Euros	Peso relativo
2007	1.232.147.357	21.612.723	1,75%
2008	1.298.862.491	22.063.175	1,70%
2009	1.324.260.000	22.039.127	1,66%
2010	1.345.360.000	23.159.664	1,72%
2011	1.258.377.530	19.667.941	1,56%
2012	1.260.495.360	18.022.624	1,43%
2013	1.222.380.713	15.072.500	1,23%
2014	1.263.700.000	15.437.324	1,22%
2015	1.284.250.000	19.641.824	1,53%
2016	1.334.190.000	18.340.521	1,37%
2017	1.452.535.000	17.019.721	1,17%
2018	1.513.893.000	16.662.738	1,10%
2019	1.513.893.000	16.662.738	1,10%
2020	1.569.828.124	16.885.578	1,08%
2021	1.840.359.081	25.104.965	1,36%
2022	1.897.893.607	25.765.348	1,36%
Variación período	54,03%	19,21%	-22,28%

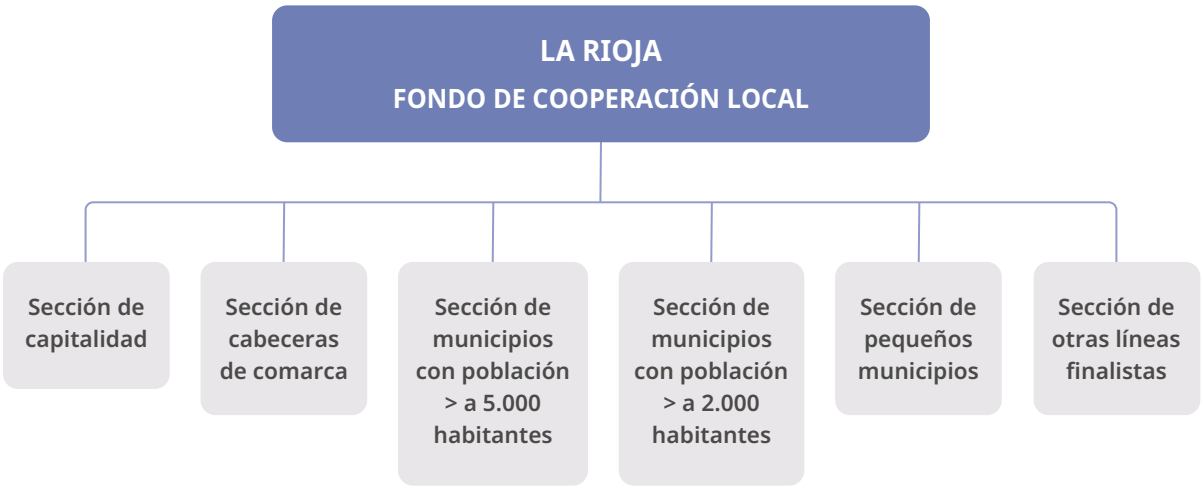
Fuente: Artículo 3 de las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para los años 2007 a 2022.



En los primeros ejercicios de puesta en escena (2007-2011), el Fondo tuvo un papel importante dentro del conjunto del gasto público autonómico, siendo su peso relativo superior al 1,50%. A partir de 2012 se inició una caída de la que dicho instrumento aún no se ha recuperado. De hecho en la última década solo en 2015 vuelve a alcanzar un peso superior a ese 1,50%. En los dos últimos ejercicios, 2021 y 2022 el conjunto de transferencias a las corporaciones locales englobadas en el Fondo supone un 1,36% del total de gasto presupuestado para la Administración autonómica, lejos del 1,75% *ab origine*.

3.2.3. Estructura y características básicas del Fondo de Cooperación Local de La Rioja

El Fondo tiene una estructura compleja, dado que se subdivide en seis secciones, cada una de las cuales se dirige a unos entes locales concretos, cuenta con una dotación presupuestaria autónoma y atesora sus propias normas de distribución y de aplicación de los ingresos.



No todas esas secciones tienen la misma relevancia desde una perspectiva cuantitativa. La destinada a otras líneas finalistas o de financiación condicionada se sitúa en primer lugar, estando muy por encima de la sección de capitalidad o de la destinada a las de cabeceras de comarca, que son las siguientes en importancia numérica.

Dotación presupuestaria del Fondo de Cooperación Local
Peso relativo de las distintas secciones. Ejercicios 2007 a 2022

Ejercicio	Sección capitalidad	Sección cabeceras de comarca	Sección municipios con población > 5.000 hab.	Sección municipios con población > 2.000 hab.	Sección pequeños municipios	Sección de otras líneas finalistas
2007	14,18%	13,10%	0%	5,92%	2,02%	64,78%
2008	13,89%	13,09%	0%	7,68%	2,05%	63,30%
2009	13,91%	13,10%	0%	7,69%	2,05%	63,26%
2010	13,23%	12,64%	0%	7,96%	1,95%	64,22%
2011	14,81%	14,14%	0%	8,90%	2,30%	59,85%
2012	13,25%	12,66%	0%	7,97%	2,06%	64,07%
2013	17,39%	16,61%	0%	10,45%	3%	52,55%
2014	16,98%	16,22%	0%	10,21%	2,93%	53,67%
2015	13,34%	12,75%	0%	8,02%	2,30%	63,59%
2016	14,29%	13,65%	0%	8,59%	2,53%	60,94%
2017	15,31%	14,62%	0%	8,90%	2,78%	58,38%
2018	16,24%	17,62%	0%	9,46%	5,18%	51,5%
2019	16,24%	17,62%	0%	9,46%	5,18%	51,5%
2020	16,02%	17,39%	0%	9,77%	5,12%	51,71%
2021	11,15%	12,09%	2,95%	4,47%	3,89%	65,44%
2022	10,97%	11,89%	2,91%	4,40%	3,76%	66,06%

Fuente: Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para los años 2007 a 2022.

Puede comprobarse que solo las secciones de capitalidad, cabeceras de comarca y municipios de población superior a 5.000 y 2.000 habitantes, respectivamente, representan una vía de financiación de carácter incondicionado para las Haciendas locales. En general, el sumatorio de estas tres secciones supone aproximadamente un tercio del total del Fondo, habiéndose pasado de un 33,20% en el ejercicio 2007 a un 30,17% en el ejercicio 2022. Por el contrario, los recursos que se destinan a las otras dos secciones: pequeños municipios de menos de 100, 250 o 300 habitantes, según el ejercicio de que se trate, y otras líneas finalistas, son claramente subvenciones otorgadas por La Rioja para el desarrollo y ejecución de inversiones, obras o actuaciones concretas, estando sometidas al régimen jurídico de aquellas y, en particular, al deber de demostrar el empleo o destino de los montantes recibidos.

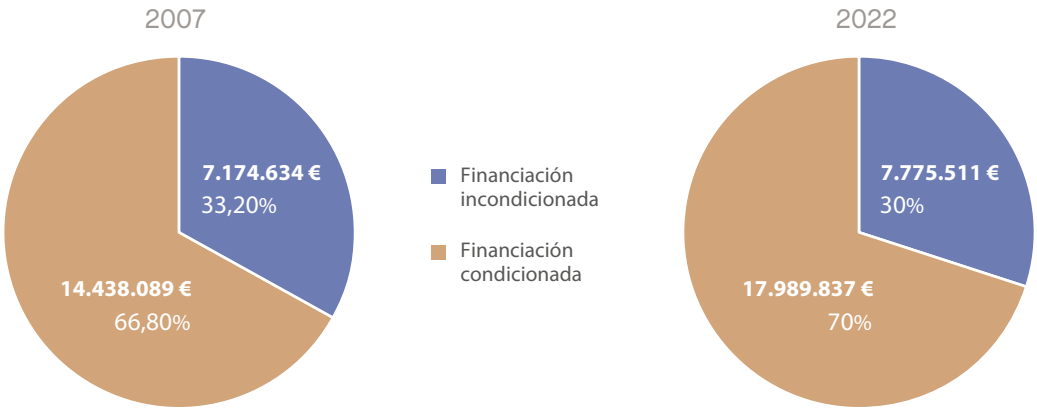
Financiación per cápita del Fondo de Cooperación Local
Ejercicios 2007 a 2022

Ejercicio	Población de la Comunidad Autónoma según INE	Secciones no finalistas [1] Dotación. Euros	Secciones no finalistas [1] Financiación por habitante Euros	Secciones finalistas [2] Dotación. Euros	Secciones finalistas [2] Financiación por habitante Euros
2007	308.968	7.174.634	23,22	14.438.089	46,73
2008	317.501	7.646.519	24,08	14.416.656	45,41
2009	321.702	7.646.519	23,77	14.392.608	44,74
2010	322.415	7.836.056	24,30	15.323.608	47,53
2011	322.955	7.444.252	23,05	12.223.689	37,85
2012	323.609	6.105.034	18,87	11.917.590	36,83
2013	322.027	6.699.871	20,81	8.372.629	26
2014	319.002	6.699.871	21	8.737.453	27,39
2015	317.053	6.699.871	21,13	12.941.953	40,82
2016	315.794	6.699.871	21,22	11.640.650	36,86
2017	315.381	6.610.319	20,96	10.409.402	33,00
2018	315.675	7.217.542	22,86	9.445.196	29,92
2019	316.798	7.217.542	22,78	9.445.196	29,81
2020	319.914	7.290.523	22,79	9.595.055	29,99
2021	319.796	7.698.526	24,07	17.406.439	54,43
2022	-[3]	7.775.511		17.989.837	

Fuente: Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para los años 2007 a 2022 y página *web* del INE: https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=2853&L=0. [1] Sección de capitalidad, sección de cabeceras de comarca y sección de municipios con población > a 5.000 y 2.000 habitantes. [2] Sección de pequeños municipios y sección de otras líneas finalistas. [3] La página *web* del INE no ofrece actualmente datos de población de 2022, dejando constancia de las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero.

Las diferencias entre las secciones no finalistas y las de carácter condicionado son también palpables en el terreno de la financiación *per cápita*. La financiación incondicionada por habitante no ha alcanzado nunca los 25 euros, ha fluctuado entre un máximo de 24,30 euros en 2010 y un mínimo de 18,87 euros en 2012. En cambio el menor registro de la condicionada fue en 2013 con 26 euros, moviéndose después en cifras más altas que en muchos ejercicios casi han duplicado la financiación condicionada por habitante. Es lo que ha sucedido en los ejercicios 2007 a 2010, 2015 y 2021. En este en concreto se supera por primera vez el umbral de los 50 euros, situándose en 54,43 euros.

Fondo de Cooperación Local de La Rioja. Naturaleza de los ingresos



4. Valoración general

4.1. Aspectos positivos

1) La regulación, con carácter general, de la cooperación económica autonómica con las Haciendas locales, así como de sus instrumentos específicos, en la Ley 1/2003, de 3 de marzo.

2) La constitución del Fondo de Cooperación Local como una fuente estable de financiación para las entidades locales, acumulando ya 15 años de existencia.

3) La inclusión de normas generales sobre su dotación y otras específicas para cada una de las secciones que lo componen en las distintas Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

4) La aplicación del Fondo de Cooperación Local a todas las entidades locales de La Rioja.

5) La división de dicho instrumento de financiación en cinco secciones vinculadas, respectivamente, a la capital, a los municipios que son cabeceras de comarca, a los municipios de más de 5.000 habitantes, a los municipios de más de 2.000 habitantes, a los municipios de menos de 300 habitantes (en la actualidad) y a otras líneas de actuación condicionadas.

6) La atribución de un trato diferenciado de los entes locales en razón de esa estructura en secciones, que permite atender la diversa tipología de los municipios según esencialmente su población de derecho, y otras circunstancias de índole administrativa (capitalidad de Logroño o cabeceras de comarca).

7) El reforzamiento del papel de las comarcas como entidades locales supramunicipales, reservándoles una sección específica de la dotación total del Fondo de Cooperación Local.

8) La reiteración de las reglas de reparto del Fondo en las Leyes de Presupuestos de los sucesivos ejercicios, sobre todo en las secciones destinadas a los municipios cabeceras de comarca y a aquellos con una población de derecho superior a 5.000 y 2.000 habitantes, respectivamente, donde el reparto se lleva a cabo mediante cuotas fijas y cuotas variables que tienen en consideración este parámetro.

9) La catalogación de las aportaciones realizadas a la capital, a los municipios cabecera de comarca y a los que cuentan con más de 5.000 o 2.000 habitantes, respectivamente, como transferencias no finalistas o financiación incondicionada.

4.2. Aspectos negativos

1) La ordenación de las aportaciones efectuadas a los pequeños municipios y a otras líneas finalistas como subvenciones afectas a fines específicos.

2) El escaso peso relativo dentro del conjunto del gasto público autonómico de las dotaciones de carácter incondicionado, pues las de naturaleza condicionada suponen casi el 70% del Fondo en la actualidad.

3) La falta de vinculación del Fondo con los ingresos tributarios, propios o cedidos de la Comunidad Autónoma. Por ello, este instrumento de financiación no responde al modelo que exige el artículo 142 de la Constitución.

4) La inexistencia de un marco financiero plurianual para las entidades locales beneficiarias subordina la dotación del Fondo de Cooperación Local a lo que determine anualmente la Ley de Presupuestos.

5) La carencia de una regulación general por ley de los criterios de distribución del Fondo.

6) La tendencia a la baja, palpable en los años 2013 y 2014, se prolonga hasta 2020, por lo que el Fondo de Cooperación Local vio durante un amplio espacio de tiempo sensiblemente minorado su peso dentro del total de gasto presupuestado para la Administración autonómica.

XIV. COMUNIDAD VALENCIANA

1. El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana de 2006

El texto institucional fundamental es la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, fue objeto de una amplia revisión por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, cuyo artículo 69 introdujo un nuevo Título VIII rubricado "Administración Local"; el artículo 64.3 dispone lo siguiente:

"Para potenciar la autonomía local sobre la base del principio de subsidiariedad, por Ley de Les Corts, se creará el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana con los mismos criterios que el fondo estatal."

El precepto guarda mutismo acerca de la naturaleza, la composición y el funcionamiento de este instrumento, omitiendo además cualquier alusión explícita a la idea de materializar una participación de las Haciendas municipales en los tributos de la Hacienda autonómica. Pero la finalidad asignada al Fondo parece presuponer como mínimo una transferencia de ingresos del presupuesto de la Comunidad Autónoma hacia los Ayuntamientos, ya que nada se dice sobre las Diputaciones Provinciales u otras Entidades Locales. Con este mandato estatutario se impone a los poderes autonómicos un compromiso genérico de velar por el cumplimiento del principio de suficiencia financiera, mencionado en el párrafo segundo del artículo 70.2 del Estatuto:

"La financiación de los entes locales garantizará la suficiencia de recursos de acuerdo con una distribución de competencias basada en los principios de descentralización, subsidiariedad y simplificación administrativa."

Cuatro son, según nuestro parecer, los aspectos clave que se desprenden de los preceptos transcritos:

1) Recordatorio del principio constitucional de suficiencia de recursos para las Haciendas locales.

2) Previsión de un Fondo de Cooperación Municipal como instrumento de financiación local.

3) Vinculación del Fondo al reforzamiento de la autonomía local.

4) Ausencia de una alusión explícita al carácter incondicionado de la financiación que las Entidades Locales vayan a percibir a través del Fondo.

2. La normativa autonómica de régimen local

La Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana, contiene a lo largo de su extenso articulado varias alusiones a la financiación autonómica en su redacción original.

En sus artículos 85.4 y 105.1.e) incluye las participaciones en los tributos de la Comunidad Autónoma como recurso de las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios respectivamente, si bien la segunda referencia debe entenderse hoy efectuada al artículo 33.1.e) de la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de mancomunidades de la Comunitat Valenciana, que derogó todo el Capítulo II del Título VI de la Ley 8/2010, donde se insertaba el precepto mencionado.

El título XI de dicho texto legal se refiere a las Haciendas locales (artículos 198 a 201) y merecen ser destacadas tres indicaciones.

La primera, que el artículo 198.1 define los principios de actuación entre la Generalitat y las Entidades Locales en las relaciones económico-financieras:

> "1. Las relaciones económico-financieras entre la Generalitat y las entidades locales se fundamentarán en los principios de solidaridad y respeto a la autonomía local, con el único objetivo de promover un desarrollo equilibrado y sostenible en todo el territorio valenciano."

La segunda, que el artículo 200 contempla las medidas de saneamiento que la Generalitat puede adoptar:

> "De acuerdo con las entidades locales y sus asociaciones representativas, la Generalitat podrá establecer, en el marco y con los límites de las previsiones presupuestarias anuales, medidas que fomenten el saneamiento de las haciendas locales."

Y, por último, que el artículo 201 preveía la creación del Fondo de Cooperación Municipal para dar cumplimiento al mandato del artículo 64.3 del Estatuto de Autonomía:

> "1. De conformidad con el artículo 64.3 del Estatut de Autonomía de la Comunitat Valenciana se crea el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana, que tiene por objeto potenciar la autonomía local sobre la base del principio de subsidiariedad.
>
> 2. Son beneficiarios del Fondo de Cooperación Municipal todos los municipios de la Comunitat Valenciana.
>
> 3. A través del Fondo de Cooperación Municipal se financiarán servicios, infraestructuras y equipamientos básicos de los municipios de la Comunitat Valenciana, estableciéndose sus dotaciones en cada Ley de Presupuestos de la Generalitat.
>
> 4. La participación de los municipios en el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunidad Valenciana está supeditada al cumplimiento de la obligación de presentar la cuenta general aprobada ante la Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana, y a tener, en su caso, un plan de estabilidad financiera.
>
> 5. Reglamentariamente se desarrollará la participación de los municipios en las dotaciones del Fondo de cooperación municipal de la Comunidad Valenciana.

La cuantía de la participación se incrementará en función de la mejora de la financiación de la Comunidad Valenciana respecto a la media nacional de financiación autonómica por habitante."

Este precepto se encuentra derogado en la actualidad por mandato de la disposición derogatoria única de la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunidad Valenciana, de la que nos ocuparemos a continuación y que ha sido ya objeto de dos recursos de inconstitucionalidad admitidos a trámite por el Pleno del Tribunal aunque aún pendientes de resolución[130].

3. Análisis de los instrumentos de financiación local de la Comunidad Autónoma. El Fondo de Cooperación Municipal

Tras la reforma del año 2006, el Estatuto de Autonomía anunciaba la creación de un Fondo de Cooperación Municipal, que vio la luz tras la promulgación de la Ley 8/2010. Antes, sin embargo, de esta fecha, se puso en funcionamiento un Fondo de Cohesión Territorial. Analicemos ambos de forma individual.

3.1. Antecedentes. El Fondo de Cohesión Territorial

La Ley 14/2004, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio 2005, instauró un Fondo de Cohesión Territorial, instrumento destinado a promover el equilibrio territorial entre los municipios, arbitrando un conjunto de ayudas destinadas a los de menor capacidad económica y de gestión, cuya distribución competió inicialmente a la Dirección General de Coordinación creada en la Secretaría Autonómica de Cohesión Territorial dentro de la Presidencia de la Generalitat[131].

El Fondo comprende hasta el ejercicio 2014 dos líneas presupuestarias diferentes: una destinada a la cobertura de determinados gastos corrientes bajo la especificación "Apoyo al desarrollo integral de los municipios" y otra para cubrir gastos de inversiones municipales. Veamos en un cuadro el importe de cada partida en los ejercicios 2006-2014:

130 Son el recurso nº 874/2022 promovido contra los arts. 2.2; 5.1.2.5 y 6; 7 a); 8; 9.1; 11.1.d) y 2.e) tercer guion y la disposición final 1 y el recurso nº 614/2022 promovido contra los arts. 2.2; 7; 8; y lo indicado de art. 5.

131 No es fácil seguirle el rastro al Fondo, dado que a partir de 2010 se ha modificado en diferentes ocasiones tanto el nombre de la Secretaría General que debía distribuirlo como la Consejería de la que dependía tal Secretaria. En 2010 cambió al de Dirección General de Cohesión Territorial, perteneciente a la Secretaría Autonómica de Cohesión Territorial, Relaciones con el Estado y con la UE y pasó a depender orgánicamente de la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas. En 2011 mantuvo el nombre, pero pasó a depender de la Secretaria de la Consejería de Solidaridad y Ciudadanía. En 2012 vuelve a la Presidencia, en concreto a la Secretaría Autonómica de la Presidencia. En 2016 pasa a la Dirección General de Administración Local dentro de la misma Secretaria Autonómica de la Presidencia.

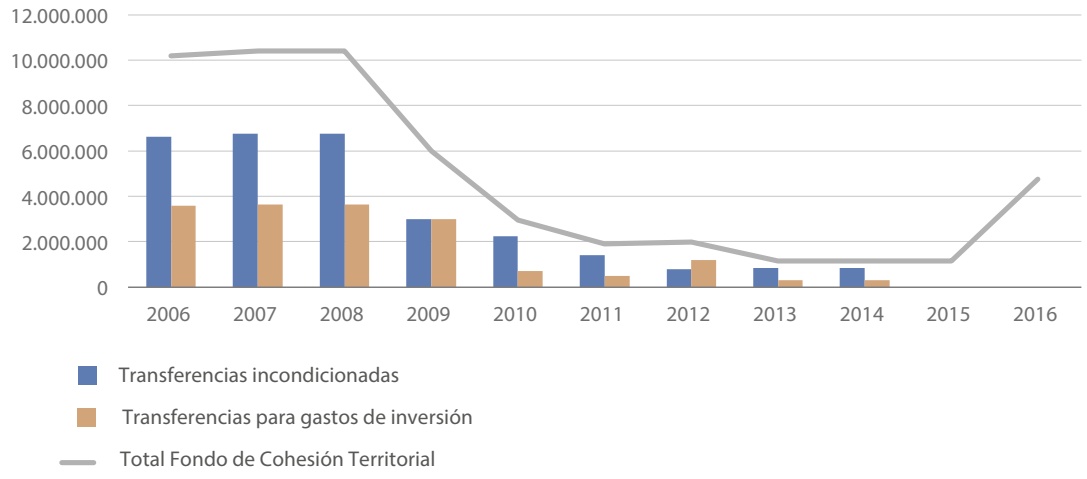
Ejercicio	Fondo de Cohesión Territorial		
	Apoyo al desarrollo integral de los municipios	Financiación gastos de inversión	Dotación total Fondo de Cohesión Territorial
2006	6.630.000	3.570.000	10.200.000
2007	6.762.000	3.641.400	10.403.400
2008	6.762.000	3.641.400	10.403.400
2009	3.000.000	3.000.000	6.000.000
2010	2.251.000	700.000	2.951.000
2011	1.400.000	490.000	1.890.000
2012	784.000	1.200.000	1.984.000
2013	839.000	300.000	1.139.000
2014	839.000	300.000	1.139.000

Fuente: Resumen general de gastos por secciones y capítulos de las Leyes de Presupuesto de los ejercicios 2006 a 2014.

A partir del ejercicio 2015 se cambió la finalidad de la línea presupuestaria, pasando a contemplar el apoyo a municipios para la realización del principio de solidaridad territorial. La dotación de estas transferencias corrientes en 2015 fue de 1.139.000 euros y en 2016 se cuadruplicó, hasta los 4.750.000 euros.

Traslademos esas cifras a una representación gráfica:

Evolución del Fondo de Cohesión Territorial



La aparición de este Fondo no supuso el otorgamiento a las Haciendas locales de una participación en los tributos de la Comunidad Autónoma. Así lo indica, en primer lugar, su reducida cuantía y exiguo peso sobre el total de gastos de la Administración general. Y, en segundo término, su configuración jurídica no como recursos incondicionados, sino como auténticas subvenciones, sujetas a la obligación de justificar la realización de los gastos para cuya ejecución fueron concedidas, con la consiguiente obligación de reintegro total o parcial en caso de incumplimiento de los fines previstos.

En definitiva, este Fondo de Cohesión Territorial tenía poco o nada que ver con el Fondo de Cooperación Municipal contemplado en el artículo 64.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en la redacción derivada de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril. Este segundo Fondo no aparece hasta el año 2017, a causa de la falta del necesario desarrollo reglamentario de la Ley 8/2010 por parte del Ejecutivo regional.

No obstante, en el resumen general de gastos por secciones y capítulos de la Ley 17/2010, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2011, aparece mencionado un Fondo de Cooperación Municipal Incondicionado, dotado de 5.102.000 euros, con la finalidad de promover el equilibrio económico de las Entidades Locales de la Comunidad Valenciana y la realización del principio de solidaridad territorial. En 2012 desaparece ese concepto y en su lugar tal línea presupuestaria pasa a denominarse "Sostenimiento gastos corrientes Entidades Locales", que se dota con 3.067.000 euros.

3.2. El Fondo de Cooperación Municipal (a partir de 2017)

Más de 10 años después de la reforma del Estatuto de Autonomía y también con más de 6 años de retraso respecto de la aprobación de la Ley 8/2010, en el ejercicio 2017 vio por fin la luz el Fondo de Cooperación Municipal como instrumento de financiación local de carácter incondicionado. Observemos su estructura y características básicas antes de entrar en su evolución.

3.2.1. Estructura y características básicas del Fondo de Cooperación Municipal

Como adelantamos en el apartado relativo a la normativa autonómica de régimen local, el artículo 201 de la Ley 8/2010 crea el Fondo previsto en el artículo 64.3 del Estatuto. Para materializarlo, el Consejo de Gobierno aprobó el Decreto 51/2017, de 7 de abril, por el que se regula el Fondo de Cooperación Municipal Incondicionado de la Comunitat Valenciana. En el párrafo segundo del preámbulo de dicho Decreto se explica que este Fondo se enmarca en "el Plan del Fondo de financiación de las entidades locales, que se inscribe en su línea de fomento y cooperación con las entidades locales de nuestro ámbito territorial para la efectiva consecución de los principios de autonomía y suficiencia financiera de las mismas, comprometiéndose a dotar a los municipios y a las entidades locales menores de recursos financieros suficientes para dar respuesta así a la necesidad de impulsar la mejora de la prestación de servicios públicos, mediante el fortalecimiento de la administración municipal, teniendo en cuenta el papel fundamental que esta ejerce en la prestación de servicios públicos esenciales para la ciudadanía". Fue aprobado mediante Acuerdo del Consell de 27 de enero de 2017 y con él parece apuntarse al diseño a medio plazo de un posible "sistema de financiación autonómica de las Corporaciones Locales Valencianas" (artículo 4.3).

Esa regulación fue derogada por la Ley 5/2021. La justificación que consta en su preámbulo se relaciona con el papel que deben adoptar las diputaciones provinciales como financiadoras, que hasta ahora dependía totalmente de su voluntad, y es la siguiente:

> "(...) el artículo 201 de la Ley 8/2010 (...) dispone que serán beneficiarios del Fondo todos los municipios de la Comunitat Valenciana (...)

> Las diputaciones provinciales, que ostentan, entre sus competencias propias, las de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, conforme al apartado 1.b del artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, podían participar voluntariamente en esta primera fase de implementación del Fondo de Cooperación Municipal.
>
> Este Fondo de Cooperación Municipal se ha implementado y dotado presupuestariamente, por la Generalitat, durante todos los ejercicios posteriores a la entrada en vigor del referido decreto, pero la participación de las distintas diputaciones provinciales, que se han ido incorporando progresivamente, ha sido mayoritaria, pero no completa. Ello ha provocado disfuncionalidades del sistema en cuanto a que los municipios de nuestra Comunitat reciben financiación básica sustancialmente diferente en función de la provincia a la que pertenecen. Esto conlleva la necesidad de un nuevo sistema de cooperación y coordinación, en una materia tan trascendental como la financiación básica municipal, que supone también una exigencia de realizar la cooperación y la coordinación a través de un determinado y concreto instrumento, como es el plan sectorial, en cuya tramitación debe garantizarse la participación de los propios entes locales afectados con la finalidad de armonizar todos los intereses públicos en juego.
>
> Por tanto, resulta necesario un nuevo marco jurídico, incluido en el Plan normativo de la Administración de la Generalitat para 2020, con el fin de garantizar, mediante una norma con rango de ley, que el sistema de financiación local goce de estabilidad y de las máximas garantías de permanencia y equidad territorial para los municipios y las entidades locales menores, que están prestando servicios públicos esenciales desde la proximidad, con el fin de asegurar la sostenibilidad financiera de los municipios y la cobertura de las necesidades básicas de la ciudadanía en el marco de sus competencias. Esta ley resulta el instrumento normativo más adecuado para la plena efectividad de la consecución de este objetivo y sustituye la breve regulación actual del citado artículo 201 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de régimen local de la Comunitat Valenciana, y su desarrollo reglamentario."

Según dispone el artículo 2 de la Ley 5/2021, el Fondo tiene como finalidad garantizar la suficiencia financiera de las entidades locales del territorio y potenciar su autonomía local, y se basa en los principios de objetividad, transparencia, publicidad y equidad.

Se nutre no sólo de aportaciones de la Hacienda autonómicas sino también, y aquí está la principal novedad con respecto al sistema vigente hasta 2021, de aportaciones obligatorias de las tres Diputaciones Provinciales de la Comunidad Autónoma, siendo la Generalitat quien debe dotar anualmente en la Ley de Presupuestos este fondo mediante el correspondiente crédito presupuestario.

De las características básicas de este Fondo sobresale la amplitud de su ámbito subjetivo, que abarca a la totalidad de los municipios y entidades locales menores, su configuración como transferencias plenamente incondicionadas que en ningún caso tendrán naturaleza de subvención y su estructura dual cimentada en aportaciones de la Hacienda autonómica y de las diputaciones provinciales.

Resulta también destacable que, al igual que Decreto 51/2017 reguló la composición, funcionamiento y funciones de una Comisión de seguimiento, como órgano de composición mixta responsable de la implementación, seguimiento y control de la ejecución anual del Fondo, se mantenga en la Ley 5/2021 bajo la denominación de Comisión de colaboración y coordinación del Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana. Su composición aparece determinada en el artículo 11. Bajo la presidencia de la persona titular del departamento competente en administración local y una doble vicepresidencia (persona titular del departamento competente en hacienda y persona competente del departamento competente en transparencia), integrará cuatro vocalías (persona titular de la dirección general competente en administración local, persona titular de la dirección general competente en

presupuestos, persona titular de la dirección general competente en transparencia y persona titular de la dirección general competente en antidespoblamiento) y por parte de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias estará su presidente, cuatro personas titulares de alcaldías y una persona designada por cada diputación provincial.

Las funciones de esta Comisión son cuatro (artículo 12 de la Ley 5/2021):

a) Estudiar y proponer anualmente la determinación de las cuantías a consignar presupuestariamente durante cada ejercicio por cada una de las administraciones participantes en el Fondo de Cooperación Municipal.

b) Presentar propuestas relativas a posibles modificaciones en las directrices y las reglas de distribución del Fondo de Cooperación Municipal.

c) Proponer, en su caso, directrices de coordinación relativas al Fondo de Cooperación Municipal.

d) Solicitar, a efectos estadísticos y de estudio, toda la información que precise a los municipios y entidades locales menores, relativas a la aplicación de las cantidades recibidas del mismo.

COMUNIDAD VALENCIANA
FONDO DE COOPERACIÓN MUNICIPAL

Entidades Locales beneficiarias

- Municipios.
- Entidades locales menores.
- En todo caso para ser beneficiario se exige haber presentado la cuenta general ante la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Autónoma y haber remitido el correspondiente plan económico-financiero al órgano de la Generalitat competente en materia de tutela financiera de las entidades locales.

Finalidades

- Garantizar la suficiencia financiera de las entidades locales.
- Potenciar la autonomía local sobre la base del principio de subsidiariedad, financiando globalmente la actividad de las entidades locales.
- Promocionar el equilibrio económico de entes locales y la realización interna del principio de solidaridad, contribuyendo a que los diferentes núcleos y entidades de población cuenten con una dotación adecuada para la prestación de los servicios de competencia local.

Estructura

El Fondo de Cooperación Municipal engloba dos bloques de financiación:

- Aportaciones de la Comunidad Autónoma.
- Aportaciones de las Diputaciones Provinciales de Alicante, Castellón y Valencia.

Objeto

- Financiar globalmente las actividades y los servicios que les correspondan a los municipios y las entidades locales menores en virtud de las competencias que hayan asumido según la legislación vigente.
- Es compatible con la percepción de las aportaciones de las líneas específicas del Fondo de Cooperación Municipal para la lucha contra el despoblamiento de los municipios y del Fondo de Cooperación Municipal para los municipios turísticos, así como con aquellas que se puedan crear legal o reglamentariamente.

Evolución del Fondo

- Fijación de la cuantía de los recursos adscritos al mismo por la Ley de Presupuestos del ejercicio, sin sujeción a ningún índice de evolución.
- La dotación anual máxima del Fondo vendrá supeditada por el crédito presupuestario que se consigne en cada ejercicio.
- La aportación de las diputaciones provinciales se realizará a través de sus presupuestos

Criterios de distribución

- Los criterios objetivos de reparto deben ser objeto de un desarrollo reglamentario mediante decreto del Consell, de conformidad con las siguientes reglas de distribución:
  - Anualmente el departamento competente en administración local asignará una cantidad fija por cada uno de los municipios y las entidades locales menores.
  - El importe restante del Fondo se distribuirá en función del número de habitantes de derecho de cada entidad beneficiaria, conforme a las cifras de población oficiales resultantes de la división del padrón municipal referidas al uno de enero del año de aprobación del plan sectorial correspondiente, ponderados mediante coeficientes correctores aplicables por tramos poblacionales de cada entidad beneficiaria, que favorezcan a las entidades de menor población. A estos efectos, no se computarán los habitantes de las entidades locales menores en la población del municipio al que pertenezcan.
  - Se establecerá un importe mínimo anual de asignación del fondo para todos los municipios y entidades locales menores para garantizar el acceso a una cantidad de base que permita el desarrollo de los pueblos en más dificultades a consecuencia de factores como el despoblamiento

- La disposición derogatoria única de la Ley 5/2021 mantiene en vigor las reglas fijadas en el artículo 7 del Decreto 51/2017, de 7 de abril, lo que significa:
  - Se asignará una cantidad fija por cada uno de los municipios y entidades locales menores.
  - El importe restante del Fondo se distribuirá en función del número de habitantes de derecho según las cifras de población aprobadas por el Gobierno que figuren en el último Padrón municipal vigente, ponderadas por los siguientes coeficientes correctores aplicables a cada uno de los diferentes tramos poblacionales de cada entidad beneficiaria:

De 1 a 500 habitantes	4
De 501 a 1.000 habitantes	3
De 1.001 a 2.000 habitantes	2,5
De 2.001 a 5.000 habitantes	2
De 5.001 a 10.000 habitantes	1,5
De 10.001 a 20.000 habitantes	1
De 20.001 a 50.000 habitantes	0,75
De 50.001 a 100.000 habitantes	0,5
Más de 100.000 habitantes	0,25

- El procedimiento para la asignación anual del Fondo correspondiente a cada entidad beneficiaria se iniciará de oficio por la persona titular del departamento con competencias en administración local, quien dictará la resolución de reconocimiento conforme a las reglas de distribución anteriores, previo conocimiento por la Comisión de colaboración y coordinación del fondo.

Carácter de los ingresos

- La regulación del Fondo de basa en los principios de objetividad, transparencia, publicidad y equidad y se concibe como un factor de articulación, equilibrio y cohesión territorial.
- El Fondo tiene naturaleza incondicionada y no finalista, lo que significa que los beneficiarios podrán destinar los recursos que reciban al desarrollo general de sus competencias, sin vinculación a un objetivo o finalidad concreto, financiando globalmente las actividades y los servicios que les correspondan de acuerdo con las competencias asumidas según la legislación vigente.
- Las aportaciones del Fondo se califican expresamente como transferencias, vinculadas al denominado “sistema de financiación autonómica de las Corporaciones Locales Valencianas”, quedando excluida la naturaleza de subvención.

3.2.2. Evolución del Fondo de Cooperación Municipal

La Ley 14/2016, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2017, destinó una partida de 40.000.000 de euros en concepto de transferencias corrientes a los Ayuntamientos con cargo al Fondo de Cooperación Municipal. Este importe, desde un punto de vista cuantitativo, apenas suponía un 0,23% del total del estado de gastos del Presupuesto de la Administración de la Generalidad (17.724.974.080 euros). Desde ese año y hasta la actualidad, su dotación anual ha sido constante de 40 millones de euros.

Tomemos en consideración el peso relativo que ha tenido en este sexenio con relación al Presupuesto de Gasto de la Comunidad Autónoma.

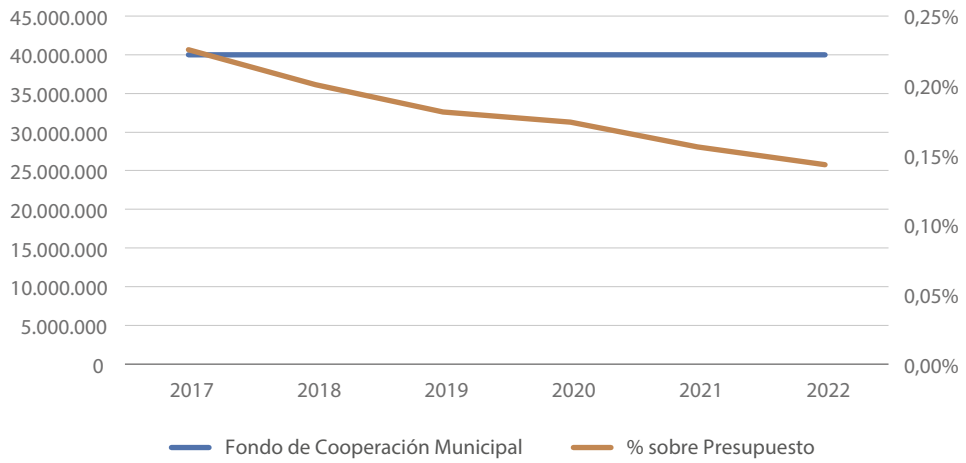
El Fondo de Cooperación Municipal en el Presupuesto de Gastos de la Comunidad Valenciana. Ejercicios 2017 a 2022

Ejercicio	Presupuesto de la Comunidad Valenciana Euros	Dotación Fondo de Cooperación Municipal Euros	Fondo de Cooperación Municipal Peso relativo
2017	17.724.974.080	40.000.000	0,23%
2018	19.956.909.560	40.000.000	0,20%
2019	22.096.214.220	40.000.000	0,18%
2020	23.021.985.480	40.000.000	0,17%
2021	25.627.550.854	40.000.000	0,16%
2022	27.967.471.340	40.000.000	0,14%
Variación período	57,79%		0,08%

Fuente: Leyes de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para los ejercicios 2017 a 2022 y resúmenes generales de gastos por secciones y capítulos de tales Leyes.

Llevemos esos datos a un gráfico para ver en paralelo la evolución de la dotación al Fondo y su peso relativo sobre el Presupuesto:

Evolución del Fondo con relación a los gastos presupuestados



Resulta patente la escasa entidad del Fondo de Cooperación Municipal en el conjunto de los Presupuestos; del exiguo 0,23% que representaba en 2017 ha incluso descendido a un 0,14% en 2022.

Comparémoslo ahora con los ingresos presupuestados para estos años.

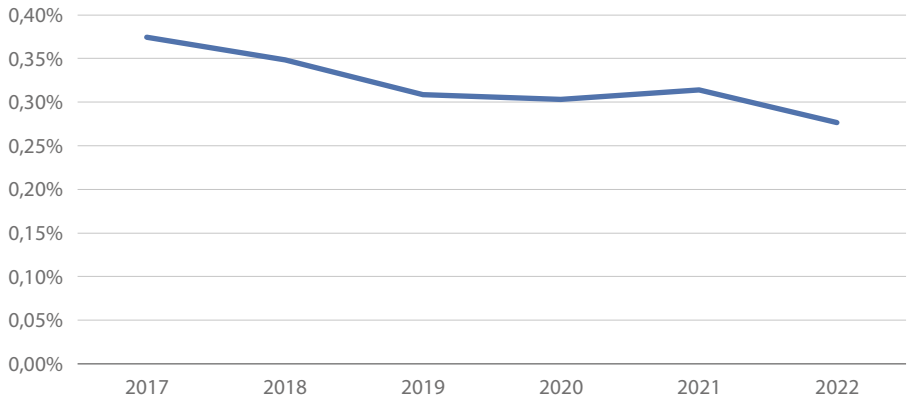
Peso relativo del Fondo de Cooperación Municipal en el Presupuesto de Ingresos de la Comunidad Valenciana (capítulos 1, 2 y 3). Ejercicios 2017 a 2022

Ejercicio	Capítulo 1 Impuestos directos	Capítulo 2 Impuestos indirectos	Capítulo 3 Tasas y otros ingresos	Total capítulos 1, 2 y 3	Fondo de Cooperación Municipal
	Euros	Euros	Euros	Euros	Peso relativo
2017	3.915.509.840	6.249.630.006	522.086.470	10.687.226.316	0,37%
2018	3.931.031.440	6.967.003.050	579.530.070	11.477.564.560	0,35%
2019	4.387.211.910	7.562.806.560	1.014.755.330	12.964.773.800	0,31%
2020	4.809.646.180	7.343.604.570	1.044.434.240	13.197.684.990	0,30%
2021	4.764.537.490	6.866.652.140	1.100.169.450	12.731.359.080	0,31%
2022	5.256.375.130	7.656.575.770	1.542.509.930	14.455.460.830	0,28%

Fuente: Anexos de ingresos y gastos de las Leyes de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para los ejercicios 2017 a 2022.

Gráficamente obtendríamos:

Evolución del peso relativo del Fondo con relación a los ingresos presupuestados



La principal conclusión que podemos extraer es que el peso del Fondo ha ido cayendo poco a poco a lo largo de este sexenio y sigue siendo muy poco representativo.

Analicemos por último la evolución del Fondo en comparación con la población de la Comunidad Autónoma, para descubrir el dato de financiación por habitante.

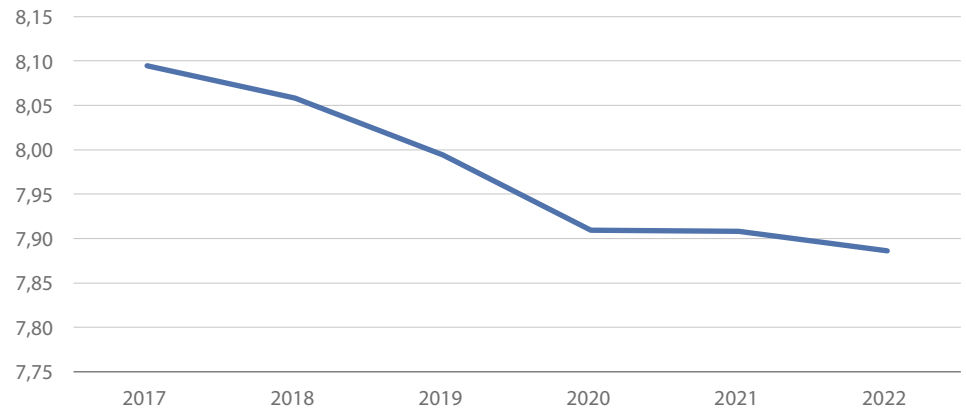
Evolución del Fondo de Cooperación Municipal en relación con la población. Financiación por habitante. Ejercicios 2017 a 2022

Ejercicio	Fondo de Cooperación Municipal Dotación total. Euros	Población de la Comunidad Autónoma INE	Financiación por habitante del Fondo de Cooperación Municipal Euros
2017	40.000.000	4.941.509	8,09
2018	40.000.000	4.963.703	8,06
2019	40.000.000	5.003.769	7,99
2020	40.000.000	5.057.353	7,91
2021	40.000.000	5.058.138	7,91
2022	40.000.000	5.072.176 (1)	7,89

Fuente: Estado de gastos de las Leyes de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para los ejercicios 2017 a 2022.
(1) Dato provisional a 1 de enero de 2022

Si lo trasvasamos a un gráfico el resultado es muy elocuente:

Financiación del Fondo por habitante



Hay una caída desde su instauración en 2017 hasta el ejercicio 2020 de 0,18 euros. En los tres últimos ejercicios parece que se ha estabilizado y sólo ha perdido un poco de peso (0,02 euros).

4. Valoración general

4.1. Aspectos positivos

1) Creación en el ejercicio 2017 del Fondo Cooperación Municipal como una fuente de aportaciones económicas a los municipios y entidades menores de estructural dual, en la medida en que a la financiación de origen autonómica pueden añadirse las contribuciones de las Diputaciones que voluntariamente formalicen su adhesión.

2) Configuración del Fondo como una vía de financiación totalmente incondicionada, sin afectación a fines o actuaciones concretos por parte de la Comunidad Autónoma, con lo que ello supone de reforzamiento cualitativo de la autonomía local en la vertiente del gasto público.

3) Amplitud del ámbito subjetivo del Fondo, que comprende la totalidad de los municipios y entidades menores de la Comunidad Valenciana.

4) Tratamiento preferencial de los municipios y entidades menores con población inferior o igual a 5.000 habitantes a la hora de distribuir la dotación anual del Fondo.

5) Creación de un órgano mixto de control y seguimiento de la ejecución del Fondo, entre cuyas funciones se encuentra la formulación de propuestas sobre las cuantías presupuestarias en cada ejercicio a consignar por las Administraciones adheridas (Comunidad Autónoma y, en su caso, Diputaciones Provinciales).

4.2. Aspectos negativos

1) Retraso considerable en el desarrollo normativo del artículo 64.3 del Estatuto de Autonomía de 2006 y del artículo 201 de la Ley 8/2010 respecto de la creación del Fondo de Cooperación Local.

2) Inexistencia de un programa o concepto presupuestario que aglutine el conjunto de transferencias incondicionadas y condicionadas que realiza la Comunidad Autónoma a las Corporaciones Locales.

3) Desconexión de la dotación del Fondo de los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma. Ello aleja esta vía de financiación de la participación en la recaudación de los tributos de la Hacienda autonómica reclamada en el artículo 142 de la CE.

4) Supeditación de la dotación del Fondo a lo que establezca anualmente la Ley de Presupuestos, sin que exista un marco financiero estable para las Entidades Locales beneficiarias.

5) Importancia marginal de la financiación incondicionada de procedencia autonómica al sostenimiento de las Haciendas locales, a la vista del nimio peso relativo del Fondo dentro del conjunto del gasto público de la Administración General de la Comunidad Autónoma.

XV. ANDALUCÍA

1. Evolución: etapas en las relaciones financieras entre la Comunidad Autónoma y las Haciendas Locales

La implicación activa y estable de la Comunidad Autónoma en el sostenimiento de los gastos públicos de las Entidades Locales dista mucho de ser un objetivo reciente en el tiempo. Es más, cabría afirmar que se trata de una finalidad inherente a la propia creación de la Junta de Andalucía al inicio de los años 80, en el curso del proceso autonómico que siguió a la aprobación de la Constitución de 1978 y de propio Estatuto de Autonomía de 1981 y que conforma, según tendremos ocasión de apreciar en las próximas páginas, una línea de actuación que ha adquirido una importancia creciente durante los últimos años como consecuencia de la aprobación del Estatuto de Autonomía de 2007 y de su posterior normativa de desarrollo.

Desde un punto de vista cronológico cabría distinguir tres etapas a efectos de procurar una mayor claridad expositiva:

1.ª **Inicio de la colaboración financiera autonómica con las Haciendas locales (1981-1988)**

Esta primera etapa comprende los años iniciales de existencia de la Comunidad Autónoma, tras la aprobación del primer Estatuto de Autonomía para Andalucía en 1981 (Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre). La creación de la Administración autonómica y la progresiva asunción de las competencias traspasadas por el Estado conforme al marco competencial diseñado por el Estatuto se tradujo muy pronto en el despliegue de diversos programas de transferencias a las Entidades Locales.

2.ª **Consolidación de la colaboración financiera autonómica con las Haciendas locales mediante la creación del Plan de Cooperación Municipal en 1989. Articulación del Fondo para la nivelación de los servicios municipales como componente básico del Plan (hasta 2010)**

Durante este período de consolidación de la Comunidad Autónoma la contribución económica se canalizó a través del Plan de Cooperación Municipal, que inició su andadura en 1989 y que aglutina como enseguida veremos el conjunto de transferencias corrientes y de capital que la Administración autonómica destina a las Entidades Locales. Dicho Plan tuvo hasta 2010 como componente más destacado el denominado Fondo para la nivelación de los servicios municipales, de carácter incondicionado y destinado a todos los municipios andaluces.

3.ª **El Estatuto de Autonomía de 2007 y el diseño de un nuevo modelo de relaciones financieras entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales: situación transitoria (2007-2010) e implementación efectiva del modelo a partir de 2011**

Esta tercera etapa, en la que nos encontramos en el momento presente, ha venido jalonada por la aprobación del vigente Estatuto de Autonomía en 2007 (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo) y por su ulterior desarrollo a través de dos textos normativos: la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, y la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

A pesar del notable cambio de paradigma impulsado por el vigente Estatuto, el Plan de Cooperación Municipal se ha mantenido como continente o instrumento aglutinador del conjunto de transferencias de la Administración autonómica a las Entidades Locales, incluyendo las derivadas de la mencionada participación en los tributos autonómicos.

Entre 20 de marzo de 2007, fecha de entrada en vigor del Estatuto de Autonomía de 2007, y 2011, primer ejercicio de existencia del Fondo de participación en tributos de la Comunidad Autónoma conforme al calendario marcado por el artículo 2.4 de la Ley 6/2010, se atravesó una situación de interinidad. En ella se mantuvo en funcionamiento el Fondo para la nivelación de los servicios municipales, a la espera de que se diese cumplimiento al mandato estatutario (artículo 192.1) de regular mediante ley el citado instrumento de financiación de las Haciendas locales.

En suma, como vamos a constatar en las páginas que siguen, desde hace bastantes años han existido diversas vías de transferencias de ingresos a las Haciendas locales, algunas de ellas de naturaleza incondicionada. Además, el reconocimiento estatutario y legal de un derecho a participar en la recaudación de los recursos tributarios de la Hacienda autonómica, que se ha hecho efectivo con el Fondo creado desde el ejercicio 2011, ha dado satisfacción a una reivindicación histórica de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP). No resulta exagerado afirmar, por ello, que en la actualidad la normativa andaluza en la materia es tal vez la más avanzada en el panorama autonómico comparado.

2. Primera etapa: el inicio de la colaboración financiera con las Haciendas Locales (1981-1988)

El primer Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, apenas prestó atención a las relaciones financieras entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales.

En realidad, esta desatención no fue una singularidad del texto andaluz, sino una tendencia que se apreció con carácter general en la etapa que media entre los años 1979 -en el que tuvo lugar la aprobación del primer Estatuto de Cataluña posterior a la Constitución de 1978- y 2006 -durante el cual comenzaron a promulgarse las últimas reformas estatutarias o Estatutos de segunda generación-. En ese periodo las sucesivas leyes orgánicas dictadas por las Cortes Generales para la aprobación y ulterior modificación de los Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas no aclararon prácticamente nada acerca de cómo ha de encauzarse el trasvase de aportaciones económicas o ingresos desde las Haciendas autonómicas hacia las Haciendas locales ordenado por el artículo 142 de la Constitución.

Ciertamente, no resulta complicado hallar una explicación plausible al hecho de que este asunto fuese soslayado de forma mayoritaria por el legislador estatuyente. Como apunta la doctrina (Medina Guerrero), poco se podía avanzar en este ámbito en el momento de elaboración de los Estatutos iniciales, "habida cuenta del carácter coyuntural con el que se fue resolviendo el tema de la financiación local hasta que se fraguó un sistema hacendístico más estable en el año 1988 con el dictado de la Ley reguladora de las haciendas locales". En este sentido, preocupados únicamente por sentar las bases de

la dotación, organización y funcionamiento de la Hacienda de cada Comunidad Autónoma, la práctica totalidad de los textos estatutarios hicieron gala de un visible desapego por garantizar la suficiencia financiera de las Haciendas locales, eludiendo cualquier tipo de vinculación al respecto.

En este contexto, resulta comprensible que el Estatuto andaluz de 1981 no pasase de referencias genéricas a aspectos más o menos relacionados con la colaboración financiera con las Haciendas locales, pero sin abordar esta cuestión de forma específica o directa. Así se aprecia con nitidez al repasar el contenido de su artículo 62:

> "1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la tutela financiera de los Entes Locales, respetando la autonomía que a los mismos les reconocen los artículos 140 y 142 de la Constitución y de acuerdo con el artículo 13, 3, del presente Estatuto.
>
> 2. Es competencia de los Entes Locales la gestión, liquidación, recaudación e inspección de sus propios tributos, sin perjuicio de la delegación que de sus facultades puedan otorgar en favor de la Comunidad Autónoma.
>
> 3. Mediante Ley de Cortes se establecerá el sistema de colaboración entre los Entes Locales, la Comunidad Autónoma y el Estado para la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos que se determinen.
>
> 4. Los ingresos de los Entes Locales consistentes en participaciones en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas se percibirán a través de la Comunidad Autónoma, que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales establecidos para dichas participaciones."

Como puede apreciarse, el precepto estatutario atribuía a la Comunidad Autónoma una potestad de control o tutela financiera respecto de las Haciendas locales, le reconocía una facultad de intermediación en la distribución de los recursos que estas reciben a través de las transferencias incondicionadas procedentes de la Hacienda estatal y, por último, preveía una posible delegación del ejercicio de las funciones administrativas de aplicación de los tributos locales (gestión, recaudación e inspección). Pero más allá de esos aspectos puntuales, en ningún momento planteó un modelo de financiación o de aportaciones económicas de la Hacienda autonómica en favor de las Haciendas locales. Como mucho, cabría adivinar una cierta voluntad favorable a coadyuvar al mantenimiento de las Haciendas locales en la referencia del artículo 12.3.7.º del propio Estatuto de 1981 al fomento de la solidaridad entre las distintas áreas territoriales de la Comunidad Autónoma como objetivo básico que ha de inspirar el ejercicio de sus poderes.

A pesar de este vacío estatutario, la realidad se impuso, pues muchas de competencias materiales que fue asumiendo la Comunidad Autónoma inciden sobre sectores de la realidad social o económica (salud, educación, empleo, cultura, medioambiente, patrimonio cultural, inmigración, vivienda, etc.) sobre los que también confluyen competencias reconocidas por el ordenamiento jurídico a las Entidades Locales. De ahí que muy pronto se canalizaran aportaciones de ingresos de diversa naturaleza de la Administración autonómica a las Haciendas locales. Basta con repasar los estados de gastos de las primeras Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para constatar que en ellas comenzaron a consignarse transferencias corrientes o de capital en el presupuesto de varias de las Consejerías de la Junta de Andalucía. No obstante, se echaba en falta durante estos primeros años un instrumento que aglutinase esos fondos, dispersos durante esos años en los estados de gastos de los presupuestos autonómicos sin que existiese ningún criterio de sistematización

3. Segunda etapa: la consolidación de la colaboración financiera autonómica con las Haciendas Locales mediante el Plan de Cooperación Municipal (1989-2007)

3.1. El Plan de Cooperación Municipal

Desde la aprobación de la Ley 10/1988, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1989, viene funcionando de manera constante y sin interrupción un instrumento de cooperación económica con los Entidades Locales denominado Plan de Cooperación Municipal.

El artículo 22.5 de la citada Ley 10/1988, se limitó a incluir una referencia muy escueta al Plan, calificado en la exposición de motivos como una nueva línea de actuación. Dicho precepto dice así:

> "Los créditos comprendidos en los artículos 46 y 76 de los estados de gastos, relativos al plan de Cooperación Municipal, se ejecutarán con arreglo a lo previsto en los números anteriores, las normas reguladoras de la concesión de estas subvenciones que dicten las Consejerías se publicarán en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y habrán de entrar en vigor antes de la tramitación de los expedientes de gastos a que se refieran. En el acuerdo de concesión se hará constar expresamente la disposición a cuyo amparo se hubieren otorgado o su carácter de asignación nominativa en el Presupuesto."

A falta de mayores directrices legales, las normas generales de aplicación se recogieron en el Decreto del Consejo de Gobierno 51/1989, de 14 de marzo, todavía vigente en la actualidad. En la práctica el Plan ha venido operando desde entonces como una herramienta presupuestaria que engloba en cada ejercicio los créditos comprendidos en los artículos 46 y 76 de los estados de gastos del Presupuesto autonómico, los cuales sirven de soporte para efectuar el amplio conjunto de transferencias corrientes (capítulo 4) y de capital (capítulo 7) que los distintos organismos de la Administración autonómica destinan a los Entes Locales, como cooperación económica para el desarrollo y gestión de las actividades que sean de su competencia.

Dentro del Plan se contemplan múltiples líneas de actuación, buena parte de las cuales se canalizan a través transferencias finalistas en forma de subvenciones, afectas por tanto a fines concretos. Como expresa el Decreto 51/1989 su aparición a partir del ejercicio 1989 respondió a la pretensión de adoptar una política de transferencias corrientes y de capital desde la Hacienda autonómica que contribuyera a garantizar una autonomía municipal con el apoyo de suficientes recursos, logrando además una adecuada coordinación de los diversos departamentos de la Administración autonómica. La idea de sistematización y racionalización de la colaboración financiera entre la Hacienda autonómica y las Haciendas locales está pues en el origen de este instrumento, que cuenta ya con una trayectoria de más de tres décadas.

Esta disposición reglamentaria no ha sido objeto de ninguna modificación hasta la fecha por parte del Consejo de Gobierno. De la escueta regulación en ella contenida interesa destacar, al margen de algunas normas relativas a la gestión de las subvenciones con cargo al Plan -las cuales, lógicamente, deben interpretarse en la actualidad a luz de la legislación sectorial en la materia-, varios aspectos que sintetizamos a continuación.

ANDALUCÍA
PLAN DE COOPERACIÓN MUNICIPAL
CONFIGURACIÓN CONFORME AL DECRETO 51/1989

Entidades Locales beneficiarias (art. 1)

- Municipios.
- Aunque los municipios aparecen designados como destinatarios exclusivos de esta cooperación económica, en las Leyes de Presupuestos han figurado también partidas destinadas a las provincias o a otras Entidades Locales.

Estructura (art. 2)

El Plan se instrumenta en cinco grandes líneas de actuación:

- Programa de promoción económica.
- Programa de urbanismo e infraestructura.
- Programa de equipamientos colectivos.
- Programa de fomento cultural.
- Programa de nivelación de servicios municipales.

Finalidad (arts. 3 a 7)

- Programa de promoción económica: reactivación de la economía, en general, y promoción del empleo, en particular.
- Programa de urbanismo e infraestructura: mejora de las infraestructuras básicas urbanas en materia de comunicaciones, abastecimiento de agua, saneamiento, suministro de energía y otros sectores análogos; fomento de técnicas de conservación y protección de los conjuntos urbanos.
- Programa de equipamientos colectivos: dotación de los servicios mínimos y obligatorios de los municipios y de los equipamientos comerciales, educativos y asistenciales.
- Programa de fomento cultural: investigación, fomento y divulgación de la cultura y de las actividades deportivas.
- Programa de nivelación de servicios municipales: atención prioritaria a los gastos corrientes de los nuevos equipamientos de los municipios.

Seguimiento de la ejecución (art. 11)

- Sin perjuicio de las funciones de inspección y control que corresponden a la Consejería competente en materia de Hacienda, la Consejería competente en materia de Administración Local realizará un seguimiento de la ejecución del Plan
- A tal efecto, mediante Orden de la Consejería de Gobernación de 27 de julio de 1989 se procedió a la creación de la Comisión de Seguimiento del Plan de Cooperación Municipal.

3.2. El Fondo para la nivelación de los servicios municipales como pieza clave del Plan de Cooperación Municipal hasta el ejercicio 2010

Del variado elenco de aplicaciones económicas integradas dentro del Plan de Cooperación Municipal constituido desde el Decreto 51/1989, durante muchos años sobresalió el programa o fondo para la nivelación de los servicios municipales, previsto en los artículos 2 y 7, con la finalidad principal de transferir ingresos incondicionados que habrían de atender prioritariamente los gastos corrientes asociados a los nuevos equipamientos de los municipios.

En los párrafos iniciales de la Orden de la Consejería de Gobernación de 4 de febrero de 2005, por la que se regula la distribución de las transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales en el ejercicio 2005, hallamos una síntesis muy ilustrativa de la evolución que tuvo este instrumento:

> "La Junta de Andalucía incluyó en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 1989, una dotación destinada a la puesta en marcha de un fondo de financiación incondicionada para la nivelación de los servicios municipales.
>
> Desde esa fecha, y de manera ininterrumpida, se ha venido instrumentando ese fondo de Nivelación utilizando básicamente la cifra de población como criterio para su distribución a los distintos municipios. En el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía del ejercicio 2002, se puso en marcha un fondo adicional, denominado de Compensación que, con los mismos criterios de distribución, incorporaba más recursos incondicionados a los municipios menores de 50.000 habitantes.
>
> En el Presupuesto del ejercicio 2004, se uniformaron ambos fondos y se incrementaron sustancialmente los recursos disponibles, y en la Orden, por la que se reguló la distribución de estas transferencias a los Ayuntamientos, se introdujeron nuevos criterios de distribución dirigidos a reflejar mejor la capacidad financiera y las necesidades de gasto de los pequeños y medianos municipios, a la vez que se mantuvieron las dotaciones a los municipios de mayor tamaño poblacional".

Se desprende de los párrafos transcritos que el fondo mantuvo una fisonomía bastante estable, con ligeras variaciones de menor entidad, hasta el ejercicio 2002. Como dato importante debe subrayarse que desde un inicio se materializó en transferencias corrientes a los Ayuntamientos andaluces, de naturaleza no finalista. En orden a determinar la aportación a que tenía derecho cada municipio, la dotación anual del mismo se dividía en tres partes: una se repartía por partes iguales entre todos los municipios, otra en proporción directa a la población de derecho de cada uno de ellos y, por último, un tercer bloque se destinaba a aquellos municipios que tuviesen entidades singulares y/o colectivas de población.

A título de ejemplo, en los ejercicios 2000 y 2001 el importe total del Fondo (5.000.000.000 de pesetas, equivalentes 30.050.605,22 euros) se desagregó en tres bloques a efectos de calcular la transferencia de la Administración autonómica a cada Ayuntamiento beneficiario. El primero consistía en una cantidad (55 por 100 del total del Fondo) a repartir por partes iguales entre todos los municipios. Para el segundo bloque se reservaba otra cantidad (40 por 100) que debía dividirse entre el número total de habitantes de derecho de la Comunidad Autónoma, correspondiendo a cada municipio un montante variable igual al producto del cociente anterior multiplicado por su número de habitantes. Finalmente, el resto (5 por 100) atendía a la dispersión geográfica, aportando una cantidad variable a aquellos

municipios que tuviesen entidades singulares de población que reuniesen determinadas características (un mínimo de 25 habitantes de derecho y una distancia del núcleo de población principal igual o superior a 3 kilómetros)[132].

Durante los ejercicios 2002 y 2003 el Fondo de nivelación presentó una regulación análoga, conservando los mismos criterios de valoración que en años precedentes (55 por 100 de la dotación total a repartir por partes iguales entre la totalidad de los municipios, 40 por 100 según número de habitantes y 5 por 100 en función de la existencia de núcleos diferenciados de población)[133].

Sin embargo, en 2001 aconteció una novedad significativa como consecuencia de la aparición de un Fondo adicional para la compensación de servicios municipales. Este nuevo Fondo ya entró en funcionamiento en ese mismo ejercicio 2001 y no en 2002, como erróneamente se afirma en la cita antes transcrita de la Orden de 4 de febrero de 2005[134]. Se mantuvo durante tres años, ascendiendo su importe a 6.611.133,15 euros en 2001 y 2002 y 6.611.134 euros en 2003[135]. Con características y criterios de reparto similares al Fondo ordinario, estaba destinado en exclusiva a los municipios de menos de 50.000 habitantes. En concreto, fue concebido como una medida tendente a mejorar la posición de los pequeños y medianos municipios para la prestación de los servicios que les son propios de acuerdo con la legislación vigente, mejorando su suficiencia financiera con el fin de resarcirles de los gastos ocasionados por la sobreprestación que de hecho venían soportando en determinados servicios de su competencia. Para ello se optó por completar su financiación con fondos suplementarios de los que de nuevo se predicaba la naturaleza jurídica de transferencias incondicionadas, por lo que las Entidades Locales beneficiarias únicamente estaban obligadas a justificar la recepción de los ingresos.

A partir de 2004 se diseñó un nuevo modelo que, con mínimas actualizaciones anuales, perduró hasta el ejercicio 2010, último año de existencia del Fondo. La Orden de la Consejería de Gobernación de 3 de marzo de 2004, por la que se regula la distribución de las transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales en el ejercicio 2004, llevó a cabo una reordenación global del régimen de las transferencias incondicionadas de la Comunidad Autónoma a las Haciendas municipales, suprimiendo el fondo de compensación -que, por tanto, solo estuvo activo tres años- y dando una nueva configuración al fondo de nivelación. En la introducción a dicha Orden aparecen explicados el sentido y alcance de estos retoques parciales:

---

132 Órdenes de la Consejería de Gobernación de 4 de abril y 29 de diciembre de 2000, por las que se regula la distribución de las transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la nivelación de los servicios municipales para los ejercicios 2000 y 2001.

133 Órdenes de la Consejería de Gobernación de 2 de enero de 2002, por la que se regula la distribución de las transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales en el ejercicio 2002, y de 9 de enero de 2003, por la que se acuerda la convocatoria de subvenciones y la distribución de transferencias corrientes y de capital del programa presupuestario 8.1.A Coordinación con las Corporaciones Locales de la Dirección General de Administración Local (artículos 36 a 38 y 43 a 45).

134 Vid. Orden de la Consejería de Gobernación de 17 de mayo de 2001, por la que se regula la distribución de las transferencias para la compensación de servicios municipales en el ejercicio 2001. Como se explica en su introducción, tras una serie de trabajos preliminares que establecieron el posicionamiento de todas las partes implicadas, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en su sesión del día 3 de abril de 2001, acordó destinar, como medida financiera compensatoria inicial tendente a mejorar la posición de la que parte la municipalidad andaluza en el proceso descentralizador, la cuantía de mil cien millones de pesetas, equivalentes a 6.611.133,15 euros.

135 Órdenes de la Consejería de Gobernación de 2 de enero de 2002, por la que se regula la distribución de las transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la compensación de servicios municipales en el ejercicio 2002, y de 9 de enero de 2003, por la que se acuerda la convocatoria de subvenciones y la distribución de transferencias corrientes y de capital del programa presupuestario 8.1.A Coordinación con las Corporaciones Locales de la Dirección General de Administración Local (artículos 39 a 41 y 43 a 45).

> "La experiencia acumulada en estos años ha puesto de manifiesto que es conveniente introducir otros criterios que permitan medir mejor la capacidad fiscal de los municipios para hacer frente a la prestación de los servicios, así como la existencia de factores de sobrecoste en dicha prestación, como es el caso de la dispersión de la población, su estructura de edad, o las características socioeconómicas de los municipios.
>
> Por ello, en este ejercicio 2004 se introducen dos novedades importantes en las transferencias de nivelación para la prestación de los servicios municipales:
>
> Por otra parte, se modifican los criterios de distribución para acompasar mejor la distribución de estos fondos incondicionados a las insuficiencias financieras de los municipios para la prestación de los servicios.
>
> Teniendo en cuenta las nuevas posibilidades de incrementar la capacidad fiscal de algunos municipios que el nuevo marco estatal, regulador de la financiación de los entes locales, establece en la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, con la cesión de determinados impuestos estatales a los municipios mayores de 75.000 habitantes, se ha considerado que la mayor dotación económica del Fondo de Nivelación de la Junta de Andalucía debe destinarse a los municipios que estén por debajo de esta cifra de habitantes. A los municipios mayores de 75.000 habitantes se les garantiza, para el ejercicio 2004, exclusivamente, el importe que percibieron, por este concepto, en el ejercicio 2003.
>
> La aplicación de los nuevos criterios de reparto, en la medida en que reflejan más adecuadamente las necesidades reales de los municipios, van a suponer una mejora de financiación en los municipios con más necesidades. No obstante y con objeto de que ningún municipio resulte perjudicado con respecto a lo percibido en el ejercicio de 2003, se establece una cláusula de garantía por la que ningún municipio percibirá en el ejercicio 2004, un importe inferior al percibido en el ejercicio 2003".

En desarrollo de este planteamiento, los municipios destinatarios de las transferencias de nivelación quedaron agrupados en dos categorías, según contasen con una población superior o igual a 75.000 habitantes o tuviesen un número de habitantes por debajo de ese límite. A los primeros se les asignaron en 2004 los mismos importes que se les habían transferido en el ejercicio 2003, por un total de 5.310.970,25 euros. A los segundos se les reservó el resto de la dotación del Fondo para ese año 2004 (34.918.130,75 euros), la cual fue distribuida mediante la aplicación de una serie indicadores que combinaban cuotas fijas iguales para todos los Ayuntamientos (47,3 por 100 del importe total), un reparto directamente proporcional a la población equivalente de cada municipio (38,7 por 100) -definida a partir de la población de derecho ponderada por un indicador sintético de necesidades de financiación que toma en cuenta diversas variables que después resumiremos- y un reparto inversamente proporcional a la capacidad fiscal de cada municipio (14 por 100). Este modelo de asignación fue trasladado con algunas actualizaciones y variaciones -por ejemplo, se acabaron diferenciando dos clases dentro de los municipios de menos de 75.000 habitantes- a los ejercicios siguientes.

Una última alteración reseñable derivó de la puesta en marcha desde 2005 de un Fondo específico para la nivelación de los servicios municipales vinculados a la acogida y la integración de inmigrantes, a modo de complemento de financiación dirigido a los Ayuntamientos que se ven afectados por una mayor presencia de personas inmigrantes, con la consiguiente repercusión en la demanda de deter-

minados servicios públicos[136]. La financiación que lo nutría provenía de los presupuestos generales del Estado, que recogían a tal efecto un crédito destinado a transferencias a las Comunidades Autónomas para hacer efectivo "Marco de Cooperación para la Gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes, así como su refuerzo educativo", establecido por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Tras la suscripción del oportuno convenio de colaboración con la Junta de Andalucía, esta asumió en 2005 el compromiso de derivar a las Corporaciones Locales con una mayor presión migratoria el 50 por 100 de la aportación recibida del Estado, exigencia que se cumplió creando un Fondo adicional de nivelación.

En resumen, a partir de 2005 las transferencias autonómicas de nivelación que la Comunidad Autónoma ejecutaba en beneficio de las Haciendas locales andaluzas adquirieron la configuración que se mantuvo intacta, con mínimos ajustes, hasta el ejercicio 2010 y que reflejamos en el siguiente esquema:

Este breve repaso del devenir del Fondo de nivelación permite concluir que supuso durante muchos años el principal instrumento de financiación incondicionada a los municipios por parte de la Junta de Andalucía. En la tabla siguiente exponemos su evolución durante los últimos años en que estuvo operativo (2003-2010). Como se puede observar su crecimiento en ese período ya anunciaba la creciente preocupación de la Junta de Andalucía por esta vía de financiación incondicionada. Si bien no podemos entender que el Fondo de nivelación constituyera *stricto sensu*, una forma de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma, lo cierto es que sentó las bases para la aprobación unos años más tarde de la Ley 6/2010, pionera en España en el desarrollo del artículo 142 de la Constitución como veremos enseguida.

136 Entre 2005 y 2008 este Fondo específico fue gestionado por la Consejería de Gobernación, pero en 2009 pasó a ser gestionado por la Consejería de Empleo con una dotación de 4.875.723,00 euros. Vid. Orden de 15 de septiembre de 2009, por la que se regula la distribución de transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales vinculados a la acogida y la integración de inmigrantes.

Fondos para la nivelación de los servicios municipales de Andalucía. Ejercicios 2003 a 2010

Ejercicio	Transferencias corrientes para nivelación de servicios			Transferencias corrientes para nivelación servicios vinculados a inmigración	Total transferencias para nivelación de servicios municipales
	Dotación Básica	Dotación Adicional	Total Fondo		
	Euros	Euros	Euros	Euros	Euros
2003	30.050.606	6.611.134	36.661.740	-	36.661.740
2004	40.229.101	-	40.229.101	-	40.229.101
2005	80.229.101	-	80.229.101	3.663.937,95	83.893.038,95
2006	89.856.593	30.143.406	119.999.999,1	4.480.145	124.480.144,12
2007	120.000.000	25.000.000	145.000.000	4.715.811	149.715.811
2008	127.200.000	-	127.200.000	4.896.174	132.096.174
2009	159.000.000	-	159.000.000	4.875.723,00	163.875.723
2010	200.000.000	-	200.000.000	1.450.000	201.450.000
Variación período	565,54%	-	445,53%	-	449,48%

Fuente: Estado de gastos de las Leyes del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los años 2003 a 2010 y órdenes reguladoras de estas transferencias.

Si dejamos ahora de lado el Fondo específico para nivelación de los servicios municipales relacionados con el fenómeno de la inmigración, que solo estuvo operativo entre 2005 y 2010, las transferencias encaminadas a la nivelación de los servicios prestados por los Ayuntamientos experimentaron durante los últimos ejercicios un ritmo de crecimiento acelerado y sostenido (salvo en 2008). En 2010 alcanzaron su máximo con una dotación de 200 millones de euros que, además de aparecer ya designada explícitamente como Fondo de participación de los Entes Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los estados de gastos de la Ley de Presupuestos[137], supuso un aumento del 445,53 por 100 respecto del año 2003. El aumento sustancial de las transferencias para nivelación se aprecia también si analizamos la proporción que guardaban respecto del gasto total de la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias y organismos autónomos de carácter administrativo (sin computar el correspondiente a las empresas del sector público autonómico). En este sentido, pasaron de representar un 0,18 por 100 en 2003 a un 0,59 en 2010.

137 La disposición final novena de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010, dispuso lo siguiente: "Se autoriza al Consejo de Gobierno a efectuar en las secciones de gastos de la Junta de Andalucía y de sus agencias administrativas u organismos autónomos las adaptaciones que procedan en el Presupuesto, para desarrollar la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma que se regule por ley, a través de un fondo de nivelación de carácter incondicionado, de conformidad con lo establecido en el artículo 192.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía."

El Fondo para la nivelación de los servicios municipales en el gasto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ejercicios 2003 a 2010

Ejercicio	Presupuesto Junta de Andalucía, agencias administrativas y organismos autónomos Estado de gastos. Euros	Fondo de nivelación Dotación. Euros	Fondo de nivelación Peso relativo
2003	20.709.820.502	36.661.740	0,18%
2004	22.173.705.389	40.229.101	0,18%
2005	24.451.581.273	80.229.101	0,33%
2006	27.378.401.370	119.999.999,12	0,44%
2007	29.187.720.115	145.000.000	0,50%
2008	31.961.796.132	127.200.000	0,40%
2009	33.764.000.043	159.000.000	0,47%
2010	33.737.698.011	200.000.000	0,59%
Variación período	62,91%	445,53%	0,41%

Fuente: Estado de gastos de las Leyes del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los años 2003 a 2010 y órdenes reguladoras de estas transferencias.

De las diversas modalidades de transferencias y subvenciones englobadas dentro del Plan de Cooperación Municipal, el Fondo para la nivelación de los servicios de competencia municipal era, sin duda, el instrumento que más se asemejaba a una fórmula de participación ordinaria, general e incondicionada de las Corporaciones Locales en los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma. Aunque no tomaba explícitamente como objeto una parte de la recaudación que obtiene la Hacienda autonómica a través de sus tributos propios o cedidos, ni guardaba una vinculación directa en su evolución con el comportamiento de dicha recaudación, resultaba fácil hacer un cálculo aproximado de cuánto representa su cuantía anual respecto de esta, conforme a las previsiones presupuestarias de ingresos por los capítulos 1 a 3.

Peso relativo del Fondo para la nivelación de servicios municipales en los ingresos previstos de la Junta de Andalucía (capítulos 1, 2 y 3). Ejercicios 2003 a 2010

Ejercicio	Capítulo 1 Impuestos directos	Capítulo 2 Impuestos indirectos	Capítulo 3 Tasas y otros ingresos	Total capítulos 1, 2 y 3	Fondo de nivelación Peso relativo
2003	1.819.842.488	5.583.576.394	411.675.728	7.815.094.610	0,47%
2004	2.050.885.760	5.966.740.821	468.867.058	8.486.493.639	0,47%
2005	2.388.746.237	6.701.463.423	498.273.597	9.588.483.257	0,84%
2006	2.881.428.433	7.519.912.457	489.530.258	10.890.871.148	1,10%
2007	3.393.620.491	8.440.747.251	522.559.137	12.356.926.879	1,17%
2008	4.019.451.381	9.098.528.728	553.477.488	13.671.457.597	0,93%
2009	4.732.450.210	7.214.812.875	606.270.704	12.553.533.789	1,27%
2010	3.567.359.169	5.744.870.286	760.688.174	10.072.917.629	1,99%

Fuente: Elaboración propia a partir del estado de gastos e ingresos de las Leyes del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los años 2003 a 2010 y órdenes reguladoras de estas transferencias aprobadas para cada ejercicio por la Consejería de Gobernación.

De la proximidad de este Fondo con la exigencia constitucional y estatutaria de conferir una participación a las Haciendas locales en los tributos de la Comunidad Autónoma daba fe la siguiente afirmación, contenida en los preámbulos de las órdenes reguladoras de su distribución entre los municipios para los ejercicios 2007 y 2008[138]:

> "Puede afirmarse, finalmente, que la evolución de las cifras, la objetividad en su distribución y la estabilidad en su percepción, son un claro exponente del avance de la participación de la administración autonómica en la financiación incondicionada de los municipios y que, sin duda, será un antecedente relevante para la puesta en marcha de los futuros instrumentos de colaboración financiera que se implementen como desarrollo de las novedosas previsiones estatutarias en esta materia".

Este Fondo presentaba una manifiesta vinculación con la suficiencia financiera, al tener encomendada la misión de contribuir a la prestación equilibrada de los servicios municipales, especialmente de los servicios mínimos que los municipios deben ofrecer a sus habitantes, con el fin último de procurar un tratamiento paritario de los ciudadanos en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Por esta razón se designaban como beneficiarios del mismo todos los municipios de Andalucía. No obstante, el número de habitantes representaba un dato muy relevante a la hora de fijar las reglas de reparto, dado que su normativa reguladora trazaba una línea divisoria entre el régimen establecido para los municipios con población igual o superior a 75.000 habitantes y el de aquellos otros que se situasen por debajo de ese umbral, los cuales merecían una atención preferente.

La dotación global del Fondo era fijada anualmente en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma, si bien en algunos ejercicios (2006 y 2007) se aprobaron cuantías adicionales.

La distribución de las transferencias era operada después por vía reglamentaria, mediante una orden específica de la Consejería de Gobernación que diseñaba un modelo de reparto bastante sencillo. En el supuesto de los municipios de menos de 75.000 habitantes era el resultado de la combinación de tres criterios básicos. Una parte se asignaba de modo lineal mediante cuantías fijas, iguales para todos los Ayuntamientos. Un segundo bloque se repartía en proporción directa a la población equivalente de cada municipio, magnitud que resultaba de la ponderación de su población de derecho por un indicador sintético de necesidades de financiación que tomaba en consideración diversas variables estadísticas (núcleos de población, porcentaje de población menor de 16 años y mayor de 65, número de viviendas por habitante, número de plazas de alojamiento por habitante, tasa de paro y renta media declarada). Por último, una tercera sección se distribuía de manera inversamente proporcional a la capacidad fiscal de cada Entidad Local.

Con relación a este último aspecto distributivo hay que precisar que, tras los cambios introducidos por la Orden de 3 de marzo de 2004, ese año se acabó convirtiendo en una especie de año base, en el que se efectuó por primera vez la distribución de la dotación anual del Fondo con arreglo a los criterios indicados y se estableció una cláusula de garantía al objeto de que ningún municipio perdiese financiación en comparación con el año anterior. A partir de entonces, desde 2005 se optó en cada ejercicio año por simplificar al máximo el reparto, consolidando las cantidades percibidas en el ejercicio precedente y repartiendo el incremento de transferencias.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar el elemento más sobresaliente, a nuestro juicio, de la regulación de este instrumento de aportación de recursos a las Haciendas municipales. Nos referimos

138 Órdenes de la Consejería de Gobernación de 19 de marzo de 2007 y de 15 de febrero de 2008.

al hecho de que se tradujese siempre en una atribución de fondos de naturaleza no finalista o incondicionada, no sujeta a obligación de justificación, por lo que los documentos de pago correspondientes se efectuaban en firme. Cada Ayuntamiento gozaba de plena autonomía en cuanto al empleo de los ingresos transferidos, de los que podía valerse para subvenir en general los gastos soportados por la prestación de los servicios municipales. El abono de las transferencias se hacía efectivo por la Delegación del Gobierno en cada provincia en dos pagos para cada Ayuntamiento, por importe del 50 por 100 cada uno de ellos.

La experiencia previa adquirida en Andalucía con el funcionamiento durante veinte años del Fondo para la nivelación de los servicios municipales era considerable. Al venir operando como vía de financiación incondicionada, dicho Fondo sentó un buen precedente. No obstante, para transformarlo en un recurso fundamental de las Haciendas locales andaluzas era necesario no sólo aumentar de modo significativo su cuantía, sino también vincular su evolución al comportamiento de la recaudación de los tributos de la Comunidad Autónoma (propios y cedidos total o parcialmente por el Estado) y dotar de mayor transparencia y estabilidad a sus criterios de reparto.

4. Tercera etapa: la aprobación del estatuto de autonomía de 2007 y el diseño de nuevo modelo de relaciones financieras entre la comunidad autónoma y las entidades locales

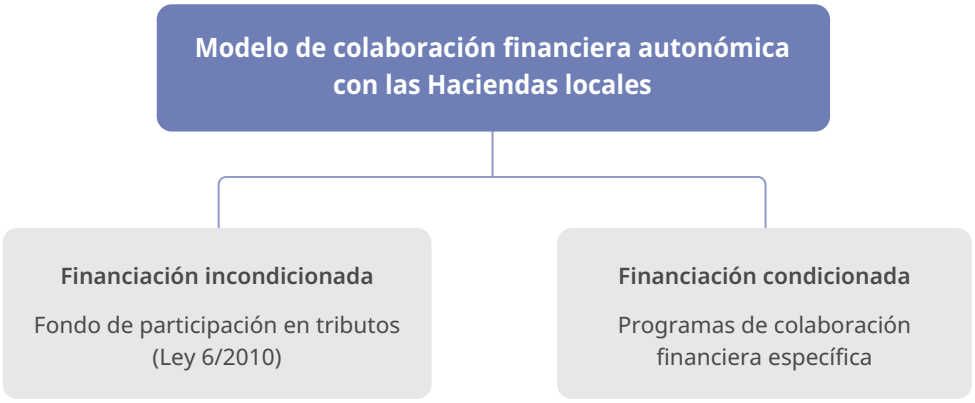
4.1. El Estatuto de Autonomía de 2007: hacia un modelo dual de relaciones financieras entre la Hacienda autonómica y las Haciendas locales

A diferencia del Estatuto de Autonomía de 1981, que ya hemos visto que no reconoció de forma expresa el derecho de las Corporaciones Locales a compartir los ingresos que obtenga la Hacienda autonómica a través de sus recursos tributarios ni aludió a un ningún instrumento de colaboración financiera específico, el vigente Estatuto, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, sigue la línea de la mayoría de nuevos estatutos y se hace eco, ahora sí, del derecho constitucional de las Entidades Locales a participar en los recursos económicos de la Hacienda de la Comunidad Autónoma.

Concretamente, 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 Administración 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."



Este precepto diseña un *modelo dual de relaciones financieras* con las Entidades Locales, articulado en torno a un doble cauce de *financiación incondicionada* (fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma) y *condicionada* (programas de colaboración financiera específica) y sujeto a las condiciones siguientes:

1.ª Regulación mediante ley de la participación en tributos, ya sea mediante una ley específica o en el marco de la ley de régimen local prevista en el artículo 98 del propio Estatuto de Autonomía.

2.ª Identificación de los tributos de la Comunidad Autónoma, propios e incluso cedidos por el Estado, como objeto de dicha participación y designación de las Entidades Locales en general como beneficiarias.

3.ª Instrumentación de esa participación en tributos a través de un fondo de nivelación municipal, decisión del legislador estatutario en la que sin duda pesó de forma ostensible el antecedente del Fondo para la nivelación de los servicios municipales que antes hemos analizado. Esa referencia da a entender que la participación en tributos autonómicos estará limitada o centrada en los municipios.

4.ª Carácter incondicionado de los ingresos que se proporcionen a las Haciendas locales a través del referido fondo.

5.ª Posible establecimiento, como vía de financiación adicional o de segundo orden y de carácter condicionado, de programas de colaboración financiera para materias concretas, que no deben ser en ningún caso un recurso fundamental de las Haciendas locales.

4.2. Situación transitoria entre 2007 y 2010: pervivencia del Fondo para la nivelación de los servicios municipales a la espera del desarrollo legislativo del Estatuto de Autonomía

La entrada en vigor del Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 2/2007 se produjo el 20 de marzo de ese mismo año. Sin embargo, el desarrollo normativo del mandato explícito e inequívoco que hemos visto que su artículo 192.1 dirigió al legislador autonómico tardó aún varios años en hacerse realidad; concretamente, como ahora veremos, hasta bien entrado el año 2010, no haciéndose efectiva su aplicación hasta el ejercicio 2011.

Por consiguiente, durante los ejercicios 2007 a 2010 el esquema de colaboración financiera de la Comunidad Autónoma con las Haciendas locales continuó ajustándose al planteamiento previo a la reforma estatutaria. De tal modo que se mantuvo el Plan de Cooperación Municipal como armazón general de dicha colaboración, incluyendo dentro del mismo un bloque de financiación incondicionada a través del ya examinado Fondo para la nivelación de los servicios municipal, cuya distribución hemos visto igualmente que se realizaba para cada ejercicio mediante orden de la Consejería correspondiente.

Ciertamente, ello suponía una aparente vulneración del artículo 192.1 del Estatuto, en la medida en que este viene a exigir que el fondo de nivelación municipal se regule mediante ley. No obstante, este juicio negativo puede matizarse argumentando que el Fondo de nivelación de los servicios municipales operativo hasta 2010 no se configuró en ningún momento como un mecanismo de participación de los Entes Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma y que, por tanto, no representaba un desarrollo propiamente dicho del precepto estatutario.

4.3. Aprobación de las Leyes 5/2010 y 6/2010 e implementación efectiva del modelo dual de colaboración financiera a partir del ejercicio 2011

4.3.1. La clarificación del modelo de relaciones financieras entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales: Ley 5/2010, de 11 de junio

En cumplimiento de los mandatos formulados por los artículos 98, 108 y 192.1 del Estatuto, el Parlamento de Andalucía aprobó la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (conocida comúnmente por las siglas LAULA), y la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante Ley 6/2010).

El desarrollo de las previsiones contenidas en el primero de esos textos legales en orden al aseguramiento de la autonomía de las Entidades Locales, en particular las referentes a la delimitación de sus competencias propias y a la posible transferencia o delegación de competencias por parte de la Comunidad Autónoma, requirió una redefinición de los instrumentos de financiación que esta pone a disposición de las Haciendas locales. *Competencias propias* y *financiación incondicionada*, recalca su exposición de motivos, constituyen la expresión más acabada de la autonomía local.

En coherencia con este planteamiento los artículos 24 y 25 de la LAULA configuran un marco general de relaciones financieras en el que queda claro que la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma se convierte en la aportación fundamental a la financiación de las competencias locales, propias o transferidas. Debido a su especialidad, el legislador autonómico prefirió, a nuestro modo de ver con buen criterio, ubicar en un texto legal diferenciado (Ley 6/2010) la regulación de esta vía de financiación.

Por otro lado, se estableció una garantía de que la asignación por la Comunidad Autónoma de Andalucía a las Entidades Locales de servicios o funciones que entrañen nuevos gastos o la ampliación de los ya existentes requerirá la dotación simultánea de recursos económicos para hacer frente a las nuevas cargas financieras.

> "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.
>
> 3. En la elaboración de estos programas deberán participar las entidades locales. Así mismo, el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales participará en la definición de los parámetros a tener en cuenta para la aplicación de los recursos que la Administración de la Junta de Andalucía ponga a disposición de los entes locales.
>
> 4. Los programas y recursos derivados de los mismos serán objeto de desarrollo y regulación en los términos que reglamentariamente se establezcan, por la consejería competente en materia de hacienda."

> "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 cualquier caso, la contribución vía financiación incondicionada no resulta incompatible con la posibilidad de articular, a modo de recursos adicionales, programas de colaboración financiera específica para materias concretas, como hemos visto que contempla el propio Estatuto de Autonomía, con sujeción a tres directrices:

1.ª Exigencia de objetividad en la determinación de las entidades beneficiarias, proscribiendo criterios arbitrarios o discriminatorios.

2.ª Participación en las Entidades Locales en la elaboración de estos programas, con atribución específica al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales de la función de intervenir en la definición de los parámetros a tener en cuenta para la aplicación de los recursos que se suministren por esta vía a las Haciendas locales[139].

139 De conformidad con el artículo 7 del Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, aprobado por el Decreto 263/2011, de 2 de agosto, la participación de dicho órgano en los programas de colaboración financiera se llevará a cabo mediante la emisión de informes.

Interesa destacar la apuesta de la LAULA por residenciar esta función -de evidente marcado técnico- en un órgano de composición exclusivamente local, sin presencia de representantes de la Comunidad Autónoma.

En efecto, el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales se configura, según el artículo 57 de dicho texto legal, como un órgano de representación de los municipios y las provincias ante las instituciones de la Junta de Andalucía. Por ello, se integra en exclusiva por representantes de la Administración local, concretamente por la totalidad de la representación local en el Consejo Andaluz de Concertación Local más otros cinco cargos electos locales propuestos por la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación (en la actualidad la FAMP).

Sin duda, ello supuso un cambio de paradigma destacable, porque con anterioridad a la aprobación de la Ley 5/2010 ya se había creado el Consejo Andaluz de Concertación Local, órgano supremo de colaboración entre la Comunidad Autónoma y los gobiernos locales cuya existencia se halla específicamente prevista en el artículo 95 del Estatuto de Autonomía de 2007[140]. Se trata de un órgano colegiado permanente, de carácter deliberante y consultivo de la Junta de Andalucía (sus dictámenes no son vinculantes salvo que así se determine expresamente en norma de rango legal) y, a diferencia del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, de composición mixta paritaria, con igual número de representantes de la Administración de la Junta de Andalucía y de la Administración local (10 vocales cada una).

En un primer momento y de acuerdo con el artículo 3.f) de su norma de creación (Ley 20/2007, de 17 de diciembre, hoy en día derogada), una de las funciones atribuidas al Consejo Andaluz de Concertación Local fue precisamente definir "los parámetros a tener en cuenta para la aplicación, coordinación y optimización de los recursos que la Administración de la Junta de Andalucía ponga a disposición de las Administraciones Locales".

Sin embargo, con la LAULA este planteamiento quedó superado, pues como decimos su artículo 24.3 optó por asignar al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales -y no al Consejo Andaluz de Concertación Local- esa función de intervenir en la definición los parámetros aplicables a los recursos que la Administración autonómica vaya a aportar a las Haciendas locales. Por ello, Ley 5/2014, de 30 de diciembre, que reemplazó a la Ley 20/2007, ya no contempla esa función entre las fijadas para el Consejo Andaluz de Concertación Local en su artículo 3[141].

3.ª Regulación y desarrollo de los programas de colaboración financiera, así como de los recursos que deriven de los mismos, a través de disposiciones reglamentarias. La amplia remisión que finalmente se efectúa a la potestad reglamentaria de la Consejería competente en materia de Hacienda fue criticada por un sector de la doctrina académica, en la medida en que parece dejar una amplia libertad al Gobierno autonómico para seguir configurando como financiación condicionada una parte importante de los recursos puestos a disposición de los Entes Locales.

140 Artículo 95 del Estatuto de Autonomía: "Una ley de la Comunidad Autónoma regulará la creación, composición y funciones de un órgano mixto con representación de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos andaluces, que funcionará como ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional, y será consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones locales."

141 La exposición de motivos de la Ley 5/2014 da noticia de este cambio: "El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales es una reivindicación del municipalismo cuya composición, en concordancia con la función representativa que desempeña, es exclusivamente local. Es por dicho motivo que la referida Ley 5/2010, de 11 de junio, le atribuye algunas de las funciones que venía desempeñando el Consejo Andaluz de Concertación Local, partiendo de la consideración de que el parecer del nivel de gobierno local, ante las perspectivas de actuación autonómica, debe conformarse de modo autónomo, sin interferencias de otros niveles de gobierno."

4.3.2. La creación del Fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía: Ley 6/2010, de 11 de junio

Con la creación del Fondo de participación auspiciada por la Ley 6/2010 se vino a dar soporte financiero al régimen local autonómico diseñado por la LAULA. 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 del rendimiento de impuestos propios de la Hacienda autonómica en beneficio de las Haciendas locales, admitida expresamente por el Tribunal Constitucional (Sentencias 233/1999, de 16 de diciembre, y 31/2010, de 28 de junio).

b) Una participación genérica a través de un fondo global dotado con la recaudación de impuestos propios de la Comunidad Autónoma y/o cedidos total o parcialmente por el Estado.

Ante la escasa capacidad recaudatoria de la imposición propia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que haría muy poco fructífera una eventual cesión total o parcial de su rendimiento a las Entidades Locales, la Ley 6/2010 optó por diseñar un fondo global participación, vinculado a la recaudación de varios impuestos propios e impuestos cedidos totalmente por el Estado. De conformidad con el artículo 2.4, dicho *Fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía* inició su andadura a partir del ejercicio 2011, reemplazando al Fondo de transferencias incondicionadas para la nivelación de los servicios municipales que había venido funcionando sin interrupción desde 1989 hasta 2010 para la totalidad de los municipios andaluces.

La creación del nuevo Fondo por la Ley 6/2010 respondió así al designio de consolidar una auténtica participación en los tributos de la Comunidad Autónoma como recurso básico y aportación ordinaria y relevante a la suficiencia financiera local, en cumplimiento del artículo 142 de la Constitución y del artículo 192.1 del Estatuto de Autonomía de 2007. El cambio reviste notable trascendencia, puesto que por primera vez apareció en la legislación andaluza 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 las Haciendas locales en la concepción que se desprende del citado precepto constitucional. La exposición de motivos de la Ley 12/2010, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2011, hizo hincapié en el giro copernicano que supuso hace más de una década el despegue de la Ley 6/2010:

> "Por primera vez en España, las Entidades Locales tendrán una participación en los tributos de una Comunidad Autónoma, lo que elevará significativamente los fondos a su disposición, con carácter incondicionado, favoreciendo el autogobierno y apostando por un nuevo modelo de municipios y provincias consagrado en la Ley de Autonomía Local."

En los próximos epígrafes analizamos las características de este instrumento de financiación, que supuso una notable novedad en su momento y del que ya podemos avanzar, una vez cumplidos sus primeros doce años de existencia en 2022, que no cuenta con parangón prácticamente en ninguna otra Comunidad Autónoma.

4.3.3. Cuantía del Fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma

Como cabe suponer, la relevancia de mecanismo de financiación depende de su cuantía. De acuerdo con las previsiones iniciales del artículo 4 de la Ley 6/2010 (que, como veremos enseguida, se han visto parcialmente frustradas de manera sobrevenida), se alcanzaría 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 iba a ser objeto de un progresivo incremento a razón de 60 millones de euros por año en 2012 (480 millones), 2013 (540 millones) y 2014 (600 millones).

La dotación prevista para 2011 fue más del doble del Fondo de nivelación existente en 2010 (200 millones de euros) y supuso un 1,24 por 100 del gasto presupuestado en ese ejercicio para la Junta de Andalucía y sus agencias administrativas (31.682.192.064 euros). En 2012 se elevó a 480 millones de euros, por lo que la proporción subió hasta un 1,50 por 100 del gasto total autorizado (32.020.075.716 euros) por la Ley 18/2011, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2012; o hasta un 2,06 por 100 del gasto autonómico (23.345.082.619 euros) una vez descontadas las transferencias internas de la Junta a las agencias administrativas (8.674.993.097 euros).

Sin embargo, esas previsiones vieron afectadas por delicada situación financiera que atravesó durante varios años la Comunidad Autónoma a causa de la anterior crisis económica y financiera. Para los ejercicios 2013 a 2018 (ambos inclusive) las Leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma congelaron por seis veces consecutivas la cuantía del Fondo, que se mantuvo estancada en los 480 millones de euros fijados para 2012, frente a la previsión inicial de 540 y 600 millones de euros en 2013 y 2014, respectivamente. Pueden verse al respecto los siguientes textos legales, en los que se aducen las exigencias derivadas del cumplimiento de los objetivos en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera como justificación de esta congelación:

- Ley 5/2012, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2013 (disposición adicional sexta)
- Ley 7/2013, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2014 (disposición adicional novena)
- Ley 6/2014, de 30 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2015 (disposición adicional novena).
- Ley 1/2015, de 21 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2016 (disposición adicional novena).
- Ley 10/2016, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017 (disposición adicional decimoquinta).
- Ley 5/2017, de 5 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2018 (disposición adicional decimocuarta).

La situación experimentó un cambio de tendencia a partir del año 2019. La Ley 3/2019, de 22 de julio, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019, destacó en su exposición de motivos lo siguiente:

> "En relación con la dotación del Fondo de Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para 2019, se apuesta por su incremento en un 2% con res-

pecto a la dotación del ejercicio anterior para, sin comprometer los objetivos de estabilidad presupuestaria, reforzar el compromiso con las Entidades Locales a través de una financiación de carácter incondicionado."

De esta forma, para ese ejercicio 2019 la dotación se elevó hasta 489.600.000 euros (disposición adicional de la Ley 3/2019).

En 2020 volvió a aprobarse un incremento del 2,12 por 100, alcanzado el fondo un montante global de 500.000.000 de euros (disposición adicional de la Ley 6/2019, de 19 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2020).

Y, finalmente, en 2021 la dotación global del Fondo volvió a incrementarse en un 2 por 100, llegando así hasta 510.000.000 de euros (disposición adicional decimoséptima de la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021).

Esta cuantía se ha mantenido intacta para el presente ejercicio 2022 en virtud de la prórroga presupuestaria[142], pero para 2023 el Proyecto de Ley de Presupuestos prevé un nuevo incremento de un 1,96 por 100 para llegar a una dotación de 520.000.000 de euros[143].

Aún está lejos el techo de 600.000.000 de euros fijado por la Ley 6/2010, pero al menos en los tres últimos presupuestos aprobados por el Parlamento de Andalucía (2019-2021) se ha producido un incremento de 30.000.000 de euros.

¿Es suficiente esa contribución autonómica? Cualquier valoración será siempre discutible, aunque tal vez el esfuerzo presupuestario de la Comunidad Autónoma podría incrementarse reduciendo el peso de aquellas subvenciones finalistas a las Entidades Locales incluidas en el Plan de Cooperación Municipal que no se hallan vinculadas a programas de la Unión Europea o a financiación finalista procedente del Estado.

En cualquier caso, debe quedar claro que Andalucía es, con gran diferencia, la Comunidad Autónoma que ha hecho una apuesta más firme y decidida por la financiación incondicionada de las Haciendas locales. En este sentido, debemos insistir en que el Fondo de la Ley 6/2010, pese a la congelación que le ha impedido alcanzar su dotación inicialmente prevista de 600 millones de euros, representa una aportación muy relevante si la comparamos con la dotación con que cuentan algunos de los fondos de financiación local antes examinados en otras Comunidades Autónomas. Pero, por otra parte, 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, que la Comunidad Autónoma se encarga de distribuir en virtud del artículo 192.5 del Estatuto de Autonomía.

A título de ejemplo, en el Presupuesto de la Junta de Andalucía para 2011 (Ley 12/2010, de 27 de diciembre) dentro del Programa 8.1.B (Cooperación económica y relaciones financieras con las Corporaciones Locales) se contemplaron créditos por importe de 2.430.690.566 euros para financiar la participación en ingresos estatales, es decir, casi seis veces la dotación de 420 millones del Fondo autonómico en

142 Decreto 286/2021, de 28 de diciembre, por el que se establecen las condiciones específicas a las que debe ajustarse la prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2022.

143 Disposición adicional decimosexta del Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2023, disponible en https://www.juntadeandalucia.es/organismos/economiahaciendayfondoseuropeos/areas/presupuestos/proyecto-presupuesto-2023.html (consultado en noviembre de 2022).

ese ejercicio y más de cuatro veces la dotación de 600 millones de euros que el mismo debería haber alcanzado en el ejercicio 2014. Del montante aportado por el Estado 1.490.595.75 euros correspondían a la participación de los municipios en los ingresos del Estado y 940.094.807 euros a la participación de las provincias en tales ingresos estatales. En 2012 esas cantidades ascendieron a 2.493.402.383 (frente a 480 millones del fondo autonómico), 1.529.053.130 y 964.349.253, respectivamente, por lo que las amplias diferencias subsistieron.

Como hemos adelantado, las previsiones iniciales de la Ley 6/2010 sobre la dotación económica del Fondo se vieron afectadas por delicada situación financiera que atravesó la Comunidad Autónoma a causa de la crisis económica y financiera. Para el ejercicio 2013 la Ley 5/2012, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2013 (disposición adicional sexta), congeló por primera vez la cuantía del Fondo, que se mantuvo en 480 millones frente a la previsión inicial de 540 millones de la Ley 6/2010. Esta congelación se extendió a ejercicios posteriores, demorándose así *sine die* el cumplimiento de lo dispuesto inicialmente en el artículo 4.1 de dicha Ley respecto de alcanzar una dotación de 600 millones de euros.

Frente a ello, la participación en los tributos del Estado de los municipios y provincias andaluzas ha estado dotada de la siguiente forma:

- En 2013 con un montante de 2.503.375.993 euros (1.535.169.343 euros para los municipios y 968.206.650 euros para las provincias).
- En 2014 con un montante de 2.504.377.344 euros (1.535.783.411 euros para los municipios y 968.593.933 euros para las provincias).
- En 2015 con un montante de 2.551.960.514 euros (1.564.963.296 euros para los municipios y 986.997.218 euros para las provincias).
- En 2016, 2017 y 2018 con un montante de 2.641.279.132 euros (1.619.737.011 euros para los municipios y 1.021.542.121 euros para las provincias).
- En 2019, 2020 y 2021 con un montante de 2.749.951.739 euros (1.702.843.475 euros para los municipios y 1.047.108.264 euros para las provincias).

A primera vista, los datos anteriores sobre la evolución respectiva de las dotaciones presupuestarias durante el período 2011-2021 de la participación de las Entidades Locales de Andalucía en los tributos de la Comunidad Autónoma y en los tributos del Estado reflejarían un estancamiento de la primera entre 2012 y 2017 (con una congelación de su dotación global en 480 millones de euros) frente a un crecimiento más o menos sostenido de la segunda. Sin embargo, la realidad no ha sido siempre así, a causa del efecto corrector a la baja que han tenido las liquidaciones definitivas de la participación en los tributos del Estado durante los años de la crisis económica. La evolución negativa de la recaudación tributaria estatal ha provocado que las liquidaciones definitivas de dicha participación hayan sido igualmente de signo negativo para bastantes Entidades Locales durante varios ejercicios, al arrojar saldos inferiores al importe de las entregas a cuenta inicialmente recibidas.

Por otro lado, no puede pasarse por alto que la participación en los tributos autonómicos regulada en la Ley 6/2010 y la participación en los tributos del Estado regulada en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas locales (Real Decreto Legislativo 2/2004) no resultan realidades plenamente comparables, partiendo de la base de que el primer instrumento de financiación se destina solo a los municipios, en tanto que el segundo abarca también a las provincias (que en el caso de Andalucía reciban algo más del 38 por 100 del total asignado a las Entidades Locales andaluzas).

4.3.4. Naturaleza incondicionada

Uno de los puntos clave de la Ley 6/2010 radica en su artículo 2.3, en virtud del cual el Fondo aporta recursos plenamente incondicionados, de los que las Haciendas locales pueden disponer libremente en el ejercicio de su autonomía de gasto. Se respeta así de forma escrupulosa la exigencia, incorporada en el Estatuto de 2007, de procurar ingresos no afectados.

A diferencia de los Fondos existentes en otras Comunidades Autónomas, que han visto en parte reducida de manera sobrevenida su naturaleza incondicionada, esta configuración como un recurso no afecto a fines o gastos concretos se ha mantenido invariable desde la aparición del Fondo en 2011 hasta la actualidad.

4.3.5. Entidades Locales beneficiarias

Por lo que respecta al círculo de sujetos beneficiarios, se designan como tales todos los municipios de Andalucía que se adhieran de forma voluntaria, agrupados por tramos de población. El artículo 3 distingue cuatro grupos, 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:

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.

Para 2011 los municipios incluidos en cada uno de esos cuatro grupos se especificaron en el anexo I de la propia Ley 6/2010. A partir de entonces se ha ido aprobando para ejercicio una actualización de dicho anexo I[144].

En el anteproyecto de Ley de octubre de 2009 se omitía cualquier alusión a las Diputaciones Provinciales. Este silencio quedó algo matizado durante la tramitación parlamentaria, 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 abarcase más de un ejercicio económico se exige, además, la inclusión de un plan de financiación de los mismos. Estas previsiones normativas no se han hecho efectivas hasta la fecha, por lo que las provincias no han recibido recursos con cargo al Fondo.

144 Para 2022 véase el artículo 1 y el anexo I de la Orden de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea de 16 de diciembre de 2021, por la que se publica la modificación del Anexo I, los valores de las variables establecidas en el artículo 10 y los valores y porcentajes de población establecidos en la disposición adicional sexta de la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
Las órdenes anuales correspondientes a cada uno de los ejercicios comprendidos entre 2011 y 2022 se encuentran ordenadas en el enlace siguiente: https://www.juntadeandalucia.es/organismos/economiahaciendayfondoseuropeos/areas/corporaciones-locales/patrica.html (consultado en noviembre de 2022).

A partir de 2021 se han incluido expresamente entre los sujetos beneficiarios del Fondo las entidades locales autónomas, a las que la disposición adicional sexta de la Ley 6/2010 (añadida por la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021) reconoce una participación directa en el importe asignado a los municipios. El artículo 130.1.c) de la Ley 5/2010 (igualmente, en la redacción dada por la citada Ley 3/2020) incluye ahora entre los recursos de estas entidades menores los procedentes "del Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que corresponda anualmente al municipio, en un importe proporcional al que represente su población con respecto al municipio, y siempre que la entidad local haya ejercido sus competencias en el ejercicio inmediato anterior, acreditado en los términos que establezca la normativa reguladora de dicho fondo".

Ello implica que la Comunidad Autónoma detrae la parte proporcional de la cantidad asignada al municipio matriz para transferirla directamente a la entidad local autónoma, con arreglo a las condiciones y requisitos fijados por la disposición adicional sexta:

- Cada entidad local autónoma recibirá un importe en función de la proporción de población que represente respecto de la población del municipio, conforme a los valores disponibles a 30 de junio del ejercicio anterior, según datos de la Consejería competente en materia de Hacienda.
- De forma anual, la Consejería competente en materia de Hacienda publicará dichos valores y el porcentaje de población que corresponde a la entidad local autónoma[145].
- Será requisito para percibir ese importe haber desarrollado de forma efectiva sus competencias en el ejercicio inmediato anterior.
- Es preciso que cada entidad local solicite recibir esta financiación a la Consejería con competencias en materia de Hacienda, certificando haber cumplido en el ejercicio inmediato anterior los fines específicos para los que fue creada, sin perjuicio de su posterior comprobación por la Administración autonómica. Con carácter general esta solicitud deberá presentarse antes del 30 de octubre, para producir efectos a partir del 1 de enero del año siguiente.
- El pago se realizará con la misma periodicidad trimestral establecida para los municipios andaluces e implica la sujeción a los mismos efectos que prevé la disposición adicional tercera de la Ley 6/2010 para el caso de incumplimiento de las obligaciones de remisión de información previstas en ella.

4.3.6. Dotación y desagregación del Fondo: periodo transitorio hasta que se alcance la dotación máxima

Otro de los aspectos positivos del Fondo de participación en tributos instaurado por la Ley 6/2010 es que el legislador autonómico ha intentado establecer un modelo estable, con un período de aplicación plurianual y unas reglas de evolución que aseguren una transición lo más automática posible de un ejercicio presupuestario a otro.

145 Para 2022 véase el artículo 3 y el anexo 3 de la Orden de 16 de diciembre de 2021, por la que se publica la modificación del Anexo I, los valores de las variables establecidas en el artículo 10 y los valores y porcentajes de población establecidos en la disposición adicional sexta de la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Sus artículos 4 a 9 diseñaron un calendario estructurado en dos fases. Como punto de partida se dispuso un primer horizonte temporal cuatrienal para 2011-2014, a modo de periodo transitorio para una fase inicial que debía prolongarse hasta que el Fondo culminase en 2014 su objetivo de alcanzar una dotación de 600 millones de euros. Sin embargo, ya hemos visto que a pesar de las previsiones legales este modelo temporal ha extendido su virtualidad hasta el momento presente, al aplazarse de forma reiterada desde 2013 y años sucesivos la implementación gradual de esa dotación máxima.

En cualquier caso, una vez que se produzca finalmente la superación de ese periodo transitorio (circunstancia sobre la que no existe, hasta donde conocemos, en la actualidad ningún compromiso explícito por parte del Gobierno autonómico) el Fondo debería transitar hacia un periodo definitivo, en el que su dotación quedará vinculada a cómo oscile efectivamente la recaudación tributaria de la Comunidad Autónoma. Por ello, la Ley incluyó diversas reglas sobre la dotación del Fondo para los ejercicios 2015 y posteriores, aunque como venimos insistiendo tales reglas no resultarán operativas hasta que se alcance definitivamente la dotación máxima de 600 millones de euros.

Como punto de partida se contempló una dotación global inicial para el año 2011 de 420 millones de euros, que se desagregó a su vez en cuatro bloques correspondientes a los cuatro tipos de municipios indicados. A cada uno de esos bloques se le asignó una dotación parcial para dicho ejercicio, calculada directamente *ex lege* con los criterios que enseguida mencionaremos: 111.707.240,15 euros, 97.285.328,36 euros, 62.428.134,23 euros y 148.579.297,26 euros a los municipios de los grupos 1, 2, 3 y 4, respectivamente (artículo 6 de la Ley 6/2010).

En los tres ejercicios posteriores (2012 a 2014) y, dado el aplazamiento en consecución del objetivo y la aplicación de la parte no implementada de la gradualidad, también en los ejercicios posteriores (2015 a 2022) la desagregación o dotación parcial del Fondo para cada grupo de municipios se obtuvo realizando operaciones diferenciadas (artículo 7 de la Ley 6/2010)[146]:

- Municipios incluidos en el grupo 1.- Les correspondió 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.- Tuvieron 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 total de Andalucía.

146 Una información detallada por año de la distribución del Fondo entre los cuatro grupos de municipios y dentro de cada grupo puede verse en el enlace siguiente: https://www.juntadeandalucia.es/organismos/economiahaciendayfondoseuropeos/areas/corporaciones-locales/patrica.html (consultado en noviembre de 2022).

- Municipios incluidos en los grupos 3 y 4.- Tuvieron 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 (municipios del grupo 3) o en un 90 por 100 (municipios del grupo 4) 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 global de la Comunidad Autónoma.

Distribución del Fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía entre grupos de municipios según población. Ejercicios 2011 a 2021

Ejercicio	Grupo 1 Municipios de menos de 5.000 habitantes Euros	Grupo 2 Municipios con población entre 5.000-19.999 habitantes Euros	Grupo 3 Municipios con población entre 20-000-49.999 habitantes Euros	Grupo 4 Municipios con población de 50.000 o más habitantes Euros
2011	111.707.240,15	97.285.328,36	62.428.134,23	148.579.297,26
2012	120.559.342,57	108.389.207,91	75.266.819,66	175.784.629,86
2013	120.131.469,64	108.871.825,20	75.366.213,90	175.630.491,26
2014	120.620.960,30	108.418.954,65	75.295.195,99	175.664.889,06
2015	119.354.301,88	109.464.826,28	75.334.949,82	175.845.922,02
2016	121.099.310,40	108.517.525,53	74.398.552,41	175.984.611,66
2017	121.995.056,14	106.341.207,06	75.491.526,71	176.172.210,09
2018	121.746.915,07	105.344.317,75	76.625.997,61	176.282.769,57
2019	123.650.201,32	107.067.927,67	78.381.395,57	180.500.475,44
2020	126.305.111,05	109.034.629,85	80.017.970,91	184.642.288,19
2021	127.449.545,02	111.431.729,41	81.774.960,93	189.343.764,64
2022 (*)	127.590.226,10	109.961.492,75	82.896.613,47	189.551.667,68

Fuente: Elaboración propia a partir del estado de gastos e ingresos de las Leyes del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los años 2011 a 2022 (incluidos ejercicios con prórroga presupuestaria como 2022).

(*) Decreto 286/2021, de 28 de diciembre, por el que se establecen las condiciones específicas a las que debe ajustarse la prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2022.

4.3.7. Dotación y desagregación del Fondo: periodo definitivo cuando se alcance la dotación máxima

En el calendario inicial de la Ley 6/2010 (artículo 8), que como hemos subrayado ha quedado en suspenso *sine die* ante el retraso en alcanzar la dotación global de 600 millones de euros, a partir de un determinado ejercicio (2015 según la previsión inicial, finalmente incumplida) debería entrarse en un periodo definitivo, asociando de forma directa la evolución del Fondo al comportamiento de la recaudación tributaria de la Comunidad Autónoma. Cuando llegue ese momento 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 ese primer ejercicio de tránsito al sistema definitivo de cálculo las dotaciones provisionales (global y parcial para cada grupo de municipios) se obtendrán actualizando las dotaciones definitivas del ejercicio anterior de acuerdo con la variación prevista para los denominados ITA (ingresos tributarios de la Junta de Andalucía, delimitados en los términos que a continuación detallaremos) entre esos dos ejercicios, medidos en términos homogéneos.

En cambio, en el ejercicio siguiente y en los 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 citados ITA entre esos dos ejercicios, medidos en términos homogéneos. Una vez conocido el importe definitivo de los mismos, 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.

La conexión operada entre la evolución del Fondo y el comportamiento de los recursos tributarios de la Hacienda autonómica resulta 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 de la Ley 6/2010 incluyen en cada ejercicio la recaudación líquida (entendida como la diferencia entre la recaudación bruta y las devoluciones y anulaciones) de las siguientes figuras tributarias:

Impuestos propios	Tributos cedidos totalmente por el Estado
• Impuesto sobre emisión de gases a la atmósfera • Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales • Impuesto sobre depósito de residuos radiactivos (sin efectos desde 01/01/2013)[147] • Impuesto sobre depósito de residuos peligrosos	• Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones • Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados • Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar • Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte • Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Hidrocarburos (suprimido a partir de 01/01/2013).

Como puede apreciarse, se abarcan tanto los impuestos ecológicos propios de la Comunidad Autónoma establecidos en 2003 como los tributos cedidos totalmente por el Estado respecto de los cuales aquella ha asumido competencias normativas, con la única salvedad del Impuesto sobre el Patrimonio, cuya recaudación era nula en el momento de aprobación de la Ley 6/2010 al haber sido suprimido el Estado el gravamen por este impuesto mediante la Ley 4/2008, de 23 de diciembre.

147 La Ley estatal 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, creó distintos impuestos de ámbito ecológico, entre ellos, uno relativo a los residuos radiactivos que recaía sobre los mismos hechos imponibles que hasta este momento se gravaban en Andalucía. De conformidad con el art. 6.3 de la LOFCA, los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no pueden recaer sobre hecho imponibles gravados por tributos del Estado. Por ello, la disposición adicional decimoquinta de la Ley 7/2013, de 2013, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2014, ha establecido lo siguiente: "Quedan sin efecto, desde el 1 de enero de 2013, mientras exista un tributo estatal que grave el mismo hecho imponible, los artículos 56 a 64 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, que regulan el impuesto sobre depósito de residuos radiactivos."

La inclusión de los tributos estatales objeto de cesión total resulta razonable, dado el pobre rendimiento proporcionado por los impuestos propios de carácter medioambiental creados por la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas: el rendimiento de los impuestos sobre emisión de gases a la atmósfera, vertidos de aguas litorales y residuos peligrosos apenas alcanzó 6.662.112 euros, 5.676.341 euros y 5.264.636 euros, respectivamente, en los ejercicios 2019, 2020 y 2021[148].

En cualquier caso, la enumeración de tributos propios y cedidos integrantes del concepto ITA definido por la Ley 6/2010 quedó muy pronto desfasada.

Con relación a los impuestos propios, el Decreto-ley 4/2010, de 6 de julio, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad, creó dos nuevos impuestos propios sobre depósitos de clientes en las entidades de crédito y sobre las bolsas de plástico de un solo uso. Del mismo modo, la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía, estableció diversos cánones como recursos tributarios de la Comunidad Autónoma, sobresaliendo el canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma. En sentido inverso, el impuesto propio sobre residuos radioactivos quedó en suspenso desde 1 de enero de 2013 al estar actualmente gravado este hecho imponible por un impuesto estatal. Ninguno de esos tributos propios está incluido en los ingresos tributarios autonómicos a los que se vincula la evolución del Fondo.

En cuanto a los tributos estatales totalmente cedidos a la Comunidad Autónoma, tampoco forma parte de los ITA el Impuesto sobre el Patrimonio, que fue reintroducido por el Estado (previa elevación del mínimo exento hasta 700.000 euros) como medida excepcional para 2011 y 2012 por obra del Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre. Con posterioridad, fue prorrogado para los siete ejercicios siguientes (2014 a 2020) por las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, hasta que la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 (artículo 66) optó por el mantenimiento con carácter indefinido de esta figura, eliminando la situación provisional. Sin embargo, la exclusión de este tributo estatal cedido totalmente del concepto ITA carece en la actualidad de relevancia, toda vez que la Comunidad Autónoma ha optado en 2022 por eliminar de nuevo el gravamen efectivo por este tributo estatal, mediante la introducción de una bonificación autonómica general del 100 por 100 de la cuota para todos los sujetos pasivos[149].

Con relación al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, hay que tener en cuenta que su recaudación experimentó una disminución desde la introducción en 2019 de una bonificación del 99 por 100 de la cuota derivada de las adquisiciones *mortis causa* o *inter vivos* por descendientes y adoptados, cónyuges, ascendientes y adoptantes[150]. Tras recaudar 299.347.770 euros en 2018, en los ejercicios

148 Información obtenida de Cuadernos de Recaudación Tributaria de la Junta de Andalucía: https://www.juntadeandalucia.es/organismos/economiahaciendayfondoseuropeos/servicios/estadistica-cartografia/actividad/detalle/175166/175592.html (consultado en noviembre de 2022).

149 Artículo 25 bis de la Ley 5/2021, de 20 de octubre, de Tributos Cedidos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, introducido por el artículo 1, apartado Tres, del Decreto-ley 7/2022, de 20 de septiembre, por el que se modifica la Ley 5/2021, de 20 de octubre, de Tributos Cedidos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para paliar los efectos de la inflación mediante la deflactación del gravamen del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y para bonificar el Impuesto sobre el Patrimonio, se aprueba la supresión del gravamen para 2023 del canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se modifica el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía en materia de aplazamiento y fraccionamiento de ingresos de derecho público de la Comunidad Autónoma.

150 Esta bonificación fue introducida por el Decreto-ley 1/2019, de 9 de abril, por el que se modifica el texto refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2018, de 19 de junio, para el impulso y dinamización de la actividad económica mediante la reducción del gravamen de los citados tributos cedidos. En la actualidad se recoge en la Ley 5/2021, de 20 de octubre, de Tributos Cedidos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (artículos 39 y 40).

2019 y 2020 bajó a 261.394.575 y 173.272.982 euros, volviendo a subir en 2021 a 258.577.450 euros[151].

Además, el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos fue suprimido a partir de 1 de enero de 2013, quedando subsumido en el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos, donde se distinguen ahora tipos de gravamen estatales (general y especial) y autonómico[152].

Debemos aclarar que la financiación que vayan a percibir las Entidades Locales no se calculará directamente en función de un porcentaje del rendimiento individualizado o global de los tributos que integran el denominado indicador ITA. Esta cesta de tributos únicamente servirá para determinar la evolución al alza o a la baja de la dotación del Fondo, que se incrementará o disminuirá en función de comportamiento de la recaudación tributaria de la Comunidad Autónoma. Si esta tiene una tendencia positiva, las Haciendas municipales andaluzas se beneficiarán de un mayor volumen de ingresos. Pero, a la inversa, si los ingresos fiscales autonómicos caen la financiación a repartir en concepto de participación decrecerá.

Aun así, nos parece poco acertada la exclusión no de solo de otros tributos estatales totalmente cedidos a la Comunidad Autónoma (como el Impuesto sobre la Electricidad o el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte), sino también de los impuestos estatales 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). Es cierto que la Administración tributaria del Estado continúa encargándose de su gestión, recaudación, inspección y revisión, que no ha sido delegada en la Comunidad Autónoma, y que ello implica que el rendimiento cedido debe ser objeto de liquidaciones periódicas por parte de la Administración estatal. Pero no lo es menos que se trata de los tributos que proporcionan el mayor volumen de ingresos a las arcas autonómicas, entre otras cosas porque como consecuencia de la aprobación en 2009 del actual sistema de financiación autonómica se elevaron sus porcentajes de cesión a las Comunidades Autónomas hasta el 50%, 50% y 58%, respectivamente. En segundo término, por mucho que el Fondo no se nutra directamente de la recaudación de ningún tributo y que la Ley 6/2010 tome un listado de impuestos propios o cedidos como simple referencia para ajustar en cada ejercicio la dotación global de la financiación incondicionada, la evolución del Fondo queda así muy sesgada hacia figuras impositivas que en su mayoría son de segundo o tercer orden, desvinculándose de impuestos de mayor dinamismo y capacidad de incrementar la recaudación fiscal y que se considera que miden de forma más directa el comportamiento del sistema tributario en etapas de bonanza o de crisis económica. De haberse incluido esos tributos estatales parcialmente cedidos a la Comunidad Autónoma (IRPF, IVA e Impuestos Especiales) se hubiera logrado una mayor diversificación en la base de cálculo del denominado indicador ITA, aunque no necesariamente una mayor suficiencia financiera porque, como decimos, este indicador opera simplemente como una referencia para ajustar anualmente la dotación del Fondo.

151 Información obtenida de Cuadernos de Recaudación Tributaria de la Junta de Andalucía: https://www.juntadeandalucia.es/organismos/economiahaciendayfondoseuropeos/servicios/estadistica-cartografia/actividad/detalle/175166/175592.html (consultado en noviembre de 2022).

152 Véase disposición final cuarta de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que ha añadido una nueva disposición adicional séptima a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA); y disposición derogatoria tercera y disposición final duodécima de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012.

4.3.8. Distribución y gestión del Fondo. Variables de reparto

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 se han contemplado con carácter general tres variables indicativas de necesidades de gasto, medidas siempre en términos relativos para cada municipio respecto al conjunto de entidades pertenecientes al mismo intervalo de población. Se trata de la población de derecho, la superficie urbana y la dispersión geográfica, con una ponderación respectiva de 0,85, 0,06 y 0,05.

A ellas se añade como complemento el inverso de la capacidad fiscal, magnitud a la que se asigna una ponderación de 0,4 y 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 uno de ellos en el ejercicio 2009, según resulta de la Orden de la Consejería de Gobernación de 3 de abril de 2009.

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 uno de ellos se adoptan dos fórmulas aritméticas de reparto: una para los 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.

Los valores de esas variables aplicables en cada ejercicio y para cada municipio serán los últimos disponibles a 30 de junio del ejercicio anterior, excepto para los importes del Fondo de nivelación de servicios municipales, que están referidos al ejercicio 2009. Estos valores se han venido revisando anualmente desde 2012 en adelante, siendo publicados mediante una orden específica de la Consejería competente en materia de Hacienda[153].

A partir del momento en que se articule 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 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.

En cuanto a la gestión del Fondo y la percepción de las transferencias, en la fase provisional prolongada en que nos hallamos se abona a cada municipio el importe de su participación definitiva en el Fondo mediante cuatro entregas trimestrales. A partir del momento en que evolucione según los ITA se realizarán cuatro entregas a cuenta trimestrales por el importe de su participación provisional.

153 Para 2022 véase el artículo 2 y el anexo II de la Orden de 16 de diciembre de 2021, por la que se publica la modificación del Anexo I y los valores de las variables establecidas en el artículo 10 y los valores y porcentajes de población establecidos en la D.A. sexta de la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

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 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.

4.3.9. Otros aspectos relevantes del régimen jurídico del Fondo

La Ley 6/2010 regula en sus disposiciones adicionales una serie de aspectos complementarios sobre la gestión y pago de las transferencias resultantes de la aplicación del Fondo.

4.3.9.1. Posible retención de la participación en el Fondo en caso de incumplimiento de la obligación de información

La Ley 6/2010 incorporó desde su aprobación una disposición adicional tercera, relativa al ejercicio de las competencias autonómicas en materia de Haciendas locales y tutela financiera, asumidas de conformidad con los artículos 60.3 y 192.3 del Estatuto de Autonomía en el marco de la regulación general del Estado y sin perjuicio de la autonomía local. A pesar de las críticas doctrinales que recibió en su día la incorporación en numerosos Estatutos de Autonomía de una expresión, la tutela financiera, que se considera poco adecuada para entes públicos que tienen garantizada constitucionalmente su autonomía, hoy en día es algo comúnmente aceptado que bajo esa denominación se hace alusión a las potestades de control y vigilancia de los intereses financieros de las Entidades Locales atribuidas a las Comunidades Autónomas.

En su redacción inicial esa disposición adicional tercera incluyó un deber de las Entidades Locales de presentar de manera periódica a la Consejería competente en materia de Hacienda información relativa a su actividad financiera, en los términos y plazos fijados en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo) y en la normativa reglamentaria en materia de estabilidad presupuestaria entonces vigente (Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre)[154]. Tras la modificación operada en esta norma por la Ley 3/2019, de 22 de julio, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019 (disposición final octava), se eliminó la referencia legal detallada a la documentación que habían de presentar las Entidades Locales, remitiendo a los términos y condiciones establecidos mediante orden de la Consejería competente en materia de Hacienda.

---

154 En esa redacción inicial de la disposición adicional tercera de la Ley 6/2010, la obligación de información periódica comprendía la documentación siguiente:
a) Presupuesto general definitivamente aprobado.
b) Liquidación del presupuesto y documentación complementaria.
c) Informes de evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.
d) Planes económico-financieros que hayan aprobado las Entidades Locales.
e) Propuestas de planes económico-financieros que haya de aprobar la Comunidad Autónoma.
f) Informes de verificación del cumplimiento de los planes económico-financieros.
g) Escenarios de consolidación presupuestaria.
h) Planes de saneamiento para la corrección de los desequilibrios financieros.
i) Solicitudes de autorización para concertar operaciones de crédito a largo plazo.
j) Operaciones de crédito concertadas, tanto las autorizadas por el Ministerio de Economía y Hacienda como las que no precisan autorización.

Sin embargo, la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021 (disposición final cuarta) ha vuelto a modificar esa norma de la Ley 6/2010, alterando sensiblemente el escenario. Desde ese ejercicio el incumplimiento de la comentada obligación de información por una Entidad Local va a llevar aparejada una consecuencia importante: la posibilidad de que la Comunidad Autónoma aplique un procedimiento de retención de las cantidades que le corresponda percibir como participación en tributos de la Hacienda autonómica hasta que regularice la situación, salvo que pueda justificar la concurrencia de motivos que impliquen una imposibilidad material de cumplir en tiempo y forma. Así se refleja en la vigente redacción de los apartados 3 a 7 de esta disposición adicional tercera, a los que nos remitimos:

> "3. Con la periodicidad establecida en la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, deberán remitir a la Comunidad Autónoma la información indicada en la citada normativa.
>
> La remisión de la citada información podrá ser sustituida con la acreditación al órgano de tutela financiera de las entidades locales de Andalucía de haber cumplido con la obligación de suministro de información al Ministerio competente en materia de Hacienda prevista en la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, acompañada en todo caso de los Informes de Intervención que se deban de emitir con ocasión de la aprobación de los Presupuestos, Liquidaciones y los de carácter trimestral, así como los de seguimiento de los Planes Económico-Financieros.
>
> 4. Transcurridos tres meses desde la fecha límite de remisión fijada en cada caso por la normativa indicada en el apartado anterior sin que la entidad local haya cumplimentado su obligación, el órgano gestor al que corresponde la tutela financiera de las entidades locales de Andalucía procederá a retener el importe de la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma que les corresponda y hasta que se produzca la regularización de la citada remisión.
>
> A estos efectos, será objeto de retención la cuantía resultante, una vez practicados, en su caso, los reintegros, las devoluciones de los anticipos regulados en esta Ley, así como las compensaciones de deudas con la Junta de Andalucía.
>
> 5. La Consejería competente en materia de Hacienda podrá suspender la retención de fondos a la que se refiere este artículo, por el tiempo que determine, previa solicitud del Pleno de la entidad local afectada, en la que justifique la imposibilidad material de cumplir con lo requerido.
>
> 6. Cuando se remita la mencionada información, se reanudará el siguiente pago trimestral que corresponda según lo establecido en la presente Ley, así como el de las cantidades retenidas con anterioridad.
>
> 7. Resultará de aplicación el procedimiento de retención previsto en este artículo para aquellas entidades locales que no aporten información respecto a los requerimientos que en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera les formule el órgano de tutela financiera en el ejercicio de sus competencias para garantizar el cumplimiento de los objetivos consagrados en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril."

En nuestra opinión, esta norma ofrece un razonable equilibrio entre la autonomía local, de un parte, y las competencias de control financiera asumidas por la Comunidad Autónoma, de otra parte. Solo cuando una Entidad Local incumpla la obligación legal de información sin causa justificada se activará el mecanismo de retención de la transferencia con cargo al Fondo de participación en los tributos autonómicos, que operará de manera similar a la retención que el Estado puede adoptar como medida preventiva o correctiva respecto de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas conforme a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (artículos 18.5, 20.6 y disposición final segunda).

4.3.9.2. Anticipos de tesorería con cargo al Fondo de participación

Con el fin de paliar posibles problemas de tesorería de los Ayuntamientos, desde 2011 se implementó un sistema de anticipos a las Corporaciones Locales con cargo a su participación en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Decreto-ley 7/2010, de 28 de diciembre, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, y Ley 4/2011, de 6 de junio).

Las condiciones para la solicitud y concesión de estos pagos anticipados de tesorería se fijaron a partir de entonces en las sucesivas Leyes del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, hasta que la Ley 3/2019, de 22 de julio, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019, incorporó una regulación general de los anticipos a una nueva disposición adicional quinta de la Ley 6/2010. La redacción de este precepto fue modificada por la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021.

Este sistema de anticipos, que distingue en función de que la población del municipio sea inferior o superior a 20.000 habitantes, se ajusta en la actualidad a las características siguientes:

- Se trata de un procedimiento iniciado a instancia de la respectiva Entidad Local, que ha de presentar una solicitud de anticipo de tesorería a la Consejería competente en materia de Hacienda con indicación del importe de la cantidad a anticipar.
- La competencia para autorizar excepcionalmente pagos anticipados de tesorería a las Entidades Locales que así lo soliciten corresponde al Consejo de Gobierno, una vez evacuados informes de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias y de la Consejería competente en materia de Administración Local, y previo informe favorable de la Consejería competente en materia de Hacienda.
- Esta autorización tiene un límite total máximo de 100.000.000 euros, si se trata de anticipos con cargo a la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma, y de 50.000.000 euros, si se refiere a anticipos pedidos con cargo a la participación en los ingresos del Estado.
- Para los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, según las últimas cifras oficiales publicadas, el importe de cada anticipo no podrá sobrepasar el 50 por 100 de la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma o de las entregas a cuenta de la participación en los ingresos del Estado del ejercicio en el cual se solicite, ni ser superior cada uno de ellos a 2.500.000 euros. En el caso de municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes, el porcentaje se reduce al 25 por 100, con idéntico tope de 2.500.000 euros. En ambos supuestos, la amortización, mediante deducción efectuada al pagar las correspondientes participaciones, se calculará de forma que el anticipo quede reintegrado dentro del plazo de un año a partir de la recepción del mismo.
- En el caso de los anticipos concedidos con cargo a la participación en los ingresos del Estado, cuando a consecuencia de descuentos no previstos en esta no pueda efectuarse el reintegro conforme a ese calendario, la Entidad Local realizará su pago en efectivo a la Comunidad Autónoma en los primeros quince días del mes siguiente a aquel en el que se produjo la falta de reintegro de la cuota. En su defecto, se procederá a la devolución acumulada de las cuotas no satisfechas por este motivo con cargo a los sucesivos pagos de la citada participación, o a falta de ellos, con cargo al siguiente pago que haya de hacerse de la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma.

- No podrá concederse un anticipo a aquella Corporación que lo solicite cuando esta hubiese obtenido anteriormente un anticipo con cargo a una participación de la misma naturaleza que la solicitada, en tanto no transcurran dos años a contar desde la fecha de su concesión, y siempre que haya sido reintegrado en su totalidad.
- La Consejería competente en materia de Hacienda deberá dar cuenta de estas operaciones, trimestralmente, al Consejo Andaluz de Concertación Local. Asimismo, podrá determinar la documentación necesaria y solicitar la aportación de documentos y certificaciones que acrediten el cumplimiento de los mínimos exigidos para la concesión del anticipo tales como la necesidad urgente de un anticipo, la imposibilidad de acudir a los recursos ordinarios previstos para cubrir necesidades transitorias de tesorería y el cumplimiento de los requisitos establecidos en materia de endeudamiento conforme a la legislación vigente en materia de Haciendas Locales.
- Se entenderán caducados los procedimientos que al inicio del ejercicio siguiente al de su solicitud no hayan sido autorizados por el Consejo de Gobierno.
- El municipio beneficiario del anticipo deberá estar al corriente en las obligaciones de remisión de información reguladas en la disposición adicional tercera de la propia Ley 6/2010.
- Los municipios a los que les sean concedidos estos pagos anticipados habrán de cumplir, tanto en la liquidación del ejercicio corriente como en la del siguiente, con los objetivos que marca la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril. Su incumplimiento será condición suficiente para imposibilitar la concesión de un nuevo anticipo de tesorería hasta el segundo ejercicio siguiente a su devolución e independientemente de la naturaleza del obtenido con anterioridad.

4.3.9.3. Sistema especial de aplazamiento y fraccionamiento del pago de deudas de Derecho público de las Entidades Locales con cargo al Fondo de participación

El Decreto-ley 18/2021, de 7 de septiembre, por el que se regula el aplazamiento y fraccionamiento especial del pago de deudas de entidades locales y se establecen otras normas recaudatorias, introdujo una nueva disposición adicional séptima en la Ley 6/2010. En ella se establece un sistema especial de aplazamiento y fraccionamiento especial del pago de deudas de Entidades Locales diseñado sobre la base de los recursos que estas tenga previsto recibir con cargo al Fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma.

Los aspectos más destacados de este mecanismo, que introduce un elemento de flexibilidad en el empleo de los recursos del Fondo complementario al sistema de anticipos de tesorería antes comentado, son los siguientes:

- Su objeto son todas las deudas de Derecho público que sean exigibles por la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (excluidas las deudas derivadas de reintegros de subvenciones gestionadas por el organismo pagador de los Fondos Europeos Agrarios en Andalucía), cuando la situación económico-financiera de la Entidad Local le impida, de forma transitoria, efectuar el pago en los plazos establecidos.
- Para poder acogerse a este aplazamiento y fraccionamiento especial las Entidades Locales deberán incluir en la solicitud la totalidad de las deudas de Derecho Público con la Administración de la Junta de Andalucía, sus entidades instrumentales e instituciones que sean exigibles y se encuentren en período ejecutivo.

- La concesión de este aplazamiento y fraccionamiento especial queda condicionada al cobro de la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma, debiendo solicitarse expresamente la detracción sobre las entregas a cuenta trimestrales de las cuantías correspondientes a los diferentes vencimientos, durante toda la vigencia del aplazamiento y fraccionamiento.
- El plazo máximo de años de este aplazamiento y fraccionamiento especial será el resultante de dividir el importe del principal pendiente de la deuda entre el 25 por 100 de la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma consignada para cada entidad local en el Presupuesto vigente de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la fecha de la solicitud, con un tope máximo de 15 años.
- El importe máximo a aplazar y fraccionar no podrá exceder de la cuantía resultante de multiplicar por 15 el importe de la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma consignada para cada entidad local en el Presupuesto vigente de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la fecha de la solicitud.
- La resolución que conceda el aplazamiento y fraccionamiento establecerá con carácter general plazos con periodicidad trimestral y cuotas constantes, con vencimientos el día 20, o inmediato hábil posterior, de los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre. El vencimiento del primer plazo se producirá con carácter general una vez transcurridos dos años desde la solicitud, salvo que se solicite expresamente una fecha anterior.
- La detracción sobre las entregas a cuenta se entenderá producida a la fecha del vencimiento de los distintos plazos, sin perjuicio de que el cobro del resto de la entrega a cuenta de la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma se produzca en una fecha distinta.
- Si se presentara una nueva solicitud de aplazamiento y fraccionamiento especial de nuevas deudas durante la vigencia de un aplazamiento y fraccionamiento especial previo, deberán respetarse los límites y el plazo máximo de concesión, considerando a la fecha de la nueva solicitud tanto el importe pendiente de todas las deudas como el importe de la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma consignada en el Presupuesto vigente a dicha fecha.
- En caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública o de la regla de gasto por parte de la Entidad Local, deberá aportarse el plan económico-financiero previsto en el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, presentado ante el órgano competente en materia de tutela financiera.
- La competencia para la tramitación y resolución de estas solicitudes de aplazamiento y fraccionamiento especial corresponde a la Agencia Tributaria de Andalucía.
- En los aplazamientos y fraccionamientos especiales concedidos, si llegado el vencimiento de la fracción no se pudiera efectuar la detracción y no se produjese el pago por cualquier otro medio, se procederá a llevar a cabo las actuaciones previstas en el artículo 54 del Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio.
- En caso de incumplimiento del aplazamiento y fraccionamiento especial la Agencia Tributaria de Andalucía procederá a la compensación de las cuotas correspondientes a los plazos vencidos y no pagados con la participación periódica de la entidad local en los tributos de la Comunidad Autónoma, con el máximo anual del 50 por 100 de la suma de los importes que le correspondan por su participación en los tributos del Estado y de la Comunidad Autónoma en el ejercicio en el que se produzca el incumplimiento.

- Será de aplicación a este procedimiento de aplazamiento y fraccionamiento especial lo establecido en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, y en el Reglamento General de Recaudación.

4.3.9.4. Compensación de deudas de Derecho público de las Entidades Locales con cargo al Fondo de participación

Desde la puesta en funcionamiento en 2011 del Fondo de participación en los tributos autonómicos (propios o cedidos por el Estado) las sucesivas leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma han incluido una previsión específica sobre la posibilidad de que la Hacienda Pública autonómica compense preferentemente con cargo a los recursos de dicho Fondo las deudas de Derecho público que tengan contraídas con ella las Entidades Locales beneficiarias. Como exponente reproducimos a continuación el artículo 44 de la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021:

> "Artículo 44. Compensación de las deudas de las Entidades Locales a favor de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.
>
> Las deudas de las Entidades Locales a favor de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía se compensarán preferentemente con cargo a los créditos que tuvieran reconocidos en el Fondo de Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía."

Este mecanismo se ajusta al patrón de la fórmula de extinción de deudas de las entidades de derecho público mediante deducciones sobre transferencias regulada en el artículo 74 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

4.3.10. Resumen de las características del Fondo

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA
FONDO DE PARTICIPACIÓN EN LOS TRIBUTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. EJERCICIOS 2011 A 2022

Estructura

- Fondo único global subdividido en cuatro bloques de municipios en función de la población.
- Constituido con una dotación global inicial establecida por la Ley 6/2010 (420 millones de euros), que deberá ser objeto de incrementos progresivos hasta alcanzar un máximo de 600 millones de euros.
- A partir de la plena implementación de esa dotación máxima, la evolución del Fondo deberá quedar vinculada a la evolución de la recaudación de varios impuestos propios e impuestos cedidos totalmente por el Estado.

Entidades Locales beneficiarias

- Todos los municipios de Andalucía que se adhieran de forma voluntaria, agrupados por población 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
- Se distinguen cuatro grupos de municipios a efectos de reparto, siendo objeto de actualización anual mediante orden de la Consejería competente en materia de Hacienda:
  - 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.
- Posibilidad de que las Diputaciones Provinciales reciban recursos del 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.
- Desde 2021, también participan en el Fondo las entidades locales autónomas, en un importe proporcional al que represente su población con respecto al municipio, y siempre que la entidad local haya ejercido sus competencias en el ejercicio inmediato anterior.

Finalidad

- Garantía de la suficiencia financiera, contribuyendo a la prestación equilibrada de los servicios municipales en aras de los principios de solidaridad y autonomía, especialmente de los servicios mínimos que los municipios deben ofrecer a sus habitantes.
- Mejora de la situación económica y financiera de las Entidades Locales.
- Puesta a disposición de los municipios (y, en su caso, de las entidades locales autónomas) de financiación incondicionada procedente de recursos financieros de la Comunidad Autónoma.

Objeto

- La colaboración financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las Entidades Locales de su territorio, a través de la participación de estas en los tributos de la misma.
- Fórmula de participación incondicionada y vinculada en el periodo definitivo (pendiente de implantación) a la evolución de los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma.

Evolución del Fondo

- La Ley 6/2010 previó un periodo transitorio de cuatro ejercicios (2011-2014), en el que partiendo de una dotación global de 420 millones de euros en 2011 y con incrementos de 60 millones de euros en los tres ejercicios siguientes se alcanzaría la cuantía máxima de 600 millones de euros en 2014.
- A partir de 2015 la aplicación del Fondo debería haber entrado en un periodo definitivo, pues su dotación quedaría indexada a los Ingresos Tributarios de la Comunidad Autónoma de Andalucía (ITA) en función de su evolución en dicho ejercicio 2015 y siguientes.
- No obstante, alegando las necesidades de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera entre los años 2013 y 2018 las sucesivas Leyes de Presupuestos mantuvieron congelado el importe global del Fondo en 480 millones de euros.
- A partir de 2019 las Leyes de Presupuestos han aprobado pequeños incrementos de la dotación global del Fondo: 489.600.000 euros en 2019, 500 millones de euros en 2020 y 510 millones de euros en 2021.

Criterios de distribución del Fondo. Reparto entre grupos

- Los criterios de distribución inicial del Fondo para 2011 estuvieron vinculados en cierta medida al anterior Fondo para la nivelación de los servicios municipales, tomando como referencia el año 2009. De este modo, en primer lugar, se procedió a la determinación del importe que corresponde a cada uno de los grupos a partir de las siguientes reglas (artículo 7 de la Ley 6/2010) y posteriormente a su distribución por municipios dentro de cada grupo.
- Teóricamente esta regla solo se aplicaría en los ejercicios 2012-2014 pero la congelación del Fondo en 480 millones entre 2013-2018 y su no indexación con los ingresos tributarios ha extendido este mismo sistema de reparto hasta la actualidad.
- 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 total de Andalucía.
- Municipios incluidos en los grupos 3 y 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 95 por 100 (municipios del grupo 3) o en un 90 por 100 (municipios del grupo 4) 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 global de la Comunidad Autónoma.
- Como resultado de ello en el año 2022 (ejercicio en que se han prorrogado los presupuestos de 2021) el reparto de los 510 millones de euros entre los cuatro grupos es el siguiente:
  - Al conjunto de los municipios pertenecientes al grupo 1 se le asignará una dotación de 127.590.226,10 euros.

- Al conjunto de los municipios pertenecientes al grupo 2 se le asignará una dotación de 109.961.492,75 euros.
- Al conjunto de los municipios pertenecientes al grupo 3 se le asignará una dotación de 82.896.613,47 euros.
- Al conjunto de los municipios pertenecientes al grupo 4 se le asignará una dotación de 189.551.667,68 euros.

Criterios de distribución del Fondo. Reparto entre municipios dentro de un grupo

- La dotación global del fondo se divide en cuatro bloques de municipios, agrupados en razón de su número de habitantes. El reparto de la que corresponde a cada municipio se realiza atendiendo a 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.
- A partir del ejercicio 2015 en principio se realizaría una distribución provisional y una distribución definitiva entre los municipios comprendidos dentro de cada grupo, porque la evolución en la dotación del Fondo se conectaría con la evolución del rendimiento de los recursos tributarios 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	γ 0,05
Inverso de la capacidad fiscal	Elaboración por la Consejería competente en materia de Hacienda, a partir de los datos municipales disponibles suministrados por el Ministerio de Hacienda. 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

Carácter de los ingresos

- El Fondo se configura como una sección presupuestaria independiente de carácter incondicionado, no finalista, por lo que los documentos de pago correspondientes en la que la Ley del Presupuesto de cada ejercicio consignará los créditos correspondientes a su dotación.
- El abono de la participación se realiza en cuatro entregas trimestrales.
- Dado que no se está actualizando el Fondo conforme a la evolución de los ingresos tributarios, no ha sido necesaria por el momento la realización de liquidaciones provisionales y definitivas.
- Si las provincias asumen la gestión de servicios financiados con cargo a la participación en algún municipio el importe de la participación correspondiente será abonado a la provincia con cargo a la participación del propio municipio, todo ello previo acuerdo de las corporaciones afectadas.
- La Administración de la Junta de Andalucía valorará la necesidad de compensar a los municipios si, como consecuencia de modificaciones normativas llevadas a cabo, se considera que los mismos no gozan de los suficientes recursos para hacer frente a las obligaciones legales que la normativa autonómica les atribuye.

5. Valoración de los actuales instrumentos de financiación y colaboración financiera de la Comunidad Autónoma con las Haciendas Locales

5.1. Introducción

Una vez expuesta con detalle la evolución de los mecanismos de financiación y colaboración financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las Haciendas locales y antes de realizar en la parte tercera de este estudio una comparación, tanto cuantitativa como cualitativa, con los fondos o instrumentos existentes en las demás Comunidades Autónomas, procede cerrar este análisis con una serie de consideraciones críticas sobre las dos herramientas fundamentales sobre las que pivotan en la actualidad las aportaciones de la Junta de Andalucía al sostenimiento de las Entidades Locales:

- ·El Plan de Cooperación Municipal, regulado en el Decreto 51/1989, de 14 de marzo, como marco presupuestario que agrupa el conjunto de transferencias corrientes (capítulo 46) y de capital (capítulos 76) a las Entidades Locales.
- ·El Fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma, regulado en la Ley 6/2011, de 11 de junio, como principal mecanismo de financiación de las Haciendas locales en forma de transferencias incondicionadas.

5.2. Valoración del desarrollo del Plan de Cooperación Municipal (2011-2022)

5.2.1. Factores que han condicionado la evolución más reciente del Plan de Cooperación Municipal: la crisis económica y las transferencias indirectas a través de entes instrumentales no incluidas en el Plan

Como ya hemos visto en páginas precedentes, el Plan de Cooperación Municipal es el instrumento presupuestario que desde hace más de treinta años ha canalizado formalmente la colaboración financiera de la Comunidad Autónoma con los Entes Locales, traducida tanto en transferencias corrientes como de capital con la intención de contribuir a garantizar la suficiencia financiera en el ejercicio de sus competencias. Desde el punto de vista de su estructura, estas transferencias y subvenciones provienen de múltiples programas presupuestarios, gestionados por las distintas Consejerías y Agencias que conforman la Administración autonómica y que, como ya hemos explicado, se consignan dentro de los artículos 46 o 76 del presupuesto.

La importancia del vasto conglomerado de las aportaciones económicas procedentes del Plan dentro del Presupuesto autonómico resulta innegable. No obstante, como paso previo a comentar los datos de los últimos años (tomaremos como horizonte temporal desde 2011, por ser este el ejercicio de aparición del Fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma) conviene hacer una breve mención a dos factores que, sin duda, condicionan cualquier análisis equilibrado que pretenda efectuarse al respecto.

5.2.1.1. Impacto de la crisis económica sobre el presupuesto de la Comunidad Autónoma

De forma inevitable, en un escenario de fuerte recesión económica y de estrictas exigencias de consolidación fiscal el presupuesto autonómico experimentó una evolución claramente a la baja desde 2010 hasta 2014. Durante todos esos años los créditos autorizados en los estados de gastos experimentaron una disminución continuada y significativa, acumulando un descenso total de un 12,27 por 100 entre 2009 (33.764.000.043 euros) y 2014 (29.619.630.660 euros). Solo a partir del ejercicio 2015 se produjo un cambio de tendencia, especialmente visible en 2017 (33.239.509.031 euros), que llevó a superar ya en 2018 (34.759.523.350 euros) el techo de gasto fijado en el presupuesto para el ejercicio 2009 (33.764.000.043 euros).

El Plan de Cooperación Municipal no pudo aislarse por completo de esta situación de contención del gasto público. No obstante, como veremos a continuación el recorte en su dotación fue en buena medida más aparente que real, por cuanto que la merma de los recursos transferidos a las Entidades Locales fue mucho menor de lo que parece. Esto es debido al segundo factor que debemos exponer.

5.2.1.2. Exclusión de determinas transferencias de financiación que la Junta de Andalucía realiza a algunos de sus entes instrumentales para que estos, a su vez, destinan esas aportaciones a las Entidades Locales

En efecto, la diversificación de la estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma que se produjo hace unos años provocó, como efecto indirecto, que dejasen de estar incluidas en el Plan de Cooperación Municipal diversas transferencias que, pese a tener como destino final a las Entidades Locales, no figuran computadas en los artículos 46 y 76 del presupuesto autonómico, dado que tienen formalmente como destinarios directos a entes instrumentales de la Administración autonómica.

En el Informe de la Cámara de Cuentas sobre el Plan de Cooperación Municipal del periodo 2009-2013[155], al que haremos referencia más adelante, se explica este problema con meridiana claridad:

> "Los entes instrumentales de la Junta de Andalucía pueden realizar transferencias, en forma de ayudas o subvenciones, a favor de las entidades locales. A efectos presupuestarios, el destinatario directo de la transferencia es el ente instrumental, resultando que las entidades locales son beneficiarios indirectos o finales de las ayudas o subvenciones.
>
> Estas transferencias se registran en los conceptos 440 o 740 relativos a las transferencias corrientes o de capital a "agencias públicas empresariales, sociedades mercantiles del sector público andaluz y otros entes públicos", por lo que no se consignan en los artículos 46 y 76 del presupuesto de gastos, representativos del Plan."

Este informe cita como ejemplo ilustrativo el caso de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, que desde 2012 presta el servicio de ayuda a domicilio mediante la financiación de los servicios comunitarios de los Ayuntamientos. Conforme a las memorias de sus cuentas anuales, este ente recibe como transferencia de financiación un volumen muy importante de recursos (346,46 millones de euros en 2012 y 306,84 millones de euros en 2013) que, sin embargo, no computa como colaboración económica de la Comunidad Autónoma con los Entes Locales, que son los beneficiarios indirectos de tal financiación.

Como concluye con acierto el informe de la Cámara de Cuentas, estas transferencias, pese a su exclusión formal del Plan, suponen "un esfuerzo económico y financiero de la Junta de Andalucía que beneficia a las entidades locales y resultan un instrumento de colaboración entre administraciones públicas".

A pesar de que este informe de la Cámara de Cuentas data de 2015, tal carencia no ha sido subsanada hasta el presupuesto de 2021, primer ejercicio en el que el Plan de Cooperación Municipal ha incorporado formalmente las transferencias a las Entidades Locales de las agencias públicas empresariales, conforme al desglose siguiente[156]:

---

155 El texto completo del informe aparece publicado en el BOJA núm. 147, de 30 de julio de 2015, págs. 143 y siguientes. Un resumen puede consultarte en la Web de la Cámara de Cuentas (https://www.ccuentas.es/junta-de-andalucia/6, consultado en noviembre de 2022).

156 El Plan de Cooperación Municipal de 2021 puede consultarse en el enlace siguiente: https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/PLAN_COOPERACION_MUNICIPAL_1.PDF (consultado en noviembre de 2022).

Agencias públicas empresariales	Transferencias corrientes 2021 Euros	Transferencias de capital 2021 Euros	Total transferencias a Entidades Locales 2021 Euros
Agencia Andaluza de la Energía	0	50.701.547	50.701.547
Agencia Pública Andaluza de Educación	4.521.461	0	4.521.461
Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía	535.070.779	0	535.070.779
Agencia Andaluza de Instituciones Culturales	120.000	0	120.000
Total	539.712.240	50.701.547	590.413.787

El impacto de esta incorporación es considerable, pues estas transferencias (fundamentalmente corrientes) representan en ese ejercicio 2021 nada menos que el 37,40 por 100 del total del Plan de Cooperación Municipal.

5.2.2. Evolución de la dotación del Plan de Cooperación Municipal durante el período 2007-2022

El Plan de Cooperación Municipal (PCM) de la Comunidad Autónoma de Andalucía
Ejercicios 2007 a 2022

Ejercicio	PCM-Transferencias corrientes		3. PCM Transferencias de capital Euros	4. PCM Total transferencias (2+3) Euros
	1. Fondo de nivelación (hasta 2010) / Fondo de participación (desde 2011) Euros	2. Total transferencias corrientes (incluido 1) Euros		
2007	145.000.000	308.230.568	755.046.863	1.063.277.431
2008	127.200.000	324.583.503	805.685.066	1.130.268.569
2009	159.000.000	460.978.602	859.234.029	1.320.212.631
2010	200.000.000	529.163.253	918.292.109	1.447.455.362
2011	420.000.000	791.592.631	580.151.952	1.371.744.583
2012	480.000.000	612.772.931	469.936.315	1.082.709.246
2013	480.000.000	626.994.131	311.108.709	938.102.840
2014	480.000.000	621.144.683	274.547.045	895.691.728
2015	480.000.000	631.394.531	381.729.826	1.013.124.357
2016	480.000.000	657.443.287	312.599.052	970.042.339
2017	480.000.000	785.434.865	270.775.353	1.056.210.218
2018	480.000.000	817.190.386	321.623.602	1.138.813.988
2019	489.600.000	876.723.632	251.321.878	1.128.045.510
2020	500.000.000	902.692.951	216.730.442	1.119.423.393
2021	510.000.000	1.302.932.218	275.662.134	1.578.594.352
2022 (*)	510.000.000	1.302.932.218	275.662.134	1.578.594.352
Variación período	251,72%	322,71%	-63,49%	48,46%

Fuente: Elaboración propia a partir del estado de gastos e ingresos de las Leyes del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el period0 2007-2022.

(*) Decreto 286/2021, de 28 de diciembre, por el que se establecen las condiciones específicas a las que debe ajustarse la prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2022.

El Plan de Cooperación Municipal (PCM) en el gasto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ejercicios 2007 a 2022

Ejercicio	Presupuesto de la Junta de Andalucía	PCM	
	Estado de gastos. Euros	Dotación total. Euros	Peso relativo
2007	29.187.720.115	1.063.277.431	3,64%
2008	31.961.796.132	1.130.268.569	3,54%
2009	33.764.000.043	1.320.212.631	3,91%
2010	33.737.698.011	1.447.455.362	4,29%
2011	31.682.192.064	1.371.744.583	4,33%
2012	32.020.075.716	1.082.709.246	3,38%
2013	30.706.702.826	938.102.840	3,06%
2014	29.619.630.660	895.691.728	3,02%
2015	29.625.164.968	1.013.124.357	3,42%
2016	31.285.389.177	970.042.339	3,10%
2017	33.239.509.031	1.056.210.218	3,18%
2018	34.759.523.350	1.138.813.988	3,28%
2019	36.495.501.682	1.128.045.510	3,09%
2020	38.539.893.370	1.119.423.393	2,90%
2021	40.188.042.635	1.578.594.352	3,93%
2022 (*)	40.188.042.635	1.578.594.352	3,93%
Variación período	37,69%	48,46%	-0,29

Fuente: Elaboración propia a partir del estado de gastos e ingresos de las Leyes del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los años 2007 a 2022.
(*) Decreto 286/2021, de 28 de diciembre, por el que se establecen las condiciones específicas a las que debe ajustarse la prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2022.

El Plan de Cooperación Municipal (PCM) de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Financiación por habitante. Ejercicios 2007 a 2021

Ejercicio	Plan de Cooperación Municipal Dotación total. Euros	Población de la Comunidad Autónoma según INE	Plan de Cooperación Municipal. Financiación por habitante Euros
2007	1.063.277.431	8.059.461	131,93
2008	1.130.268.569	8.202.220	137,80
2009	1.320.212.631	8.302.923	159,01
2010	1.447.455.362	8.370.975	172,91
2011	1.371.744.583	8.424.102	162,84
2012	1.082.709.246	8.449.985	128,13
2013	938.102.840	8.440.300	111,15
2014	895.691.728	8.402.305	106,60
2015	1.013.124.357	8.399.043	120,62
2016	970.042.339	8.388.107	115,64
2017	1.056.210.218	8.379.820	126,04
2018	1.138.813.988	8.384.408	135,83
2019	1.128.045.510	8.414.240	134,06
2020	1.119.423.393	8.464.411	132,25
2021	1.578.594.352	8.472.407	186,32
Variación período	48,46%	5,12%	54,39

Elaboración propia a partir del estado de gastos e ingresos de las Leyes del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los años 2007 a 2022.
(*) Decreto 286/2021, de 28 de diciembre, por el que se establecen las condiciones específicas a las que debe ajustarse la prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2022.

Para examinar esta evolución hemos tomado como referencia básica el intervalo temporal comprendido entre 2007 y 2022 (salvo con respecto a la financiación per cápita, en el que nos servimos de datos de 2021, último ejercicio disponible), con especial atención al año 2010, que marcó un punto de inflexión y que, además, fue el último ejercicio previo a la implementación efectiva del modelo dual de colaboración financiera previsto en el Estatuto de Autonomía de 2007 y diseñado por las ya citadas Leyes 5 y 6/2010.

En una primera aproximación se observa que, tras un período de evolución al alza constante desde 2007 hasta 2010 (ejercicio en el que el Plan de Cooperación alcanzó su techo histórico que no ha sido superado hasta 2021-2022), entre 2011 y 2014 se produce una disminución bastante llamativa en la dotación total del Plan. A partir de 2015 empieza lentamente a invertirse esta dinámica. Así, en un análisis estrictamente numérico -que enseguida matizaremos- estos cambios de tendencia se hacen visibles en cuatro aspectos diferentes:

1) La dotación global del Plan habría evolucionado a la baja entre 2010 (1.447.455.362 euros) y 2014 (895.691.728 euros), iniciándose desde 2015 una recuperación que permitió llegar a una dotación de 1.056.210.218 euros en 2017 (un 27,03 por 100 menos que en 2010) y 1.138.813.988 euros en 2018 (un 21,32 por 100 menos que en 2010).

   El punto de inflexión se produce finalmente en 2021, ejercicio en el que por primera vez se supera la dotación global del año 2010 con un montante de 1.578.594.352 euros. Este notable incremento se explica porque, como hemos indicado más arriba, se trata del primer ejercicio en que se han incorporado al Plan las transferencias corrientes y de capital de las agencias públicas empresariales a las Corporaciones Locales.

2) En paralelo, durante buena parte del periodo analizado también habría descendido el peso relativo del Plan dentro del gasto público de la Comunidad Autónoma, dado que su cuota de participación cayó desde un 4,29 por 100 en 2010 a un 3,18 por 100 en 2017 y a un 3,28 por 100 en 2018.

   Sin embargo, tras un ligero descenso en los dos ejercicios siguientes (2019 y 2020), de nuevo en 2021 se produce un cambio patente, al alcanzar el Plan su segunda cota máxima de participación relativa en el presupuesto autonómico hasta la fecha (3,93 por 100).

3) Se observa también una disminución de su aportación medida en términos de financiación por habitante, pasando de 172,91 euros en 2010 a 126,04 euros en 2017. Pero, de nuevo, a partir de 2018 se produce un cambio de tendencia que culmina al alcanzarse el máximo hasta la fecha en 2021 con 186,32 euros per cápita.

4) Por último, es manifiesta la inversión que ha habido en el peso relativo de las transferencias corrientes y de las transferencias de capital durante el período examinado, que en gran medida es imputable a la puesta en marcha del Fondo de participación en tributos de la Comunidad Autónoma de la Ley 6/2010. En concreto, se ha pasado de una proporción entre ambos bloques de transferencias corrientes y de capital del 28,99 por 100 y 71,01 por 100 en 2007 a una proporción del 82,54 por 100 y 17,46 por 100 en 2021 y 2022.

Esos resultados sobre evolución a la baja y el posterior repunte al alza llevarían a conclusiones erróneas si no se matizan convenientemente, poniéndolos en conexión con los dos factores que hemos mencionado con anterioridad. Por un lado, la minoración del nivel de gasto autorizado en el presupuesto autonómico entre 2011 y 2017. Y, por otro lado, la falta de cómputo en el Plan de Cooperación Municipal hasta 2021 de las transferencias de financiación que la Junta de Andalucía destina a

determinadas agencias públicas. Pese a tener como destinarios últimos a las Entidades Locales, tales transferencias no han figurado tradicionalmente en los artículos 46 y 76 del presupuesto de la Comunidad Autónoma y, por tanto, no se incluían dentro del Plan, aun cuando tuvieran como beneficiarios indirectos a las Entidades Locales. Por la especial relevancia de las cantidades presupuestadas, destaca en este punto la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, en cuyo presupuesto para 2021 se recogen, dentro ya del artículo 46, transferencias a los Ayuntamientos por un importe total de 535.070.779 euros.

5.2.3. Otros aspectos destacables de la evolución del Plan de Cooperación Municipal

En un plano cualitativo el aspecto más positivo que observamos durante el período examinado (2007-2022) es que se ha producido un avance muy ostensible de las transferencias corrientes de naturaleza incondicionada en detrimento de las transferencias condicionadas o afectas a fines concretos. Ello supone una ganancia neta desde el punto de vista de la garantía y reforzamiento de la autonomía local, en su vertiente de libre decisión sobre los gastos públicos. Aunque se haya dispuesto durante varios ejercicios (2011 a 2017) de un menor volumen de recursos -con las importantes advertencias que acabamos de realizar-, como compensación las Entidades Locales ha dispuesto de un mayor volumen de recursos de libre disposición gracias a la puesta en marcha del Fondo de participación en tributos de la Comunidad Autónoma regulado en la Ley 6/2010.

En otro orden de cosas, la estructura detallada del Plan de Cooperación es bastante compleja, por cuanto las transferencias, corrientes y de capital, incondicionadas y condicionadas, que la Comunidad Autónoma prevé realizar en cada ejercicio en favor de las Entidades Locales se desagregan en múltiples programas presupuestarios, gestionados por las distintas Consejerías de la Junta de Andalucía y sus agencias administrativas, agencias de régimen especial, consorcios y agencias públicas empresariales (estas últimas, como se ha subrayado, solo desde 2021).

Así puede apreciarse en el anexo de esta parte de nuestro estudio, donde hemos sintetizado las dotaciones presupuestarias en el ejercicio 2021 (prorrogadas para 2022) conforme a los créditos que aparecen pormenorizados en los estados de gastos de la Junta de Andalucía y sus agencias administrativas, agencias de régimen especial, consorcios y agencias públicas empresariales para transferencias corrientes (capítulo 46) y transferencias de capital (capítulo 76) a las Corporaciones Locales. El repaso de esas extensas tablas, que combinan la clasificación orgánica (secciones), funcional (programas) y económica (conceptos y subconceptos) merece, a nuestro modo de ver, cuatro comentarios básicos.

5.2.3.1. La exclusión del Plan de Cooperación Municipal de las transferencias corrientes en concepto de participación de los municipios y provincias en los tributos del Estado

Los créditos destinados a hacer efectivas las transferencias corrientes a que tienen derecho los municipios y provincias de Andalucía en concepto de participación en los tributos del Estado figuran formalmente incluidos dentro del capítulo 46 del Presupuesto. No en vano, son con diferencia la partida más destacada dentro del mismo: a título de ejemplo, en 2021 han ascendido a 2.749.951.739 euros (1.702.843.475 euros para los municipios y 1.047.108.264 euros para las provincias).

Esta exclusión del Plan resulta del todo razonable, dado que se trata de una financiación incondicionada de origen estatal, con la que el Estado cumple su deber de garantizar la suficiencia financiera de las Haciendas locales conforme al artículo 142 de la Constitución. El papel de la Comunidad Autónoma es de simple intermediación financiera al amparo del Estatuto de Autonomía, sin disponer de facultades para varios los criterios de distribución fijados en la legislación estatal.

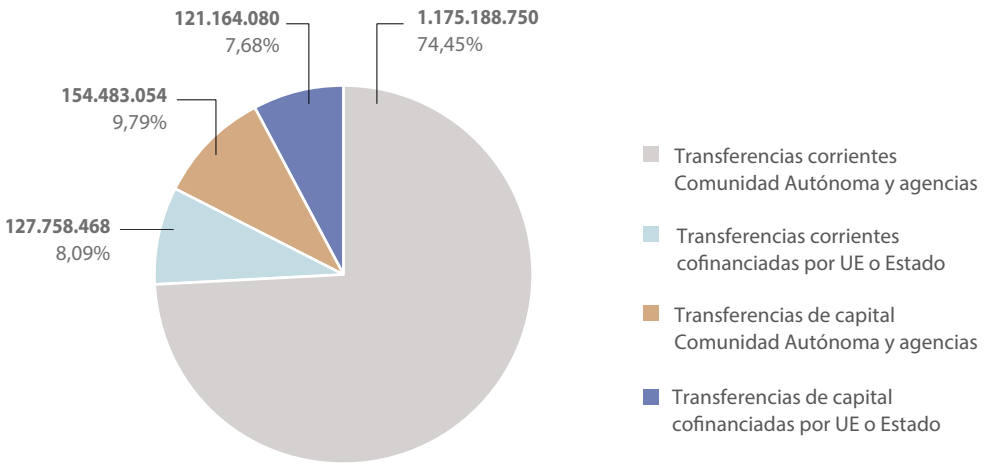
Ello explica, por otro lado, que la participación de las Haciendas municipales y provinciales en los tributos del Estado se recoja orgánicamente en los estados de gastos del Presupuesto autonómico como una sección diferenciada, "A Corporaciones Locales por PIE" (sección 32), que se concreta a su vez funcionalmente en el programa presupuestario "Cooperación Económica y Relaciones Financieras con Corporaciones Locales" (programa 8.1.B).

5.2.3.2. El triple origen (autonómico, estatal y local) de la financiación del Plan de Cooperación Municipal

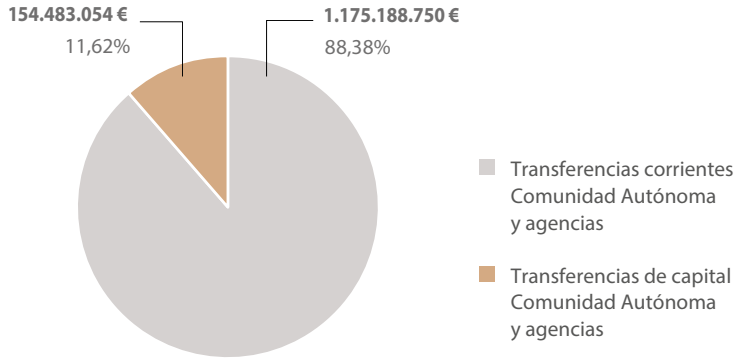
La mayor parte de las transferencias corrientes y de capital se nutren de aportaciones de la Hacienda de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, una parte significativa se financia o cofinancia con ingresos finalistas procedentes de los Presupuestos Generales del Estado. Y otro bloque se corresponde con gastos cofinanciados por la Unión Europea a través del Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) o el Fondo Europeo de la Pesca (PFE). El peso porcentual de las respectivas aportaciones a la dotación del Plan en el ejercicio 2021 viene representado a continuación entre tres gráficos.

Como cabe imaginar, el margen de maniobra con que cuenta la Comunidad Autónoma es muy diferente en esos bloques. Su capacidad de decisión es plena con respecto a las aportaciones estrictamente autonómicas (más del 84 por 100), pero muy reducido con respecto a las actuaciones cofinanciadas o íntegramente financiadas por el Estado o la Unión Europea.

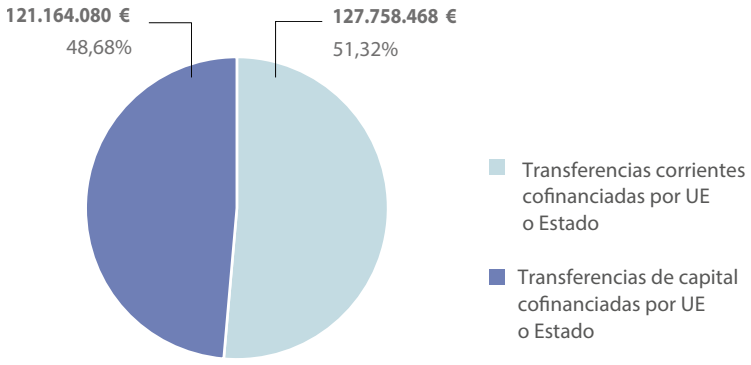
Plan de Cooperación Municipal 2021



Plan de Cooperación Municipal 2021
Aportaciones propias de la Comunidad Autónoma



Plan de Cooperación Municipal 2021
Gastos cofinanciados o financiados por UE o Estado



5.2.3.3. La inclusión sobrevenida de las transferencias corrientes y de capital de las agencias autonómicas empresariales para superar el desfase del Decreto 51/1989

Si nos atenemos a la literalidad del Decreto 51/1989, el Plan de Cooperación Municipal únicamente engloba a la Junta de Andalucía y sus instituciones. Es decir, solo deberían incluirse dentro del mismo las transferencias corrientes y de capital a realizar por las distintas Consejerías que conforman la Administración autonómica.

En sentido inverso, quedan formalmente fuera del Plan las transferencias a las Entidades Locales con origen en las agencias administrativas y las agencias sometidas a régimen especial, así como en las agencias públicas empresariales y otros entes públicos que se rigen por presupuestos de explotación y capital. Estos organismos, cuya regulación como entes públicos del sector público de la Administración es muy posterior en el tiempo a la aprobación del Decreto 51/1989, gozan de una personalidad jurídica

diferenciada conforme a la normativa específica en la materia (artículo 54 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía).

A nuestro modo de ver, tal exclusión carecería por completo de sentido, en la medida en que el Plan pretende ofrecer una imagen fidedigna del conjunto de las aportaciones económicas que efectúa el sector público de la Comunidad Autónoma a las Entidades Locales, en cumplimiento del mandato de colaboración financiera plasmado en el Estatuto de Autonomía.

No es de extrañar, por ello, que *de facto* la letra del Decreto 51/1989 haya quedado superada en la práctica. Con una interpretación extensiva durante los últimos ejercicios las transferencias a las Haciendas locales a realizar por las agencias administrativas y las agencias de régimen especial, consignadas específicamente en los capítulos 46 y 76 de sus estados de gastos, ya han venido incluidas en el amplio listado-resumen del Plan de Cooperación Municipal que acompaña cada año al proyecto de ley del presupuesto de la Comunidad Autónoma.

Hasta 2021 el problema subsistió con respecto a las agencias públicas empresariales, sujetas a presupuestos de explotación y de capital. Como hemos advertido unas páginas más arriba estas entidades (por ejemplo, la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía y la Agencia Pública Andaluza de Educación) reciben transferencias de financiación de la Junta de Andalucía que se traducen en la práctica en la concesión de ayudas y subvenciones a las Entidades Locales o en la realización directa de actuaciones en beneficio de estas. Tales transferencias se traducen, por tanto, en una forma de colaboración financiera indirecta que hasta 2021 no aparecía desagregada dentro del Plan de Cooperación Municipal, al no ubicarse formalmente en los capítulos 46 y 76 de los estados de gastos. Sin duda, la corrección de esta deficiencia merece una valoración altamente positiva.

5.2.3.4. La desigual importancia de los programas presupuestarios incluidos en el Plan de Cooperación Municipal

El peso relativo de los diferentes programas que, agrupados por secciones, figuran cada año en el Plan es, lógicamente muy desigual, según se deduce el pormenorizado desglose que se contiene en el anexo de este análisis sobre la colaboración financiera de la Comunidad Autónoma con las Entidades Locales.

Hasta 2010 ocupó un papel muy significativo el "Programa de cooperación económica y coordinación con las Corporaciones Locales", bajo la responsabilidad de la Consejería de Gobernación, pues hasta ese ejercicio se incluían aquí las transferencias corrientes del Fondo para la nivelación de los servicios municipales. Esta financiación incondicionada ha pasado ahora a recogerse dentro del mismo programa pero, desde un punto de vista orgánico, en una sección diferenciada y específica del Presupuesto, denominada "Participación de los Entes Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma".

En la actualidad, las líneas de actuación más destacadas (entendiendo por tales aquellas que cuentan con una dotación superior a 10 millones de euros) son, en el caso de las transferencias corrientes, las siguientes:

- Programa de formación profesional para el empleo, transferencias a Ayuntamientos para formación en alternancia (15.000.000 de euros en 2021).

- Programa de acción comunitaria e inserción, transferencias a Ayuntamientos para servicios sociales comunitarios, actividades de interés social y minorías étnicas (43.497.755 euros en 2021) y gastos cofinanciados por el Fondo Social Europeo (35.731.915 euros en 2021).
- Programa de cooperación económica y relaciones financieras con las Corporaciones Locales, transferencias a Ayuntamientos por participación en los tributos de la Comunidad Autónoma (510.000.000 en 2021).
- Programa de empleabilidad, intermediación y fomento del empleo, transferencias a Ayuntamientos para contratación de jóvenes menores de treinta años como gastos cofinanciados por el Fondo Social Europeo (32.395.137 euros en 2021) y para gastos financiados por ingresos finalista para jóvenes desempleados, colectivos desfavorecidos, intermediación y orientación y acciones experimentales (19.370.000 euros en 2021).
- Atención de dependencia, envejecimiento activo y discapacidad, transferencias a Ayuntamientos (535.070.779 euros en 2021).

Con relación a las transferencias de capital, sobresalen las líneas de actuación siguientes:

- Programa de planificación, ordenación y promoción turística, transferencias a Ayuntamientos para programa de municipios turísticos, planes de sostenibilidad turística en destino y estrategia de turismo sostenible (16.408.826 euros en 2021)
- Programa de fomento del empleo agrario, transferencias a Ayuntamientos (54.455.311 euros en 2021).
- Programa de ordenación y mejora de la producción agrícola y ganadera, transferencias a Ayuntamientos para apoyo a actuaciones medioambientales, gastos cofinanciados por FEADER (20.001.479 euros en 2021).
- Programa de vivienda, rehabilitación y suelo, transferencias a Ayuntamientos para actuaciones diversas (48.085.618 euros en 2021) y transferencias para gastos cofinanciados por FEDER (15.233.881 euros en 2021).
- Programa de ordenación de la actividad energética, transferencias a Ayuntamientos para gastos cofinanciados por FEDER (34.792.813 euros en 2021) y por ingresos finalistas (15.908.734 euros en 2021)

5.2.4. Principales conclusiones del Informe de la Cámara de Cuentas (junio de 2015)

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía, en su sesión celebrada el día 10 de junio de 2015, aprobó por unanimidad el Informe de fiscalización sobre el análisis presupuestario del Plan de Cooperación Municipal, correspondiente al periodo 2009-2013, titulado *"Análisis presupuestario del Plan de Cooperación Municipal. Periodo 2009-2013"*[157].

157 El texto completo del informe aparece publicado en el BOJA núm. 147, de 30 de julio de 2015, págs. 143 y siguientes. Un resumen del mismo puede consultarte en la Web de la Cámara de Cuentas (https://www.ccuentas.es/junta-de-andalucia/6, consultado en noviembre de 2022).

Este Informe presta especial atención a aspectos relacionados con la ejecución del Plan, aspecto que no es objeto de nuestro estudio. Pero también expone algunas ideas de interés acerca de la configuración de este instrumento de colaboración financiera. Pasamos a sintetizar aquellas cuestiones que estimamos de mayor interés.

1) No existe una liquidación total del Plan en cada ejercicio, ni tampoco una memoria o documento que informe sobre su desarrollo, ejecución, seguimiento y cumplimiento. Ante este vacío se recomienda que la cuenta general de la Comunidad Autónoma incluya una liquidación específica, con una memoria económica y presupuestaria.

   En general, el seguimiento de la ejecución del plan es muy deficiente, no solo por la ausencia de la referida memoria, sino también porque no hay constancia de que la Comisión de Seguimiento, creada mediante Orden de la Consejería de Gobernación de 27 de julio de 1989, funcione o se reúna con regularidad, ni tampoco de que se le hayan enviado los justificantes correspondientes.

2) Las transferencias de entes instrumentales de la Junta a favor de las Entidades Locales, así como las inversiones ejecutadas por los primeros por cuenta de los segundos, no aparecen en la estructura presupuestaria del Plan. Como hemos visto, esta carencia ya ha sido remediada en los últimos ejercicios.

3) La cobertura normativa del Plan es mínima e insuficiente y, además, desde la aprobación del Decreto 51/1989, se han producido muchos cambios normativos, competenciales, organizacionales y administrativos que hacen necesaria una actualización o nueva redacción.

4) Se han incumplido los criterios de evolución del Fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma, implicando ello una derogación tácita del objetivo dotacional del Fondo fijado en su día por la Ley 6/2010 (sobre este asunto volveremos más tarde).

5) Por lo que respecta a la ejecución se hace hincapié en la existencia de numerosos libramientos de fondos sin justificar. La Cámara de Cuentas requiere por ello que se recupere la parte no justificada, una vez hechos los requerimientos oportunos, y recomienda adoptar medidas que reduzcan los saldos de libramientos pendientes de justificar fuera de plazo de ejercicios anteriores.

6) En su origen, el Plan de Cooperación Municipal se diseñó sin una previsión de la financiación destinada a su ejecución, ni un escenario de partida o diagnóstico de la situación de Andalucía en la fecha de su puesta en marcha. Ello dificulta su seguimiento, evaluación y control. En particular, los programas y objetivos definidos en los artículos 2 a 7 del Decreto 51/1989 no tienen definidos indicadores de seguimiento, ejecución o resultados, que permitan valorar el cumplimiento del mismo.

5.3. Aspectos positivos

Entre los aspectos que merecen una valoración favorable sobresalen, a nuestro modo de ver, los cuatro siguientes:

1) Permanencia y estabilidad en el tiempo del Plan de Cooperación Municipal, en funcionamiento desde el año 1989, como eje presupuestario sobre el que se vertebra la colaboración financiera de la Comunidad Autónoma con las Entidades Locales.

2) Reajuste sustancial de la configuración del Plan a partir de la aprobación de las Leyes 5 y 6/2010, con el fin de adaptarla a un modelo dual de relaciones financieras en que la financiación incondicionada de las competencias asumidas por los Entes Locales debe prevalecer sobre las transferencias finalistas, afectadas a actuaciones concretas.

3) Crecimiento muy significativo de las transferencias corrientes incondicionadas durante 2011 y 2012, en detrimento de las transferencias condicionadas, en sintonía con lo dispuesto en el artículo 192 del Estatuto de Autonomía de 2007 y en el artículo 24 de la LAULA.

4) Flexibilidad del Plan, en teoría abierto sólo a los municipios pero que en la práctica incluye algunas aportaciones a las provincias y a otras Entidades Locales como las mancomunidades.

5.4. Aspectos negativos

Adelantamos aquí algunas de las carencias o insuficiencias detectadas durante el periodo examinado, alguna de las cuales ha sido subsanada como veremos a continuación.

1) Escasa transparencia y accesibilidad pública a los datos del Plan de Cooperación Municipal hasta el presupuesto de 2019, dado que el documento que contiene el desglose de las distintas transferencias corrientes y de capital a las Entidades Locales no estaba ni siquiera disponible para el público general, ni para los agentes económicos y operadores jurídicos.

   En efecto, el Proyecto de Ley del Presupuesto que el Consejo de Gobierno remitía cada año al Parlamento de Andalucía incluía un libro específico con el detalle pormenorizado del Plan. Sin embargo, ese libro no se publicaba en dicho diario oficial ni en ningún otro.

   La relación detallada de las transferencias que integran el Plan no formaba parte del texto de la Ley del Presupuesto, ni siquiera como anexo. Ello dificultaba la obtención de información, de la que solo se podía disponer solicitándola de forma individualizada a los servicios de la Consejería competente.

   En la actualidad, desde 2019 esta información se publica en la Web de la Consejería de Hacienda, dentro de la información relativa a los presupuestos de cada ejercicio. Afortunadamente, la opacidad que acabamos de comentar ha quedado remediada.

2) Las normas reguladoras del Plan de Cooperación Municipal son antiguas y se encuentran poco ajustadas a la realidad presente de las relaciones financieras entre Comunidad Autónoma y Entidades Locales y la actual estructura de la Administración autonómica.

   El Plan nació como un instrumento presupuestario encaminado a aglutinar y racionalizar en cierta medida las transferencias corrientes y de capital de todo tipo que las diferentes Consejerías de la Junta de Andalucía realizan a las Haciendas locales. Este objetivo se aprecia en el intento del Decreto 51/1989 de agruparlas en cinco programas específicos (promoción económica, urbanismo e infraestructura, equipamientos colectivos, fomento cultural y nivelación de servicios municipales).

Con el paso del tiempo esta estructura ha quedado totalmente obsoleta por diversas razones.

En primer lugar, han aparecido multitud de programas específicos, que hoy en día no puede reconducirse a los cinco programas originarios.

En segundo lugar, el Plan quedó superado por el modelo de colaboración financiera entre la Hacienda autonómica y las Haciendas locales que avanzó el Estatuto de Autonomía de 2007 y que acabó implementándose gracias a la aprobación de la Leyes 5 y 6/2010. Como ejemplo, en la regulación del Plan no se contempla en ningún momento la necesidad de otorgar prevalencia a la financiación incondicionada sobre la condicionada.

Y, por último, si nos atuviéremos a la literalidad del Decreto 51/1989 no deberían computarse dentro del Plan las transferencias a Entidades Locales procedentes de las agencias administrativas, las agencias de régimen especial, los consorcios y las agencias públicas empresariales, con personalidad jurídica propia y diferenciada de la Junta de Andalucía. Esta carencia ha sido, no obstante, subsanada de facto al figurar dichas transferencias incluidas.

3) La configuración del Plan de Cooperación Municipal en torno a dos artículos (46 y 76) de los estados de gastos del Presupuesto de la Comunidad Autónoma es sencilla, pero puede dar lugar a impresiones equívocas.

   La distorsión fundamental proviene del hecho de que en el capítulo 46 están computadas las transferencias corrientes que la Comunidad Autónoma ha de efectuar a municipios y provincias en el ejercicio de su función de distribución de la participación en los ingresos del Estado. Tales transferencias, cuya cuantía es considerable y muy superior a cualquiera de los conceptos que integran el Plan, no forman parte del mismo.

4) La dotación global del Plan ha experimentado una evolución a la baja durante los años de la anterior crisis económica, lo que llevó consigo a su vez una minoración en su peso relativo dentro del gasto público autonómico y la importancia de sus aportaciones en términos de financiación per cápita. Como hemos subrayado, solo una parte reducida de esta caída se explica por la contención del gasto público autonómico que han provocado durante varios ejercicios la crisis económica. Por el contrario, en un alto porcentaje la minoración de la dotación del Plan se debió a una razón estrictamente presupuestaria, cual es la derivación hacia agencias empresariales del sector público autonómico de transferencias de financiación que, a pesar de tener como destinarias indirectas a las Entidades Locales, no figuraron computadas dentro del Plan por no formar parte de los artículo 46 y 76 de los estados de gastos del presupuesto (se trata de entidades regidas por presupuestos de explotación y de capital).

6. Valoración del Fondo de Participación de las Entidades Locales en los Tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía

A modo de balance general, podemos identificar tanto elementos positivos como negativos en la configuración y aplicación del Fondo de participación en tributos diseñado por la Ley 6/2010, de 11 de junio, que tras su creación efectiva en 2011 cuenta ya con doce ejercicios de trayectoria.

6.1. Aspectos positivos

1) Entre los primeros sobresale el hecho de que las Leyes 5 y 6/2010, en cumplimiento del artículo 192 del Estatuto de Autonomía de 2007, sentaran hace ya más de una década las bases sólidas para la apertura de una nueva etapa, que ha permitido la preceptiva consolidación de una auténtica participación de las Haciendas locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, tantas veces aplazada en el conjunto de las Comunidades Autónomas pese al inequívoco mandato del artículo 142 de la Constitución, que configura dicha participación como uno de los tres recursos fundamentales -junto a los tributos propios y la participación en los tributos del Estado- para el aseguramiento de la suficiencia financiera local.

2) En este sentido, no resulta exagerado afirmar que la legislación andaluza se ha convertido en la normativa de referencia para otras Comunidades Autónomas, bastantes de las cuales tienen aún pendiente el reto de cumplir adecuadamente la exigencia del citado precepto constitucional a través de la creación de un fondo relevante de financiación incondicionada de sus Entidades Locales.

3) También merece una valoración favorable el incremento sustancial de la financiación incondicionada que ha supuesto el establecimiento del Fondo. Este tipo de recursos ha ganado terreno a las transferencias condicionadas contempladas en el Plan de Cooperación Municipal. En las tablas que incluimos a continuación se aprecian con nitidez que el alza se ha producido en tres sentidos diferentes.

   - En términos absolutos, puesto que de los 200 millones con que estuvo dotado el Fondo para la nivelación de los servicios municipales en 2010 (último ejercicio en que estuvo operativo) se ha pasado a una dotación actual de 510 millones en el ejercicio 2021.

   - En términos relativos, esto es, en el peso del Fondo de participación en tributos en el conjunto del gasto público de la Junta de Andalucía y sus organismos y agencias administrativas. Del 0,59 por 100 que representó el Fondo de nivelación en 2010 se pasó entre 2012 y 2016 a porcentajes superiores a un 1,5 por 100, con un máximo del 1,62 por 100 en los ejercicios 2014 y 2015. En la actualidad el peso relativo se sitúa en el entorno del 1,3 por 100.

   - En términos de financiación per cápita, variable en la que se ha subido desde apenas 23,89 euros en 2010 hasta algo más de 59 euros por habitante en 2021, máximo histórico hasta la fecha.

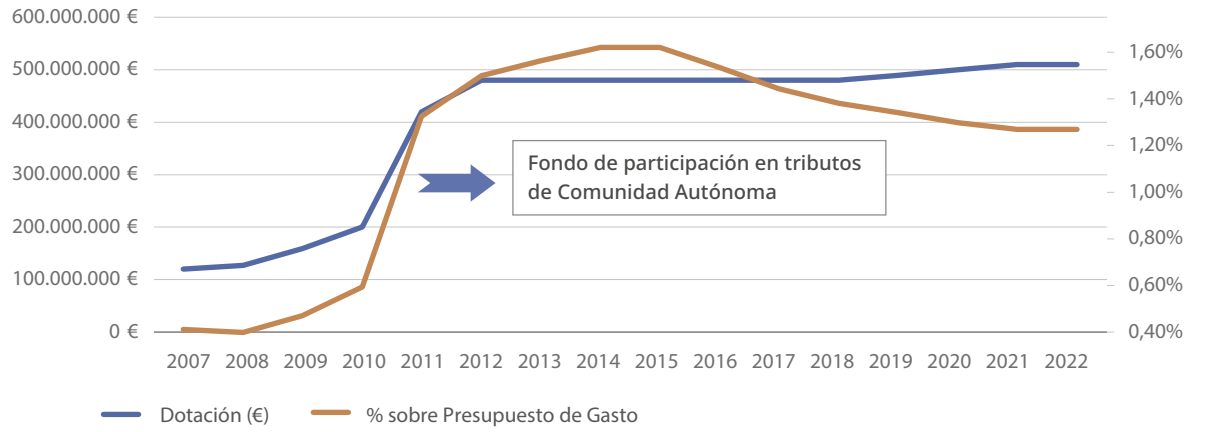
Fondo de nivelación de servicios municipales (hasta 2010) y Fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma (desde 2011) en el gasto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ejercicios 2003 a 2022

Ejercicio	Presupuesto de la Junta de Andalucía Estado de gastos. Euros	Fondo de nivelación (hasta 2010) / Fondo de participación (desde 2011) Dotación total. Euros	Fondo de nivelación (hasta 2010) / Fondo de participación (desde 2011) Peso relativo
2003	20.709.820.502	36.661.740	0,18%
2004	22.173.705.389	40.229.101	0,18%
2005	24.451.581.273	80.229.101	0,33%
2006	27.378.401.370	120.000.000	0,44%
2007	29.187.720.115	145.000.000	0,50%
2008	31.961.796.132	127.200.000	0,40%
2009	33.764.000.043	159.000.000	0,47%
2010	33.737.698.011	200.000.000	0,59%
2011	31.682.192.064	420.000.000	1,33%
2012	32.020.075.716	480.000.000	1,50%
2013	30.706.702.826	480.000.000	1,56%
2014	29.619.630.660	480.000.000	1,62%
2015	29.625.164.968	480.000.000	1,62%
2016	31.285.389.177	480.000.000	1,53%
2017	33.239.509.031	480.000.000	1,44%
2018	34.759.523.350	480.000.000	1,38%
2019	36.495.501.682	489.600.000	1,34%
2020	38.539.893.370	500.000.000	1,30%
2021	40.188.042.635	510.000.000	1,27%
2022 (*)	40.188.042.635	510.000.000	1,27%
Variación período	37,69%	1.291,10%	1,09%

Fuente: Elaboración propia a partir del estado de gastos e ingresos de las Leyes del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los años 2011 a 2021.

(*) Decreto 286/2021, de 28 de diciembre, por el que se establecen las condiciones específicas a las que debe ajustarse la prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2022.

Evolución Plan Cooperación Municipal



Fuente: Elaboración propia a partir del estado de gastos e ingresos de las Leyes del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los años 2011 a 2021.

Fondo de nivelación de servicios municipales (hasta 2010) y Fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma (desde 2011). Financiación por habitante. Ejercicios 2003 a 2021

Ejercicio	Fondo de nivelación (hasta 2010) / Fondo de participación (desde 2011) Dotación total. Euros	Población de la Comunidad Autónoma según INE	Fondo de nivelación (hasta 2010) / Fondo de participación (desde 2011) Financiación por habitante. Euros
2003	36.661.740	7.544.160	4,86
2004	40.229.101	7.648.984	5,26
2005	80.229.101	7.849.799	10,22
2006	120.000.000	7.975.672	15,05
2007	145.000.000	8.059.461	17,99
2008	127.200.000	8.202.220	15,51
2009	159.000.000	8.302.923	19,15
2010	200.000.000	8.370.975	23,89
2011	420.000.000	8.424.102	49,86
2012	480.000.000	8.449.985	56,80
2013	480.000.000	8.440.300	56,87
2014	480.000.000	8.402.305	57,13
2015	480.000.000	8.399.043	57,15
2016	480.000.000	8.388.107	57,22
2017	480.000.000	8.379.820	57,08
2018	480.000.000	8.384.408	57,28
2019	489.600.000	8.414.240	57,25
2020	500.000.000	8.464.411	58,19
2021	510.000.000	8.472.407	59,07
Variación período	1.291,10%	12,30%	54,21

Fuente: Elaboración propia a partir del estado de gastos e ingresos de las Leyes del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los años 2011 a 2021.

4) No menos relevante es que la Ley 6/2010 optase por definir un modelo estable de aportaciones económicas a los municipios, con un período de aplicación plurianual y unas reglas de evolución de los recursos que aseguran una transición bastante automática de un ejercicio a otro, sin excesivas variaciones ni cambios repentinos o inesperados. La suficiencia financiera de las Haciendas locales requiere estabilidad y seguridad en la percepción de los recursos provenientes de otros niveles de gobierno, objetivo que en este caso puede entenderse cumplido.

5) Merece también una valoración favorable la inclusión a partir de 2021 de las entidades locales autónomas como entes beneficiarios del Fondo diferenciados de su municipio matriz.

6) Resulta igualmente positiva la decisión de vincular, una vez que se alcance el periodo definitivo, la dotación del Fondo de participación al comportamiento de la recaudación de los recursos tributarios de la Comunidad Autónoma. No obstante, conviene recordar que, como ya se ha explicado más arriba, esta conexión, que debería haber comenzado en el ejercicio 2015, se ha visto de momento suspendida *sine die*.

7) Por último, con una lógica similar a la que preside el funcionamiento de la participación de los municipios y provincias en los tributos del Estado, se ha articulado un sistema de entregas a cuenta y liquidación definitiva en aras de un mejor aseguramiento de la suficiencia financiera de las Haciendas locales.

6.2. Aspectos negativos

Pese a que el balance sobre el Fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma resulta netamente positivo, en su diseño hemos detectado tres puntos que, a nuestro juicio, convendría revisar.

1) En primer lugar, la forma de inclusión de las Diputaciones Provinciales entre las Entidades Locales beneficiarias resulta algo contradictoria. El artículo 3.5 de la Ley 6/2010 contempla 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. Esta alusión a servicios financiados con cargo al Fondo de participación en tributos de la Comunidad Autónoma resulta poco clara, dado que por su carácter incondicionado estos recursos servirán para subvenir los gastos generados por los servicios municipales en su conjunto, sin afectación a áreas funcionales concretas.

   Por otro lado, cabría plantearse si las Haciendas provinciales deberían ser beneficiarias de una parte del Fondo, menor lógicamente a la porción destinada a los municipios por sus menores atribuciones. El argumento básico para ello sería 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 en materia de carreteras provinciales, archivos, museos e instituciones culturales de interés provincial, tal y como detallan los artículos 11 a 15 de la Ley de Autonomía Local (LAULA).

2) En segundo término, tampoco alcanzamos a comprender las razones que han llevado a dejar los tributos estatales parcialmente cedidos a la Comunidad Autónoma (IRPF, IVA e Impuestos Especiales) fuera de la cesta de tributos que conforman el indicador de ingresos tributarios autonómicos, en función del cual debería evolucionar en el futuro la dotación del Fondo. Aunque la Administración

tributaria del Estado continúe encargándose de su gestión, recaudación, inspección y revisión, que no ha sido delegada en la Comunidad Autónoma, incluir estos tributos a los efectos de determinar la variación al alza o a la baja del Fondo posibilitaría una mayor diversificación de esa magnitud. Se trata de figura centrales de nuestro sistema fiscal, cuya recaudación refleja con bastante precisión los vaivenes de la situación económica.

3) Por último, resulta criticable 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.

   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. Esta únicamente se mide a través del gravamen de los inmuebles urbanos en el IBI. 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 propios básicas de las Entidades Locales, debería haberse tenido en cuenta algún otro tributo como el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

Finalmente, hay un cuarto aspecto del Fondo de participación en tributos, relativa no tanto a su diseño como a su aplicación en la práctica, que ha merecido una valoración poco favorable en los últimos años. Nos referimos a la congelación de su dotación presupuestaria en 480 millones desde el ejercicio 2012 hasta 2018, que supuso una desviación manifiesta de las previsiones iniciales del artículo 4 de la Ley 6/2010:

> "Artículo 4. Dotación del Fondo.
>
> 1. Los recursos que constituyen la dotación global del Fondo se irán incorporando progresivamente al mismo, con el objetivo de que en el ejercicio 2014 dicha dotación sea de 600.000.000 de euros.
>
> 2. A estos efectos, el citado Fondo se dotará global e inicialmente en el ejercicio 2011 por un importe de 420.000.000 euros, al que se incorporarán 60.000.000 de euros en 2012, 60.000.000 de euros en 2013 y 60.000.000 de euros en 2014."

Ciertamente, no se trató de una congelación injustificada o arbitraria. Como ya hemos expuesto, las graves dificultades que ha padecido la Hacienda Pública autonómica durante los años de crisis, con necesidad de cumplir rigurosas exigencias de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, frustraron las expectativas iniciales y dificultaron alcanzar el objetivo de los 600 millones de euros.

Además, esa visión crítica del estancamiento de la dotación del Fondo puede relativizarse si se compara la misma con la evolución a la baja que experimentó el gasto de la Comunidad Autónoma durante esos años, en un escenario muy marcado por las exigencias de reducción del déficit público. En 2017 el presupuesto de gastos autonómico (33.239.509.031 euros), que descendió de forma significativa durante el cuatrienio 2011-2014, siguió estando por debajo del presupuesto de gastos de los ejercicios 2009 (33.764.000.043 euros) y 2010 (33.737.698.011 euros). Sin embargo, la aportación de financiación incondicionada a las Haciendas locales que supuso la participación en los tributos de la Hacienda autonómica fue muy superior en 2017 (480 millones de euros) a las transferencias incondicionadas que en esos dos ejercicios se canalizaron a través del extinto fondo para la nivelación de los servicios fundamentales (159 millones en 2009 y 200 millones en 2010). Dicho con otras palabras, a pesar de que el presupuesto autonómico descendió entre 2009 y 2017 y de que, por otra parte, la Comunidad Autónoma tuvo que afrontar nuevas obligaciones de gasto como consecuencia de la asunción de nuevas competencias (vinculadas fundamentalmente a la dependencia), la financiación incondicionada a las Entidades Locales creció de manera considerable (más del triple) entre esos dos ejercicios.

Aun comprendiendo las razones de fondo del aplazamiento del calendario inicial de la Ley 6/2010, compartimos el diagnóstico que figura en el Informe de elaborado por la Cámara de Cuentas en 2014 (ya citado en páginas precedentes) bajo el título *"Análisis presupuestario del Plan de Cooperación Municipal 2009-2013"*. En él se concluye que no se está cumpliendo la Ley 6/2010, tanto por lo que respecta a la dotación global del Fondo, como en cuanto a los criterios de evolución de la misma en función del comportamiento de la recaudación tributaria autonómica, aspectos ambos aplazados por las sucesivas Leyes del Presupuesto de la Comunidad Autónoma. Ello supone, como bien expresa el documento del órgano de control externo de la actividad económica y presupuestaria de la Junta de Andalucía, una derogación tácita de la Ley 6/2010 por dichas Leyes del Presupuesto, cuando resultaría más adecuado una modificación expresa del primer texto legal desde el punto de vista de la seguridad jurídica. Transcribimos a continuación los párrafos donde se recogen estas ideas:

> "§64. Con respecto a lo anterior, se podría estar produciendo una derogación o modificación del objetivo dotacional del fondo de la PATRICA, siendo la técnica legislativa más correcta la modificación expresa del artículo 4 de la Ley 6/2010, pues de lo contrario se podría vulnerar el principio de seguridad jurídica, al mantener vigente un precepto (el referido artículo 4 de la Ley 6/2010) que contradice lo dispuesto por otro (las sucesivas disposiciones adicionales de las leyes del presupuesto)."
>
> "§167. El artículo 8 de la Ley 6/2010, prevé que, a partir de 2015, la dotación provisional del fondo se obtendrá actualizando las dotaciones provisionales del ejercicio anterior con la variación prevista para los Ingresos Tributarios de la Comunidad Autónoma de Andalucía entre esos dos mismos ejercicios, en términos homogéneos.
>
> §168. Estos escenarios presupuestarios de dotaciones anuales no se han cumplido ya que las sucesivas leyes de presupuesto han retrasado el cumplimiento del objetivo previsto en la ley de la PATRICA tendente a su incremento progresivo anual hasta alcanzar los 600 M€ en 2015.
>
> §169. Con respecto a lo anterior, se podría estar produciendo una derogación o modificación del objetivo dotacional del fondo de la PATRICA, siendo la técnica legislativa más correcta la modificación expresa del artículo 4 de la Ley 6/2010, pues de lo contrario se podría vulnerar el principio de seguridad jurídica, al mantener vigente el referido artículo 4 de la Ley 6/2010) que contradice lo dispuesto por las sucesivas disposiciones adicionales de las leyes del presupuesto."

Como ha quedado expuesto, en el ejercicio 2019 se produjo un cierto cambio de tendencia, puesto que la dotación del Fondo dejó de estar congelada en 480 millones de euros y comenzó a experimentar ligeros incrementos en ese ejercicio y en 2020 y 2021 (para 2022 no se aprobaron los presupuestos). Restan aún 90 millones para alcanzar el objetivo final marcado por la Ley 6/2010, que esperemos se cumpla en un tiempo no demasiado lejano.

XVI. VALORACIÓN GENERAL DE LOS INSTRUMENTOS EXISTENTES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. Introducción

En la amplia literatura académica existente acerca del sistema de financiación local hay un alto grado de consenso en que para disfrutar de un cierto grado de seguridad en el ámbito jurídico y financiero cualquier modelo de colaboración financiera vertical entre Haciendas de distinto nivel territorial -como es el caso de las relaciones entre las Haciendas autonómicas y las Haciendas locales- debe moverse dentro de unas coordenadas elementales:

- Definición de un horizonte temporal determinado de vigencia.
- Estabilidad en su aplicación.
- Sencillez y facilidad de comprensión por parte de las entidades beneficiarias.
- Mínimo de seguridad en la obtención de los ingresos.
- Automatismo en la fijación del importe global de los recursos en los sucesivos modelos de aplicación del modelo, vinculando su evolución a alguna magnitud macroeconómica definida con claridad y que refleje la dinámica real de la economía.
- Distribución de las transferencias con arreglo a criterios objetivos y estables.
- Atribución de una porción significativa de recursos de naturaleza incondicionada, que deben prevalecer sobre las transferencias condicionadas o afectas a fines específicos, con el fin de potenciar la autonomía de las entidades receptoras en la vertiente del gasto.

A ello debe sumarse, en orden a garantizar la suficiencia financiera, como reclama el artículo 142 de la Constitución, que estos recursos de las Haciendas locales aportados por las Comunidades Autónomas tengan una cierta relevancia desde un punto de vista cuantitativo.

¿Se ajustan a estos postulados los mecanismos de transferencias de ingresos autonómicos a las Entidades Locales que acabamos de analizar? La respuesta, como explicamos a continuación, es muy desigual en las diferentes Comunidades Autónomas.

2. Disparidad en la naturaleza de los instrumentos de colaboración y financiación de las Comunidades Autónomas con las Entidades Locales

Como ya indicamos en la parte inicial de este trabajo somos firmemente partidarios de que se debe dar un trato diferente a los instrumentos de colaboración y a los de financiación. Es decir, la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas como mandato constitucional no debe confundirse con otras posibles vías complementarias de colaboración financiera o de cooperación económica para materias específicas entre las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

La existencia de esta dualidad en la configuración de las aportaciones autonómicas a las Haciendas locales se puede considerar consolidada desde un punto de vista normativo. Al enumerar sus recursos el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (art. 2.1) traza una nítida línea divisoria entre las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas y las subvenciones. En la misma línea se manifiestan aquellos Estatutos de Autonomía que, como los de Cataluña (art. 219) o Andalucía (art. 192), separan esos dos cauces de contribución a la suficiencia de las Haciendas locales: participación en los tributos de la Comunidad Autónomas por medio de un fondo de financiación de carácter incondicionado, por un lado, y programas de colaboración financiera para ámbitos concretos, por otro lado.

Tampoco son homogéneas las Entidades Locales destinatarias de esos recursos, si bien el lógico protagonismo recae sobre los municipios. No obstante, las dos Comunidades Autónomas que han optado en su legislación de régimen local por potenciar la figura de las Comarcas como entidades supramunicipales (Aragón y Cataluña) reservan una porción importante de los fondos a los correspondientes consejos comarcales. Otras cuatro Comunidades Autónomas contemplan a las entidades menores de ámbito inframunicipal (Cataluña, Extremadura, Islas Baleares y Comunidad Valenciana) y solo una Comunidad Autónoma habilita una pequeña partida para las provincias (Castilla y León) y otra para las áreas metropolitanas (Cataluña así lo hace para el área de Barcelona). En el caso de Andalucía, la inclusión de las entidades locales autónomas desde 2021 supone un reconocimiento de su relevancia, cuestión directamente conectada con la apuesta por dotarlas de un régimen jurídico estable mediante una norma con rango de decreto como el Decreto 156/2021, de 4 de mayo, por el que se regulan las Entidades Locales Autónomas de Andalucía.

Debemos distinguir en todo caso entre los instrumentos están realmente orientados financiar con transferencias incondicionadas los gastos públicos de las Hacienda locales y aquellos que, simplemente, en esferas de competencias de interés para las entidades locales y las Comunidades Autónomas, diseñan sistemas de cooperación o colaboración económica. Solo en el segundo supuesto podemos admitir que se instrumente esta colaboración mediante transferencias condicionadas o subvenciones afectas a fines u objetivos en sectores concretos. Esta importante distinción entre transferencias por participación en tributos y por cooperación económica ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional en su reciente Sentencia 40/2021, de 18 de febrero analizada en el primer apartado del estudio.

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. Lo peor de todo es que estos ambiciosos instrumentos son desaprovechados en dos estas Comunidades (Castilla y León y la Comunidad Valenciana) con dotaciones menores que apenas impactan positivamente en la suficiencia y autonomía financiera de las entidades locales.

Comunidad Autónoma	Instrumentos específicos de participación de las Haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas	Dotación presupuestaria 2022 Euros
Andalucía	Fondo de participación en tributos de la Comunidad Autónoma	510.000.000
Aragón	NO	-
Asturias	NO	-
Islas Baleares	NO	-
Canarias	NO	-
Cantabria	NO	-
Castilla-La Mancha	NO	-
Castilla y León	Fondo de cooperación económica general vinculado a los ingresos derivados de los impuestos cedidos por el Estado de gestión directa por la Comunidad Autónoma: parte correspondiente a municipios con población no superior a 1.000 habitantes	12.815.076,61
	Fondo de participación en los impuestos propios de la Comunidad Autónoma	14.078.445
Cataluña	NO	-
Extremadura	NO	-
Galicia	Fondo de Cooperación Local	119.764.132
La Rioja	NO	-
Madrid	NO	-
Murcia	NO	-
C. Valenciana	Fondo de Cooperación Municipal	40.000.000

Fuente: Elaboración propia.

Sí es cierto que existen otras Comunidades con importantes partidas incondicionadas bajo la forma de diferentes Fondos, pero en el mejor de los casos responden a un esquema de participaciones globales en el conjunto de sus ingresos de la Comunidad Autónoma y generalmente dependen para su cuantificación de las respectivas Leyes de Presupuestos, pues no siempre tienen una normativa independiente.

Esta predilección por la participación en ingresos frente a participación en tributos no sería en sí misma censurable, si como resultado de tal ampliación la suficiencia financiera de las Haciendas locales quedase mejor garantizada. Pero en este supuesto no se cumple esa condición por dos motivos. En

primer lugar, por la enteca cuantía que acabamos de ver que tienen bastantes fondos autonómicos de cooperación. Y, en segundo término, porque todas las Comunidades Autónomas de régimen común cuentan hoy en día con un elenco de recursos tributarios (básicamente los impuestos cedidos en todo o en parte por el Estado) que presenta la capacidad recaudatoria requerida para reconocer a los Entes Locales una verdadera participación en su rendimiento.

Por supuesto, al margen de estas cuestiones terminológicas o de naturaleza, insistimos en que lo que de verdad mejora la suficiencia financiera y autonomía de las entidades locales es contar con un volumen de financiación incondicionada significativo por parte de la Comunidad Autónoma. Es por ello que en adelante nos centraremos en este factor (financiación incondicionada) para realizar las oportunas comparaciones entre Comunidades Autónomas, al margen del origen o naturaleza del respectivo Fondo del que provengan. Todo ello, claro está, sin dejar de lado la relevancia que pueden tener también otros instrumentos de financiación condicionada aunque no coadyuven en el mismo grado al logro de estos objetivos.

3. Desigual relevancia cuantitativa de los instrumentos de colaboración financiera de las Comunidades Autónomas con las Entidades Locales

De la exposición pormenorizada que hemos efectuado hasta ahora en este estudio se puede concluir de manera inequívoca una manifiesta desigualdad entre Comunidades Autónomas por lo que respecta a la importancia de sus instrumentos de financiación y colaboración o cooperación financiera con las entidades locales.

En primer término, vamos a ofrecer una tabla sintética con todos los principales instrumentos de colaboración y financiación y su peso relativo en el gasto autorizado de los respectivos presupuestos en 2022.

Por supuesto, debemos advertir de nuevo antes de pasar a analizar estos datos que 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 autonómica 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.

Instrumentos autonómicos de financiación a Entidades Locales y de cooperación económica local. Ejercicio 2022

Comunidad Autónoma	Instrumento de financiación/cooperación	Dotación presupuestaria 2022 Euros	Peso relativo sobre gasto autorizado en presupuesto 2022 %
Andalucía*	Plan de Cooperación Municipal: Fondo participación en los tributos de la Comunidad Autónoma	510.000.000	1,27%
	Plan de Cooperación Municipal: resto de transferencias a Entidades Locales	1.068.594.352	2,66%
Aragón	Fondo Aragonés de Financiación Municipal (2023)	30.650.000	0,50%
	Fondo Local de Aragón: resto de transferencias a Entidades Locales	202.198.670,95	2,72%
Asturias	Fondo de Cooperación Municipal	8.350.000	0,16 %
Canarias	Fondo Canario de Financiación Municipal	291.408.996,52	2,92%
Cantabria	Fondo de Cooperación Municipal	15.810.105	0,47%
Castilla-La Mancha	Fondo Regional de Cooperación Local	3.200.000	0,03 %
Castilla y León*	Plan de Cooperación Local: cooperación económica general	83.870.174	0,68%
	Plan de Cooperación Local: cooperación económica sectorial	263.405.276	2,14%
	Financiación local: fondo de participación en los impuestos propios	14.078.445	0,11%
Cataluña	Fondo de Cooperación Local	136.349.981,68	0,28%
Extremadura	Fondo Regional de Cooperación Municipal	35.428.588	0,51%
	Fondo de Cooperación para Mancomunidades integrales de municipios	2.590.332	0,04%
	Programas de Colaboración Económica Municipal	94.333.549	1,35%
Galicia	Financiación: Fondo de Cooperación Local	135.713.928	1,03%
	Cooperación económica: convenios y subvenciones finalistas	352.904.753	2,69%
Islas Baleares	Fondo de Cooperación Local	16.473.471	0,26%
	Otros fondos de colaboración económica con municipios y Entidades Locales	3.953.916	0,06%
C. Madrid	Fondo Regional de Cooperación Municipal	Sin datos	Sin datos
	Cooperación económica: Programa de Inversión Regional (PIR) 2022-2026	1.000.000.000 (2022-2026)	Sin datos
Murcia	Plan de Cooperación Local: Fondo de Cooperación Municipal	1.402.895	0,02%
	Plan de Cooperación Local: Fondo de financiación de las corporaciones locales menores de 5.000 habitantes [16]	1.200.000	0,017%
	Plan de Cooperación Local: Plan de obras y servicios y otras transferencias de capital	8.187.728	0,12%
La Rioja	Fondo de Cooperación Local	26.809.674	1,41%
C. Valenciana	Fondo de Cooperación Municipal de los municipios y entidades locales menores	40.000.000	0,14%

Fuente: Elaboración propia a partir de las normas de régimen local y las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas.

* Comunidades Autónomas con presupuestos del ejercicio 2021 prorrogados para 2022.

Como hemos podido apreciar en la tabla, la denominación mayoritaria de los instrumentos establecidos apunta a la idea de cooperación. Muchos de ellos canalizan transferencias condicionadas, que en no pocos casos quedan sujetas al régimen jurídico de las subvenciones. En otros casos, sin embargo, a pesar de que los fondos o planes se denominen formalmente como "de cooperación local", estos incluyen instrumentos que responden en cierta medida al mandato constitucional de procurar una financiación incondicionada a través de una participación en los recursos tributarios de la Comunidad Autónoma o en el conjunto de sus ingresos. Resulta necesario, por tanto, realizar el ejercicio de excluir la parte correspondiente a la cooperación económica y la colaboración financiera a través de transferencias condicionadas para entender el verdadero volumen de recursos incondicionados que las Comunidades Autónomas destinan a las entidades locales.

Instrumentos autonómicos que aportan transferencias incondicionadas a las Entidades Locales. Ejercicio 2022

Comunidad Autónoma	Instrumento de financiación	Dotación presupuestaria total 2022 Euros	Entidades Locales beneficiarias
Andalucía*	Plan de Cooperación Municipal: Fondo participación en los tributos de la Comunidad Autónoma	510.000.000	Municipios
Aragón	Fondo Local de Aragón: Fondo de Cooperación Municipal	20.950.000	Municipios
	Fondo Local de Aragón: transferencias a Consejos Comarcales	63.521.435,89	Comarcas
Asturias	Fondo de Cooperación Municipal	8.350.000	Municipios de menos de 40.000 habitantes
Canarias	Fondo Canario de Financiación Municipal: cuantía de libre disposición (50% de la dotación total del Fondo)	145.704.498,26	Municipios adheridos de forma voluntaria al Fondo
Cantabria	Fondo de Cooperación Municipal	15.810.105	Municipios
Castilla y León*	Fondo de cooperación económica general vinculado a los ingresos derivados de los impuestos cedidos por el Estado de gestión directa por la Comunidad Autónoma: parte correspondiente a municipios con población no superior a 1.000 habitantes	12.815.076,61	Municipios con población inferior o igual a 1.000 habitantes
	Fondo de participación en los impuestos propios de la Comunidad Autónoma	14.078.445	Municipios con población inferior a igual a 20.000 habitantes (55% del fondo) Municipios con población superior a 20.000 habitantes (25% del fondo) Provincias (20% del fondo)
Cataluña	Fondo de Cooperación Local	136.349.981,68	Municipios (92.322.318,44 €) Comarcas (41.771.800,26 €) Área metropolitana Barcelona (1.882.793,55 €) Entidades municipales descentralizadas (373.069,43 €)

Continúa ▸

Coontinuación

Comunidad Autónoma	Instrumento de financiación	Dotación presupuestaria total 2022 Euros	Entidades Locales beneficiarias
Extremadura	Fondo Regional de Cooperación Municipal	35.428.588	Municipios Entidades Locales menores
	Programas de Colaboración Económica Municipal	94.333.549	Municipios
Galicia	Fondo de Cooperación Local	135.713.928	Municipios
Islas Baleares	Fondo de Cooperación Local	16.473.471	Municipios Entidades Locales menores
Murcia	Plan de Cooperación Local: Fondo de financiación de las corporaciones locales menores de 5.000 habitantes	1.200.000	Municipios de menos de 5.000 habitantes
La Rioja	Fondo de Cooperación Local: - Sección de capitalidad municipio de Logroño - Sección de cabeceras de comarca - Sección de municipios con población superior a 5.000 habitantes - Sección municipios con población superior a 2.000 habitantes	7.775.511	Municipio de Logroño (2.828.000 €) Cabeceras de comarca (3.064.667 €) Municipios con población superior a 5.000 habitantes (748.804 €) Municipios con población superior a 2.000 habitantes (1.134.040 €)
C. Valenciana	Fondo de Cooperación Municipal	40.000.000	Municipios Entidades Locales menores

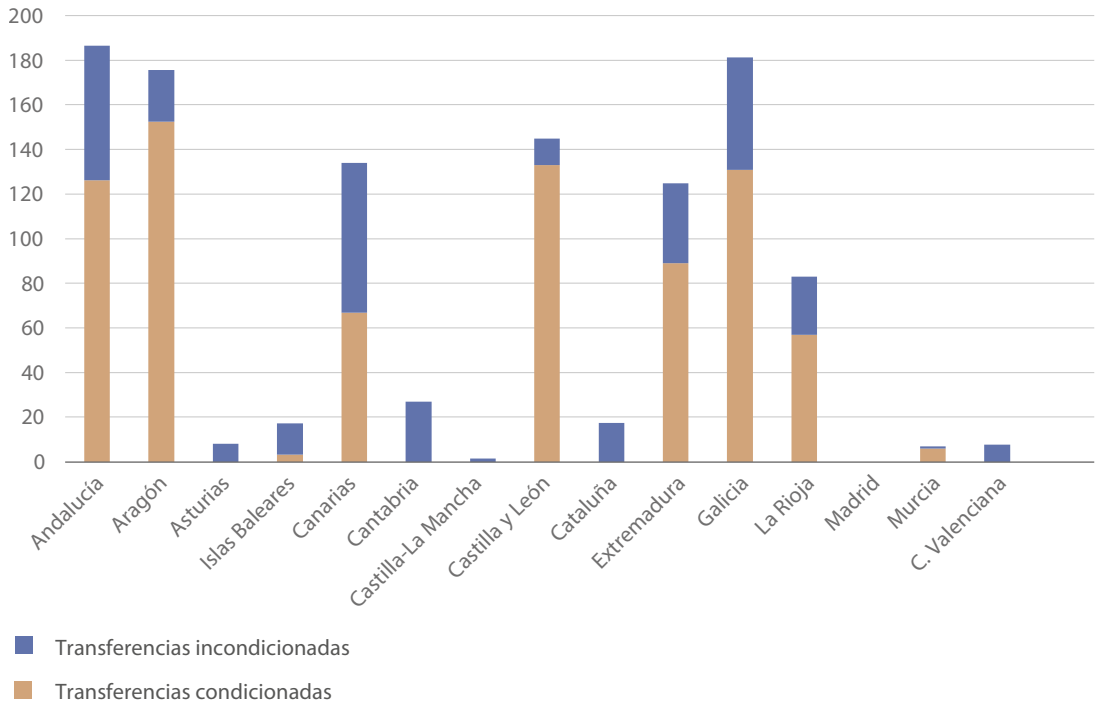
Fuente: Elaboración propia a partir de las normas de régimen local y las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas.
* Comunidades Autónomas con presupuestos del ejercicio 2021 prorrogados para 2022.

Si combinamos estos datos de las transferencias condicionadas e incondicionadas con la población de cada Comunidad Autónoma obtenemos un gráfico muy ilustrativo sobre el esfuerzo de cada territorio en materia de colaboración económica y financiación, apreciando el menor peso de las transferencias puramente incondicionadas[158].

Debemos insistir, antes de ahondar en el análisis de estos datos, en las limitaciones que tiene cualquier estudio comparativo de las transferencias condicionadas. La razón es evidente, mientras que sí conocemos la práctica totalidad de las transferencias incondicionadas, muchas de las transferencias condicionadas que reciben las entidades locales a través de múltiples y variopintos programas presupuestarios no son sistematizadas ni identificadas dentro de planes o fondos de colaboración o cooperación, práctica que solo realizan de manera exhaustiva algunas Comunidades Autónomas. En parte por esta limitación, en parte por su mayor aportación a la suficiencia financiera de las entidades locales, centramos la posterior comparativa en los programas incondicionados.

158 Conviene advertir que a efectos del siguiente gráfico no hemos considerado puramente incondicionadas ni los Programas de Cooperación Económica Municipal de Extremadura al encontrarse limitados los sectores donde aplicar la financiación (a pesar de que su elección esté concertada) ni las transferencias del Fondo Local de Aragón a Consejos Comarcales por entender que responden únicamente a la financiación de las competencias cedidas.

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



A la luz de los datos observamos cómo destacan varias Comunidades Autónomas por realizar un esfuerzo significativo en lo que respecta a la globalidad de los programas de colaboración y cooperación económica con las entidades locales, con cifras por encima de los 120 euros por habitante al año. Es el caso de Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla y León, Extremadura y Galicia. Como indicamos antes, otras podrían realizar aportaciones similares pero su nula sistemática impide la visibilidad de estos esfuerzos.

En todo caso, como ya sabemos, lo relevante es que las Comunidades transfieran un volumen de recursos relevantes que afecten de forma efectiva a la autonomía y suficiencia financiera de las entidades locales mediante transferencias incondicionadas (la parte azul de la franja). En este primer grupo identificamos claramente a Andalucía, Canarias (dentro de sus particularidades insulares) y Galicia superando todas ellas los 50 euros por habitante y año en este tipo de transferencias.

En otro nivel situamos a las Comunidades Autónomas que, a pesar de contar con programas que hemos corroborado que transfieren recursos de forma apreciable, tienen un gran espacio para mejorar sus sistemas de financiación de las Entidades Locales mediante instrumentos incondicionados. Tal vez el caso más particular sea el de Extremadura que, además de aportar en torno a 35 euros por habitante y año, también contribuye de un modo innovador a dotar de cierta autonomía a las entidades locales con su sistema híbrido concertado de financiación condicionada por medio de los Programas de Colaboración Económica Municipal. Las otras dos Comunidades Autónomas que superan los 20 euros de financiación incondicionada son Cantabria y Aragón y La Rioja.

En un tercer grupo se hayan Comunidad Autónomas que, incluso a pesar de tener instrumentos con características próximas al ideal de la participación en tributos, como es el caso de Castilla y León o la Comunidad Valenciana, los dotan de recursos muy reducidos que apenas contribuyen a la suficiencia y autonomía de las entidades locales beneficiarias. Podemos incluir en este grupo a Cataluña, Baleares o Asturias, además de las dos mencionadas, estando todas ellas en cifras de financiación incondicionada que apenas oscilan entre 8 y 18 euros por habitante y año.

Finalmente reconocemos de forma evidente aquellas Comunidades Autónomas que realizan esfuerzos nulos, como la Comunidad de Madrid, o meramente simbólicos, como Castilla-La Mancha y Murcia, en las que la participación ni siquiera supera los 2 euros por habitante y año.

4. Falta de instrumentos estables y de mecanismos automáticos para su actualización

Resulta lógico que la cuestión de la naturaleza condicionada o incondicionada de las transferencias y su volumen capte la atención principal en cualquier análisis como el realizado en esta valoración general de los instrumentos de colaboración o financiación existentes en las Comunidades Autónomas. Sin embargo, existen otras cuestiones también cruciales para las entidades locales por lo que respecta a la seguridad jurídica y estabilidad de estos recursos.

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.

No inventamos nada, pues en términos muy similares se expresaba ya la exposición de motivos de la Ley reguladora de las Haciendas Locales de 1988 en relación a la participación en los tributos del Estado. Al determinarse esta como un porcentaje sobre la recaudación líquida del Estado, con una cifra inicial que iría evolucionando, como mínimo, a la par que el gasto del sector público estatal, se indicaba que así esta cuestión “deja de ser el objeto de interminables negociaciones políticas anuales y se convierte en un mecanismo financiero de funcionamiento automático”.

5. Conclusión

A la vista de todo lo expuesto debemos ser pesimistas, desde un punto de vista global, sobre el cumplimiento del mandato constitucional del art.142 CE respecto a la puesta en funcionamiento por las Comunidades Autónomas de instrumentos de participación de las Haciendas locales en el rendimiento de sus recursos tributarios. Más de cuarenta años después siguen siendo minoría las Comunidades Autónomas que cuentan con fondos que de un modo u otro cumplen con las principales exigencias de este medio de financiación.

Por supuesto, no estamos ante una crítica novedosa, pues ha sido reiterada por la práctica totalidad de los estudios e informes que se han acercado a este fenómeno en las últimas décadas.

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.

Como venimos advirtiendo además, resulta imposible poder analizar la verdadera situación de los programas de colaboración con las entidades locales en una perspectiva comparada sin herramientas de información homogéneas, transparentes y con una misma sistemática a la hora de aglutinar este conjunto de transferencias. La FEMP como principal órgano de representación y defensa de los intereses generales de las Entidades Locales ante otras Administraciones Públicas debería promover la adopción de estándares de información presupuestaria que faciliten este análisis.

A la vista del difícil punto de partida, no aspiramos ya a que en el corto plazo la totalidad de las Comunidades Autónomas de régimen común cuenten con instrumentos ideales que permitan la participación de las entidades locales en su recaudación tributaria. Realmente sería suficiente con que atendieran a la necesidad de financiación de sus entidades locales, (que han salido, sin duda, perdiendo en el profundo proceso de descentralización de ingresos) mediante un volumen adecuado y estable de transferencias incondicionadas, cosa que tampoco sucede en la mayoría de las Comunidades Autónomas.

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. Este hecho provoca que muchas de las consideraciones que realizamos en la última parte del estudio puedan ser difícilmente extrapolables a otras Comunidades Autónomas, pues las adaptamos a su nomenclatura, estructura, deficiencias y puntos fuertes.

No obstante, sí que podemos asegurar que, a salvo de las inevitables carencias, el modelo andaluz puede servir de ejemplo de buenas prácticas a la mayoría de las restantes Comunidades Autónomas en múltiples aspectos, tanto cualitativos como cuantitativos.

Capítulo 3

Propuestas y líneas de reforma en materia de financiación y colaboración financiera entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Entidades Locales

1. Premisas para la reforma del Plan de Cooperación Municipal

A la hora de abordar una reforma integral del Plan de Cooperación Municipal de Andalucía hay que tomar en consideración las siguientes premisas.

1.ª Desde un punto de vista normativo, la regulación reglamentaria del Plan (Decreto 51/1989, de 14 de marzo y Orden de 27 de julio de 1989) es una normativa antigua y desfasada.

En primer lugar, estamos ante disposiciones que se ajustan poco o nada a la actual estructura de la Administración autonómica.

En otro orden de cosas, en el informe de fiscalización emitido por la Cámara de Cuentas sobre sobre el análisis presupuestario del Plan de Cooperación Municipal, correspondiente al periodo 2009-2013, al que ya hemos aludido en otra parte de este estudio se pone de relieve también que un importante volumen de inversiones ejecutadas por entes instrumentales por cuenta de las Entidades Locales (como obras medioambientales, centros escolares, etc.) no son computadas en el Plan y se encuentran de forma dispersa en los presupuestos de gastos bajo el concepto genérico (610) "Inversiones gestionadas", que incluye las realizadas directamente por la Junta de Andalucía o sus agencia administrativas y de régimen especial y cuya titularidad es transferida necesariamente a un ente público una vez finalizada su construcción. Dentro de ese concepto, para poder identificar qué inversiones tienen como beneficiarias a las Entidades Locales sería conveniente indicar en la denominación de la aplicación presupuestaria el destinatario de la misma.

Con relación a esta cuestión de las inversiones realizadas por la Administración autonómica, coincidimos con la Cámara de Cuentas en la conveniencia de buscar alguna opción que permitiera identificar el destino último de tales inversiones. Sin embargo, no creemos que estos gastos, cuando deriven del ejercicio de competencias propias y exclusivas por parte de la Comunidad Autónoma y sus entes instrumentales, deban ser incluidos como tales en el Plan de Cooperación Municipal, que desde su origen fue concebido como un instrumento para aglutinar transferencias corrientes o de capital (no inversiones autonómicas directas) a las Entidades Locales, correspondiendo a estas la ejecución de los gastos correspondientes.

Por otro lado, la propia terminología y los objetivos de los diferentes programas del Plan de Cooperación Municipal no resultan plenamente acordes a la evolución del sistema de financiación local, regulado esencialmente por el Estado a través del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las

Haciendas Locales (aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo). Mientras que este último texto marca una tendencia clara en la preponderancia de la financiación incondicionada sobre la financiación condicionada, en la redacción del Decreto para la aplicación del Plan de Cooperación, por una cuestión eminentemente temporal (data de 1989), no encontramos esta firme apuesta por la potenciación de la autonomía local vía financiación incondicionada.

2.ª 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–.

El Plan cuenta con una dotación económica muy significativa en el conjunto del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tanto en términos absolutos como en términos relativos respecto del total del gasto público autonómico. En comparación con instrumentos equivalentes de otras Comunidades Autónomas, el volumen de recursos aportados por la Junta de Andalucía a través del Plan de Cooperación Municipal constituye un instrumento que por su cuantía tiene una incidencia real y efectiva en la mejora de la financiación de las Entidades Locales.

Desde luego hemos de reconocer que existen elementos de interés en algunos de los fondos o planes de colaboración financiera establecidos en otras Comunidades Autónomas que se han examinado en este informe, en especial en Galicia, Aragón, Canarias, Castilla y León y Extremadura. De este análisis comparado hemos extraído interesantes aportes que pueden mejorar o facilitar la aplicación de estos instrumentos de colaboración financiera. En todo caso, ninguno de esos fondos o planes de cooperación local alcanzan la relevancia cuantitativa del Plan andaluz en general, ni del Fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma, en particular.

Al margen de su importancia cuantitativa, una de las principales ventajas del programa andaluz es que a lo largo del tiempo se ha mantenido con una dotación presupuestaria bastante estable, sin experimentar grandes repuntes ni variaciones a pesar de la caída que ha aparejado la crisis económica. Este hecho ha aportado seguridad jurídica y, sobre todo, la posibilidad de un mínimo grado de planificación en el medio plazo a las Entidades Locales potencialmente beneficiarias.

3.ª 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).

Desde el año 1989 en que se desarrolló reglamentariamente el Plan de Cooperación la estructura de la financiación local y especialmente el grado de implicación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la misma ha evolucionado ostensiblemente. Fruto de esta evolución, cuestión que ya hemos apuntado, la estructura del Fondo no refleja con nitidez el modelo dual de colaboración financiera con las Corporaciones Locales diseñado por el Estatuto de Autonomía de 2007 (artículo 192) y por la propia Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (artículo 24).

Concretamente, tanto el artículo 192 del Estatuto como el artículo 24 de la Ley de Autonomía Local recogen de forma expresa la relevancia de un mecanismo de financiación incondicionado como la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma. Por tanto, en ambos textos se apuesta por un modelo basado en el principio de que la financiación incondicionada debe prevalecer con claridad (como regla general) sobre la financiación condicionada (que tendrá su espacio de forma excepcional cuando esté debidamente justificada).

A efectos de actualizar la normativa reguladora del Plan de Cooperación convendría por tanto adaptar su estructura y nomenclatura a la vigente configuración del marco de la colaboración financiera de la Comunidad Autónoma con las Entidades Locales.

2. Objetivos generales de la reforma del Plan de Cooperación Municipal

En nuestra opinión, la reforma del Plan de Cooperación Municipal debería encaminarse explícitamente a los siguientes objetivos:

1.º 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.

Este objetivo toma especial relevancia a la luz del actual contexto normativo, en el que las Entidades Locales están sometidas a estrictas exigencias en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y en la presente coyuntura política y económica, marcada por las múltiples incertidumbres generadas por la pasada pandemia del Covid-19 y el escenario internacional.

2.º Poner en valor la apuesta de la Comunidad Autónoma por potenciar la autonomía de las Entidades Locales en su proyección sobre el gasto, mediante la consolidación del mecanismo de participación incondicionada en tributos de la Hacienda autonómica en los términos previstos por la Ley 6/2010.

El único instrumento para avanzar en la senda de la autonomía local es dotar a estas entidades de medios de financiación incondicionados que les permitan adaptar las inversiones y gastos corrientes a las cambiantes necesidades del día a día. La Ley 6/2010 configuró un ambicioso instrumento de participación en los tributos de la Hacienda autonómica con un volumen de recursos creciente en los primeros años cuya evolución quedaría posteriormente vinculada a la de los propios recursos tributarios de la Comunidad.

No obstante, la crudeza de los efectos de la crisis económica y financiera vivida hace unos años, que azotó con especial fuerza a las Comunidad Autónomas por su escasa autonomía para incidir sobre sus ingresos y la dificultad para recortar gastos ante la naturaleza sensible de las competencias que gestionan, impidió en el caso de Andalucía el pleno desarrollo de dicho instrumento de participación conforme a su configuración inicial.

En la práctica por tanto, al quedar congelada la dotación del Fondo de Participación en 480 millones de euros desde el año 2012 (en lugar de incrementarse en 60 millones anuales hasta el año 2014, lo que hubiera supuesto alcanzar los 600 millones de euros) hasta 2018 y no evolucionar desde entonces conforme a la variación prevista para los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma de Andalucía (el denominado indicador ITA), se ha producido una derogación tácita de los artículos 4 y 8 de la Ley 6/2010 en que se regula el Fondo de Participación. A partir de 2019 este efecto se ha paliado en parte con el incremento de la dotación del Fondo aprobada para ese ejercicio y para 2020 y 2021, que ha permitido alcanzar un techo de 510 millones de euros.

A medio y largo plazo, los responsables institucionales de la Comunidad Autónoma tendrán que valorar la oportunidad de retomar o no las previsiones iniciales de la Ley 6/2010 en cuanto a esos dos puntos:

- La dotación del Fondo con 600 millones de euros.
- La vinculación de su evolución al comportamiento de la recaudación de los tributos autonómicos.

En el momento presente vemos más factible la consecución del segundo objetivo que del primero, toda vez que la recaudación tributaria de la Comunidad Autónoma ha mostrado una senda de recuperación en los últimos ejercicios, tras la debacle sufrida durante la crisis. Por el contrario, los datos más recientes sobre el superávit de las Entidades Locales han puesto sobre la mesa el debate acerca de si es realmente necesario o no que el Estado y las Comunidades Autónomas transfieran mayores recursos incondicionados a las Haciendas locales, si dicha transferencia no va acompañada de la asignación de nuevas competencias.

De cualquier forma, nos parece claro que a fin de retornar al camino de la seguridad jurídica convendría, si es imposible alcanzar a medio plazo alguno de esos dos aspectos, modificar la Ley 6/2010 y adaptarla a la realidad financiera de la Administración Autonómica, reflejando una evolución realista del Fondo.

3.º Racionalizar y sistematizar la cooperación económica de la Comunidad Autónoma con las Entidades Locales en ámbitos materiales sobre los que concurran competencias autonómicas y locales.

A pesar de la notable conflictividad que generó su aprobación y de que el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucionales varias de sus normas (o ha sentado criterio sobre cómo han de interpretarse otras para entenderse ajustadas al texto constitucional)[159], cobran especial relevancia en este ámbito las disposiciones de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local entre las que se incluye una revisión de las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones y medidas para racionalizar la estructura organizativa de la Administración local sometiéndolas a un control financiero presupuestario más riguroso.

En atención a estos objetivos la cooperación debe evitar la persistencia de duplicidades en la prestación de servicios o el fomento de servicios sin un título competencial cuando no se cuente con recursos propios suficientes. De este modo se mejorará la responsabilidad de los gobiernos locales que no podrán emplear de escudo a la Administración Autonómica por eliminar los recursos para competencias que no corresponde desarrollar a la Entidad Local. Igualmente mejorará la conciencia de los ciudadanos, que serán más conscientes de qué Administración es responsable de los servicios públicos.

159 La conflictividad de esta Ley ha provocado que el Tribunal Constitucional se pronunciara en múltiples ocasiones sobre su ajuste a la Constitución: STC 41/2016, de 3 de marzo (que declaró inconstitucionales y nulos el artículo 57 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en la redacción dada por la Ley 27/2013, así como las disposiciones adicional undécima y transitorias primera, segunda y tercera y los incisos "Decreto del órgano de gobierno de" y "el Órgano de Gobierno de" incluidos, respectivamente, en las disposiciones transitorias cuarta.3 y undécima, párrafo tercero); STC 111/2016, de 9 de junio (que declaró inconstitucionales varios incisos del artículo 26.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en la redacción dada por la Ley 27/2013, así como la disposición adicional decimosexta de la Ley 7/1985, introducida por el artículo 1.38 de la Ley 27/2013, entre otros preceptos); STC 44/2017, de 27 de abril; STC 45/2017, de 27 de abril; STC 54/2017, de 11 de mayo; STC 93/2017, de 6 de julio; STC 101/2017, de 20 de julio; STC 107/2017, de 21 de septiembre.

4.º 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.

Una de las claves en la configuración de cualquier esquema de colaboración financiera entre una Comunidad Autónoma y las Entidades Locales es el de su visibilidad. En el caso de Andalucía es cierto que el Fondo de participación en tributos diseña un sistema claro en el que se identifican con facilidad los recursos aportados a cada entidad.

En cambio, existen un conjunto de transferencias corrientes y de capital que forman parte del Plan de Cooperación Municipal que se encuentran dispersas en el Presupuesto de gastos de la Comunidad Autónoma, sin la conveniente y deseable sistematización. Dicho con otras palabras, el Plan no aparece como una única liquidación del presupuesto de gastos, siendo necesario para calcular su importe una minuciosa labor de suma de todas las partidas.

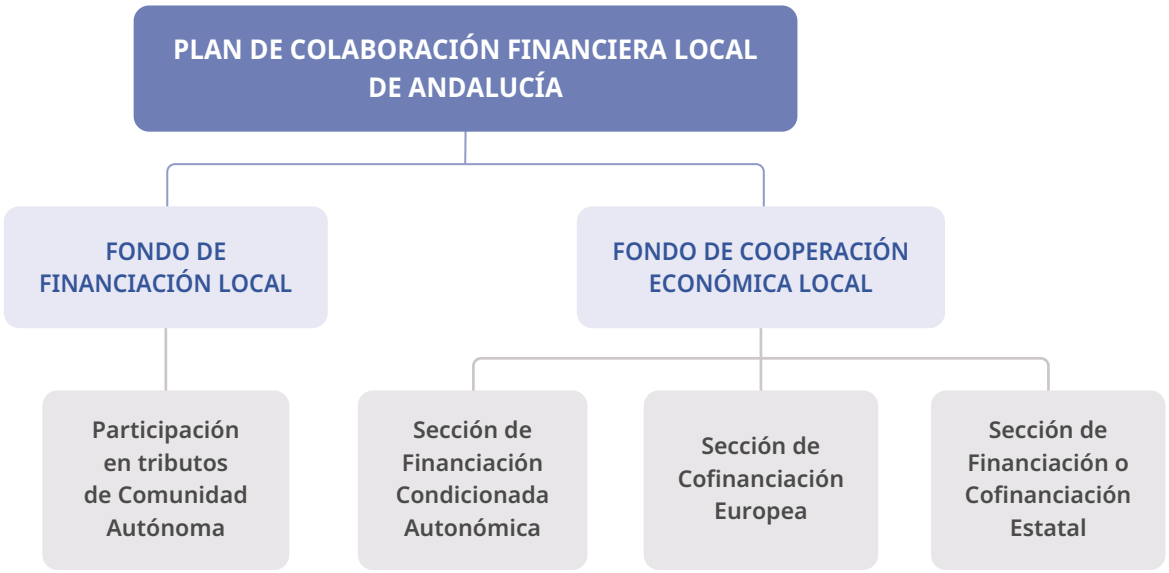
Esta falta de transparencia y publicidad no solo impide el reconocimiento del alcance de la propia labor de colaboración financiera de la Administración autonómica con las Entidades Locales, sino que también dificulta su control; circunstancia que se ve agravada por la inexistente labor de la Comisión del Seguimiento del Plan (prevista en el propio Decreto 51/1989), que no consta que se haya reunido con asiduidad.

3. Propuestas de modificación del Plan de Cooperación Municipal

Como consecuencia del estudio realizado de los instrumentos de financiación y colaboración financiera existentes en el ámbito de las Comunidades Autónomas de régimen común, se proponen las siguientes orientaciones en orden a una futura reforma de los instrumentos de colaboración financiera con las Entidades Locales en Andalucía.

3.1. Del Plan de Cooperación Municipal a un nuevo instrumento de financiación y colaboración financiera con las Haciendas locales: el Plan de Colaboración Financiera Local de Andalucía (PCFLA)

Consideramos que, a pesar de los aspectos positivos que se han apreciado en el Plan de Cooperación Municipal a lo largo de su ya dilatado período de aplicación, ha llegado el momento de sustituirlo por un nuevo Plan de Colaboración Financiera Local de Andalucía (PCFLA).



El primer motivo para esta transformación es que la propia denominación de Plan de Cooperación Municipal resulta anacrónica, básicamente por dos motivos:

1.º En primer lugar, porque dentro del mismo no sólo hay instrumentos de cooperación económica con las Entidades Locales, sino también recursos que responden más bien al concepto de financiación propiamente dicho, al constituir fondos incondicionados no sometidos al control en su ejecución que tienen otras transferencias. Estamos hablando del Fondo de Participación en tributos de la Comunidad Autónoma de la Ley 6/2010. El nivel de eficiencia de las transferencias corrientes como instrumento de financiación queda constatado con el hecho de que en el año 2013 su grado de ejecución casi triplicó el de las transferencias de capital (99,61 % frente a 37,29%).

2.º En segundo lugar, porque aunque los recursos del Plan están focalizados en su mayoría hacia los municipios, hay partidas que se destinan a otras Entidades Locales distintas de los municipios como consorcios, mancomunidades o incluso las Diputaciones provinciales.

De ahí que propongamos dar el salto hacia un nuevo Plan de Colaboración Financiera Local de Andalucía (PCFLA). El mismo podría aglutinar, debidamente separados en su regulación y dotación presupuestaria anual, los siguientes instrumentos:

1.º Un Fondo de Financiación Local (FFL), que englobaría como componente fundamental las transferencias que realiza la Comunidad Autónoma en concepto de participación de las Haciendas locales en la recaudación de sus recursos tributos.

Con tales aportaciones se da cumplimiento explícito al artículo 142 de la Constitución –no en vano, Andalucía es la Comunidad Autónoma que ha desarrollado de forma más satisfactoria el mandato que este precepto dirige a las Haciendas autonómicas de conferir participación a los Entes Locales en su recaudación tributaria– y al artículo 192.1 del Estatuto de Autonomía de 2007.

Este Fondo sería una plasmación explícita la incidencia de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma en materia de régimen local en el ámbito del sistema de financiación local, que dejaría de ser concebido como una labor exclusiva del Estado, regulada de forma uniforme para todo el territorio nacional en el Texto Refundido de 2004, para pasar de manera explícita a ser una función compartida. Se superaría así esa visión estricta que ha prevalecido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, conforme a la cual el Estado es el único garante de la suficiencia financiera local.

No deberían formar parte de este Fondo de Financiación Local las transferencias que la Comunidad Autónoma realiza a las provincias y los municipios a título de participación en los tributos del Estado. Podrían ofrecerse información sobre el volumen y criterios de reparto de este recurso fundamental de las Haciendas locales, pero hay que tener presente que, como ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional, las funciones asumidas por los poderes autonómicos respecto de estas transferencias de procedencia estatal son muy limitadas, concretándose básicamente en una intermediación entre el Estado y las Entidades Locales para distribuir unas transferencias cuyos criterios de reparto son fijados con carácter homogéneo y uniforme por la legislación estatal. No obstante, en las Leyes del Presupuesto de la Comunidad Autónoma esta función de intermediación se ha materializado en la posibilidad de que el Consejo de Gobierno autorice pagos anticipados de tesorería a las Corporaciones Locales, a cuenta de los recursos que hayan de percibir con cargo al Presupuesto por participación en los ingresos del Estado.

2.º 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.

Este FCEL podría dividirse, a su vez, en tres secciones diferentes en función de la procedencia de los recursos que nutran las transferencias:

a) Sección de Financiación Condicionada Autonómica, comprensiva de las transferencias corrientes y de capital para fines específicos cuya dotación se nutre de forma exclusiva con recursos propios de la Comunidad Autónoma. Con el fin de dar un adecuado cumplimiento al Estatuto de Autonomía y la Ley 5/2010, esta sección debería ser en todo caso de una cuantía significativamente inferior respecto de las transferencias realizadas en concepto de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma.

b) Sección de Cofinanciación Europea, comprensiva de las transferencias corrientes y de capital para fines específicos cofinanciadas con recursos procedentes de los distintos fondos procedentes de la Unión Europea (FEADER, FEDER, etc.), cuyo régimen la Comunidad Autónoma no puede alterar por venirle dado por normas europeas.

c) Sección de Financiación o Cofinanciación Estatal, comprensiva de las transferencias corrientes y de capital para fines específicos financiadas íntegramente o cofinanciadas con fondos procedentes del Estado, cuyo régimen la Comunidad Autónoma tampoco puede modificar por venirle dado por disposiciones estatales.

3.2. Extensión del ámbito subjetivo del Plan de Colaboración Financiera Local de Andalucía (FCFLA)

Con relación a este aspecto formulamos dos propuestas.

1.ª Inclusión de las agencias administrativas, de las agencias de régimen especial y de las agencias públicas empresariales de la Administración autonómica en el PCFLA

En el vigente Plan de Cooperación Municipal no están formalmente incluidas, a tenor de lo dispuesto en el Decreto 51/1989, las aportaciones que realizan las agencias de la Administración autonómica de Andalucía. Sobre esta cuestión nos remitimos al análisis efectuado en otra parte de informe, donde vimos que tal carencia ha sido subsanada desde 2021 por la ley de presupuestos.

Debería seguirse el ejemplo de otras Comunidades Autónomas como Aragón. En el Fondo Local de Aragón, que aparece detallado en cada ejercicio en un anexo de la correspondiente Ley de Presupuestos (véase para 2022 la Ley 9/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2022), se incluyen las transferencias destinadas a las Entidades Locales que realizan organismos autónomos de la Administración autonómica aragonesa (Instituto Aragonés de Empleo, Instituto Aragonés de Servicios Sociales, Instituto Aragonés de la Mujer, Instituto Aragonés de la Juventud, Instituto Aragonés del Agua).

Como venimos insistiendo la visibilidad, la publicidad y la transparencia son pilares para que los instrumentos de colaboración sean conocidos y reciban una valoración acorde a su relevancia e impacto en la financiación de las Entidades Locales.

2.ª Inclusión de las Entidades Locales en general, no solo de los municipios, como posibles beneficiarios de la colaboración financiera

Sin pretender poner en discusión que el municipio conforma la Entidad Local básica, consideramos que el PCFLA debería incluir, como potenciales beneficiarios, a todos los tipos de Entidades Locales previstos en el ordenamiento vigente en nuestra Comunidad Autónoma. Ello debería ser así por tres motivos:

1.º El Estatuto de Autonomía contempla la amplia tipología de Entidades Locales: municipio (artículos 91 a 93), provincia (artículo 96), las áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios y otras agrupaciones de municipios (artículo 94) y la comarcas (artículo 97).

2.º Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es con respecto a las Entidades Locales denominadas no necesarias (que no tienen garantizada su existencia y autonomía como los municipios y provincias en virtud de los artículos 137, 140 y 141 de nuestra Norma Fundamental) donde la Comunidad Autónoma cuenta con mayores competencias para definir su régimen jurídico y, por tanto, su régimen financiero. No solo eso, dado que estos entes tienen evidentes limitaciones para obtener recursos propios, la colaboración financiera de la Administración autonómica se hace si cabe más necesaria.

3.º En los instrumentos de colaboración financiera con las Haciendas locales existentes hoy en día en otras Comunidades Autónomas podemos encontrar claros ejemplos de inclusión de otras Entidades Locales distintas de los municipios.

3.3. Incrementar la visibilidad del Plan mediante su plasmación anual en un anexo específico de la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma

El repaso de la plasmación del PCM en las Leyes del Presupuesto de la Comunidad Autónoma nos ha llevado a constatar que el mismo presenta escasa visibilidad por una serie de deficiencias:

1.º No aparece detallado como un anexo específico en la Ley del Presupuesto, como sí lo hacen por ejemplo las Comunidad Autónomas de Aragón (con el Fondo Local de Aragón, que figura pormenorizado cada año en un anexo a la Ley de presupuestos) o Galicia (con un anexo específico en el Presupuesto de cada año en el que se informa acerca de la clasificación funcional de todas las subvenciones y ayudas de la Comunidad Autónoma a las Entidades Locales).

2.º El PCM se configura básicamente como una larga lista de partidas presupuestarias aglutinadas en torno a los artículos presupuestarios 46 y 76 de los estados de gastos de la Comunidad Autónoma.

3.º De hecho, cualquier operador que pretenda cuantificar el volumen total de recursos con que cuenta e PCM para un determinado ejercicio se ve obligado a ir revisando una a una las partidas en los estados de los gastos del Presupuesto, lo cual supone ciertamente una tarea ardua y realmente innecesaria cuando su sistematización podría realizarse desde el principio.

En definitiva, se trata de que el PCFL se configure como un instrumento más transparente que el actual PCM, que permita visualizar con más nitidez lo mucho que aporta la Junta de Andalucía y sus organismos y agencias a las Entidades Locales en volumen de recursos. No en vano, Andalucía es una de las Comunidades Autónomas que realiza una colaboración financiera con las Haciendas locales más relevante, tanto en el plazo cuantitativo como en el cualitativo.

De hecho, el volumen de recursos integrados en el PCM, tanto en términos absolutos como a nivel de financiación por habitante, es el más elevado de las Comunidades Autónomas de régimen común, destacando especialmente en los últimos años por haberse mantenido una financiación más o menos constante a pesar de la crisis económica y financiera que ha azotado con especial virulencia a las Haciendas autonómicas.

En un plano cualitativo sobresale, además, la importancia de los recursos incondicionados, canalizados a través del Fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma creado por la Ley 6/2010, y que, según la opinión ampliamente mayoritaria, son aquellos que mejor impulsan la autonomía local. En 2021 y 2022 estas transferencias incondicionadas han supuesto el 32,31 por 100 del conjunto de las transferencias del PCM, una proporción sin duda ejemplar respecto a los programas de colaboración financiera existentes en otras Comunidades Autónomas que debe ponerse en valor, sin menoscabo de aspirar siempre a continuar los avances en este sentido.

Bibliografía

Bibliografía

ÁLVAREZ CORBACHO, X. y YEBRA MARTUL-ORTEGA, P., *La nueva Hacienda Local-I. Introducción y recursos*, Fundación Caixa de Galicia, Colección Economía, Serie de Estudios Sectoriales, Santiago de Compostela, 1990.

ANGLÈS JUANPERE, B., «Naturaleza y evolución de las PICAS en las Comunidades Autónomas de Régimen Común», *Crónica Tributaria*, núm. 163, 2017.

CASADO OLLERO, G., "La participación en los tributos del Estado y de las CC.AA. Autonomía. Suficiencia Financiera. Coordinación", *Tributos Locales,* núm. 19, 2002, págs. 15-37.

Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales, *Informe para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2002. Disponible en https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/libros/lb/2002_ReformaHdasLocales.pdf.

Comisión de expertos para la revisión del sistema de financiación local. *Análisis de propuestas de reforma del sistema de financiación local*. En *Reforma de la financiación territorial: Informes de las Comisiones de expertos de 2017*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2018, págs. 287-297. Disponible en https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/libros/lb/2018_ReformaFinanciacionTerritorial.pdf.

FERNÁNDEZ MARÍN, F., *La autonomía tributaria local (Acotaciones desde Europa)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

LAGO MONTERO, J. M., "De la participación en tributos autonómicos a la plusvalía, con el T.C. hemos topado", *Tributos Locales*, núm. 154, 2022, págs. 29-55.

LASARTE ÁLVAREZ, J. y RAMOS PRIETO, J., *Financiación local y participaciones en tributos autonómicos*, Comares, Madrid, 2009.

LOZANO SERRANO, C., "La Hacienda municipal en la Constitución", *Hacienda Pública Española*, núm. 60, 1979, págs. 115-147.

- "La autonomía municipal en materia de gastos: Tendencias del ordenamiento", *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 12, 1982

MARTÍN QUERALT, J., "Artículo 39", en M. J. JOSÉ DOMINGO ZABALLOS (Coord.) *Comentarios a la Ley de Haciendas Locales*, 2ª ed., Civitas, Cizur Menor, 2013, págs. 812-816.

MARTÍN RODRÍGUEZ, J. M., "La participación de las Entidades Locales en los tributos de las Comunidades Autónomas: la hora de la verdad", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 24, 2010, págs. 101-143.

MEDINA GUERRERO, M., *La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2004, p. 46.

PALAO TABOADA. C., "La Hacienda Regional y la Constitución española", *RER*, núm. 2, 1978

PONT MESTRES, M., «El principio de suficiencia como principio constitucional de la Hacienda local», en AA. VV. (coordinador M. Pont Mestres), *Financiación de los entes locales*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 2001

PRIETO MARTÍN, C., "Participación en los tributos del Estado de las Corporaciones Locales españolas", en J. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ y J. I. GOMAR SÁNCHEZ (Coords.), *Hacienda y finanzas municipales*, Marcial Pons, Madrid, 2001, págs. 177-197. Madrid.

QUINTANA FERRER, E., "La participación de los entes locales en los tributos estatales y autonómicos: una aproximación constitucional", *Tributos Locales*, núm. 5, 2001, págs. 15-37.

RAMALLO MASSANET, J. y ZORNOZA PÉREZ, J., «Autonomía y suficiencia en la financiación de las haciendas Locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, 1993

RAMOS PRIETO, J., *La participación de las haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009.

- "El proyecto de ley de participación de las entidades locales en los tributos de la comunidad autónoma de Andalucía: algunas consideraciones", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 87, 2010, págs. 233-251.
- "Comunidades Autónomas y financiación local: situación actual y perspectivas de futuro", *Tributos Locales*, núm. 105, 2012, págs. 13-58.
- "Las relaciones de colaboración financiera de las Comunidades Autónomas con las Entidades Locales", *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2011*, núm. 3, 2012, págs. 305-367.
- "Situación de la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas como recurso de las Haciendas locales: ¿avance, retroceso o estancamiento?", *Tributos Locales*, núm. 152, 2021, págs. 149-173.

RAMOS PRIETO, J., MARTÍN RODRÍGUEZ, J. M. y MACARRO OSUNA, J. M., "¿Cumplen los instrumentos de colaboración financiera y cooperación económica con las entidades locales existentes en las Comunidades Autónomas con el mandato del art 142 CE?", *Tributos Locales*, núm. 137, 2018, págs. 11-39.

RUBIO DE URQUÍA, J. I., "Los tributos locales: una cuestión de responsabilidad", *Tributos Locales*, núm. 15, 2002, págs. 7-15.

SIMÓN ACOSTA, E., "El principio de suficiencia en la Hacienda local", AA. VV., *Autonomía y financiación de las haciendas municipales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982

SIMÓN ACOSTA, E., "Antecedentes históricos", en AA.VV. (directores J.J. Ferreiro Lapatza y E. Simón Acosta), *Manual de Derecho Tributario Local*, Generalidad de Cataluña, Escuela de Administración Pública, Barcelona, 1987

SUÁREZ PANDIELLO, J., BOSCH ROCA, N., PEDRAJA CHAPARRO, F., RUBIO GUERRERO, J. J. y UTRILLA DE LA HOZ, A., *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*, Federación Española de Municipios y Provincias, Salamanca, 2008. Disponible en http://femp.femp.es/files/566-578-archivo/HACIENDAS%20LOCALES%20RADIOGRAFIA.pdf. (última consulta 20 de octubre de 2022).

TEJERIZO LÓPEZ, J. M., "Artículo 142. Haciendas locales", en AA.VV. (director O. Alzaga Villaamil), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, t. X, Cortes Generales-EDERSA, Madrid, 1998

VALENZUELA VILLARUBIA, I., *El sistema de financiación de los entes locales: visión crítica y propuestas para su reforma, Instituto Andaluz de Administración Pública*, Sevilla, 2006

ZORNOZA PÉREZ, J., "La regulación de las participaciones locales en ingresos en las Comunidades Autónomas: una exigencia constitucional", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 33, 2008, págs. 11-46.

Anexo:
Plan de Cooperación Municipal 2021

Tabla 1.

Capítulo 4-Artículo 46 / Capítulo 7-Artículo 76. Transferencias corrientes y de capital a las Corporaciones Locales Junta de Andalucía

Gastos cofinanciados con programas de la Unión Europea (FEDER, FEADER, FSE, FEP)

Gastos financiados o cofinanciados con ingresos finalistas aportados por el Estado

Gastos no incluidos en el Plan de Cooperación Municipal (participación de municipios y provincias en los tributos del Estado)

Clasificación orgánica Sección	Clasificación funcional Programa	Entidades Locales	Art. 46 Transferencias corrientes 2021 Euros	Art. 76 Transferencias de capital 2021 Euros	Arts. 46 y 76 Total transferencias 2021 Euros
Presidencia Consejería de Presidencia y Administración Pública E Interior	D.S.G. Presidencia, Administración Pública e Interior	Ayuntamientos		383.993	383.993
	Interior, emergencias y protección civil	Ayuntamientos	700.000	300.000	1.000.000
	Coordinación de políticas migratorias	Ayuntamientos	3.000	800.000	803.000
		Mancomunidades		100.000	100.000
		Diputaciones		100.000	100.000
	Comunicación social	Ayuntamientos	234.000		234.000
	Acción exterior	Ayuntamientos	145.000		145.000
		Mancomunidades	26.457		26.457
		Diputaciones	125.000		125.000
	Subtotal sección		**1.233.457**	**1.683.993**	**2.917.450**
Vicepresidencia y Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local	Planificación, ordenación y promoción turística	Ayuntamientos		16.408.826	16.408.826
		Ayuntamientos. Gastos cofinanciados con FEDER		6.322.287	6.322.287
	Calidad, innovación y fomento del turismo	Ayuntamientos. Gastos cofinanciados con FEADER		3.624.676	3.624.676
		Ayuntamientos. Gastos cofinanciados con FEDER		700.000	700.000
	Cooperación económica y coordinación con Corporaciones Locales	Ayuntamientos	4.160.000		4.160.000
		Ayuntamientos. Programa de fomento del empleo agrario		54.455.311	54.455.311
		Ayuntamientos		7.515.000	7.515.000
	Subtotal sección		**4.160.000**	**89.026.100**	**93.186.100**

Continúa

Coontinuación

Clasificación orgánica Sección	Clasificación funcional Programa	Entidades Locales	Art. 46 Transferencias corrientes 2021 Euros	Art. 76 Transferencias de capital 2021 Euros	Arts. 46 y 76 Total transferencias 2021 Euros
Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo	Seguridad, salud y relaciones laborales	Ayuntamientos	1.395.000		1.395.000
	Formación profesional para el empleo	Ayuntamientos	15.000		15.000
		Ayuntamientos. Gastos financiados con ingresos finalistas. Formación en alternancia ETCOTE-UPD	15.000.000		15.000.000
		Ayuntamientos. Gastos financiados con ingresos finalistas. Acciones formativas y acompañamiento desempleados		7.600.000	7.600.000
	Subtotal sección		**16.410.000**	**7.600.000**	**24.010.000**
Consejería de Educación y Deporte	Educación compensatoria	Ayuntamientos	937.788		937.788
	Enseñanzas de régimen especial	Ayuntamientos	336.535		336.535
	Educación para la primera infancia	Ayuntamientos		1.797.541	1.797.541
	Infraestructuras, centros y ordenación deportiva	Ayuntamientos		5.399.668	5.399.668
	Innovación y evaluación educativa	Ayuntamientos	90.000		90.000
	Subtotal sección		**1.364.323**	**7.197.209**	**8.561.532**
Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible	Prevención y calidad ambiental	Ayuntamientos	209.419		209.419
		Ayuntamientos. Gastos cofinanciados con FEADER		5.375.000	5.375.000
	Gestión del medio natural	Ayuntamientos		23.162	23.162
		Diputaciones		7.500	7.500
		Ayuntamientos. Gastos cofinanciados con FEADER		6.480.210	6.480.210
	Información ambiental y dinamización socioeconómica	Ayuntamientos		100.000	100.000

Continúa

Coontinuación

Clasificación orgánica Sección	Clasificación funcional Programa	Entidades Locales	Art. 46 Transferencias corrientes 2021 Euros	Art. 76 Transferencias de capital 2021 Euros	Arts. 46 y 76 Total transferencias 2021 Euros
Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible	Actuaciones en materia de agua	Ayuntamientos		1.245.600	1.245.600
	Ordenación y mejora de la producción agrícola y ganadera	Ayuntamientos		50.000	50.000
		Ayuntamientos. Gastos cofinanciados con FEADER		20.001.479	20.001.479
		Ayuntamientos. Gastos financiados con ingresos finalistas. Indemnizaciones por sacrificio de animales		25.000	25.000
	Incentivación del sector agroindustrial	Ayuntamientos		522.355	522.355
	Pesca	Ayuntamientos. Gastos cofinanciados con FEP		2.000.000	2.000.000
	Subtotal sección		**209.419**	**35.830.306**	**36.039.725**
Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades	Empresa, emprendimiento innovador y economía digital	Ayuntamientos		775.000	775.000
		Ayuntamientos. Gastos cofinanciados con FEDER		3.100.000	3.100.000
	Ordenación y promoción comercial	Ayuntamientos		3.000.000	3.000.000
	Subtotal sección			**6.875.000**	**6.875.000**
Consejería de Salud y Familias	Plan sobre adicciones	Ayuntamientos	11.142.335		11.142.335
		Ayuntamientos. Gastos cofinanciados con FSE	200.000		200.000
		Ayuntamientos. Gastos financiados con ingresos finalistas	2.000.000		2.000.000
	Servicio de apoyo a familias	Ayuntamientos	6.349.088		6.349.088
	Salud pública y participación	Ayuntamientos	200.000		200.000
	Consumo	Ayuntamientos	775.200		775.200
	Subtotal sección		**20.666.623**		**20.666.623**

Continúa

Coontinuación

Clasificación orgánica Sección	Clasificación funcional Programa	Entidades Locales	Art. 46 Transferencias corrientes 2021 Euros	Art. 76 Transferencias de capital 2021 Euros	Arts. 46 y 76 Total transferencias 2021 Euros
Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación	Atención a la infancia	Ayuntamientos	17.409.008		17.409.008
		Ayuntamientos. Gastos financiados con ingresos finalistas. Lucha contra la pobreza infantil	8.223.938		8.223.938
	Acción comunitaria e inserción	Ayuntamientos	43.497.755		43.497.755
		Ayuntamientos. Gastos cofinanciados con FSE	35.731.915		35.731.915
		Ayuntamientos. Gastos financiados con ingresos finalistas. Minorías étnicas. Servicios sociales comunitarios	7.902.798		7.902.798
	Voluntariado	Ayuntamientos	246.150		246.150
	Atención dependencia, envejecimiento activo y discapacidad	Ayuntamientos	202.289		202.289
	Subtotal sección		**113.213.853**		**113.213.853**
Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio	Vivienda, rehabilitación y suelo	Ayuntamientos	600.000		600.000
		Ayuntamientos		26.911.255	26.911.255
		Ayuntamientos. Gastos cofinanciados con FEDER		15.233.881	15.233.881
		Ayuntamientos. Gastos financiados con ingresos finalistas. Ayudas integración social	4.300.000		4.300.000
		Ayuntamientos		21.174.363	21.174.363
	Actuaciones en materia ordenación del territorio y urbanismo	Ayuntamientos		2.250.000	2.250.000
	Movilidad, infraestructuras viarias y transportes	Ayuntamientos		2.950.000	2.950.000
	Subtotal sección		**4.900.000**	**68.519.499**	**73.419.499**
Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico	Memoria democrática	Ayuntamientos	265.000		265.000
	Planificación y tutela del patrimonio cultural	Consorcios	45.964		45.964
		Ayuntamientos		1.612.792	1.612.792
	Museos, espacios culturales, difusión y promoción del arte	Ayuntamientos		875.001	875.001

Continúa

Coontinuación

Clasificación orgánica Sección	Clasificación funcional Programa	Entidades Locales	Art. 46 Transferencias corrientes 2021 Euros	Art. 76 Transferencias de capital 2021 Euros	Arts. 46 y 76 Total transferencias 2021 Euros
Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico	Industrias creativas y del libro	Ayuntamientos	304.700		304.700
		Diputaciones	65.000		65.000
	Subtotal sección		**680.664**	**2.487.793**	**3.168.457**
Gastos de diversas Consejerías	Imprevistos y funciones no clasificadas. Fondo de apoyo a municipios del campo de Gibraltar para Brexit	Ayuntamientos	4.000.000		4.000.000
	Subtotal sección		**4.000.000**		**4.000.000**
Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma	Cooperación económica y relaciones financieras con las Corporaciones Locales	Ayuntamientos. Municipios con población inferior a 5.000 habitantes	127.449.545		127.449.545
		Ayuntamientos. Municipios con población entre 5.000 y 19.999 habitantes	111.431.729		111.431.729
		Ayuntamientos. Municipios con población entre 20.000 y 49.999 habitantes	81.774.961		81.774.961
		Ayuntamientos. Municipios con población superior a 50.000 habitantes	189.343.765		189.343.765
	Subtotal sección		**510.000.000**		**510.000.000**
A Corporaciones Locales por P.I.E. (*)	Cooperación económica y relaciones financieras con las Corporaciones Locales.	Gastos financiados con ingresos finalistas. A Ayuntamientos por participación en impuestos del Estado	1.702.843.475		1.702.843.475
		Gastos financiados con ingresos finalistas. A Diputaciones por participación en impuestos del Estado	1.047.108.264		1.047.108.264
		Gastos financiados con ingresos finalistas. A Diputaciones por participación en apuestas deportivas		4.412.773	4.412.773
	Subtotal sección		**2.749.951.739**	**4.412.773**	**2.754.364.512**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Plan de Cooperación Municipal del presupuesto de 2021.

(*) Las transferencias a municipios y provincias aparecen incluidas en los estados de gastos del presupuesto en los artículos 46 y 76, pero no forman parte del Plan de Cooperación Municipal

Tabla 2

Capítulo 4-Artículo 46 / Capítulo 7-Artículo 76
Resumen de transferencias corrientes y de capital a las Corporaciones Locales
Junta de Andalucía

PLAN DE COOPERACIÓN MUNICIPAL	Art. 46 Transferencias corrientes 2021 Euros	Art. 76 Transferencias de capital 2021 Euros	Arts. 46 y 76 Total transferencias2021 Euros
Transferencias de la Comunidad Autónoma (excluida participación de municipios y provincias en tributos del Estado)	603.479.688	148.757.367	752.237.055
Gastos cofinanciados con fondos europeos (FEDER, FEADER, FSE, FPE)	35.931.915	62.837.533	98.769.448
Gastos financiados con ingresos finalistas	37.426.736	7.625.000	45.051.736
Total Plan de Cooperación Municipal	**676.838.339**	**219.219.900**	**896.058.239**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Plan de Cooperación Municipal del presupuesto de 2021.

Tabla 3
Capítulo 4-Artículo 46 / Capítulo 7-Artículo 76
Transferencias corrientes y de capital a las Corporaciones Locales
Agencias administrativas, agencias de régimen especial, consorcios y agencias públicas empresariales

Gastos cofinanciados con programas de la Unión Europea (FEDER y FSE)

Gastos financiados o cofinanciados con ingresos finalistas aportados por el Estado

Clasificación orgánica Sección	Clasificación funcional Programa	Entidades Locales	Art. 46 Transferencias corrientes 2021 Euros	Art. 76 Transferencias de capital 2021 Euros	Arts. 46 y 76 Total transferencias 2021 Euros
Instituto Andaluz de Administración Pública (agencia administrativa)	Selección y formación del personal Administración General	Ayuntamientos. Gastos financiados con ingresos finalistas. Planes de formación	2.634.680		2.634.680
Agencia Digital de Andalucía (agencia administrativa)	Estrategia digital y gobierno abierto	Ayuntamientos	9.046.855	50.000	9.096.855
Instituto Andaluz de la Juventud (agencia administrativa)	Promoción y servicios a la juventud	Ayuntamientos	769.879		769.879
Servicio Andaluz de Salud (agencia administrativa)	Atención sanitaria	Ayuntamientos	2.326.141	292.000	2.618.141
Instituto Andaluz de la Mujer (agencia administrativa)	Acciones para la igualdad y promoción de las mujeres	Ayuntamientos	8.500.000		8.500.000
Patronato de la Alhambra y Generalife (agencia administrativa)	Tutela conjunto monumental Alhambra y Generalife	Ayuntamientos		562.500	562.500
Servicio Andaluz de Empleo (agencia de régimen especial)	Empleabilidad, intermediación y fomento del empleo	Ayuntamientos	2.500.000	3.596.187	6.096.187
		Ayuntamientos. Gastos cofinanciados con FSE	32.395.137		32.395.137
		Ayuntamientos. Gastos financiados con ingresos finalistas. Jóvenes desempleados, colectivos desfavorecidos, intermediación y orientación, acciones experimentales	19.370.000		19.370.000
		Ayuntamientos		1.225.000	1.225.000

Continúa

Coontinuación

Clasificación orgánica Sección	Clasificación funcional Programa	Entidades Locales	Art. 46 Transferencias corrientes 2021 Euros	Art. 76 Transferencias de capital 2021 Euros	Arts. 46 y 76 Total transferencias 2021 Euros
Consorcio Fernando de los Ríos	Estrategia digital y gobierno abierto	Ayuntamientos	2.764.888		2.764.888
Consorcio de Transporte Metropolitano del área de Almería	Movilidad, infraestructuras viarias y transportes	Diputaciones	3.000		3.000
Consorcio de Transporte Metropolitano del área de Córdoba	Movilidad, infraestructuras viarias y transportes	Ayuntamientos	3.011		3.011
Consorcio de Transporte Metropolitano del área de Málaga	Movilidad, infraestructuras viarias y transportes	Ayuntamientos	1.162.095		1.162.095
Consorcio de Transporte Metropolitano del área de Sevilla	Movilidad, infraestructuras viarias y transportes	Ayuntamientos	4.920.953		4.920.953
Agencia Andaluza de la Energía (agencia pública empresarial)	Ordenación de la actividad energética	Ayuntamientos. Gastos cofinanciados con FEDER		34.792.813	34.792.813
		Ayuntamientos. Gastos financiados con ingresos finalistas.		15.908.734	15.908.734
Agencia Pública Andaluza de Educación (agencia pública empresarial)	Educación para la primera infancia	Ayuntamientos	4.454.123		4.454.123
		Mancomunidades	67.338		67.338
Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (agencia pública empresarial)	Atención de dependencia, envejecimiento activo y discapacidad	Ayuntamientos	535.070.779		535.070.779
Agencia Andaluza de Instituciones Culturales (agencia pública empresarial)	Programas e instituciones culturales	Ayuntamientos	120.000		120.000

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Plan de Cooperación Municipal del presupuesto de 2021.

Tabla 4

Capítulo 4-Artículo 46 / Capítulo 7-Artículo 76
Resumen de transferencias corrientes y de capital a las Corporaciones Locales Agencias administrativas, agencias de régimen especial, consorcios y agencias públicas empresariales

PLAN DE COOPERACIÓN MUNICIPAL	Art. 46 Transferencias corrientes 2021 Euros	Art. 76 Transferencias de capital 2021 Euros	Arts. 46 y 76 Total transferencias 2021 Euros
Transferencias de las agencias y consorcios	571.709.062	5.725.687	577.434.749
Gastos cofinanciados con fondos europeos (FEDER y FSE)	32.395.137	34.792.813	67.187.950
Gastos financiados con ingresos finalistas	22.004.680	15.908.734	37.913.414
Total Plan de Cooperación Municipal	**626.108.879**	**56.427.234**	**682.536.113**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Plan de Cooperación Municipal del presupuesto de 2021.

trabajo de investigación

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