

Situación de la participación de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas (o cómo incumplir un mandato constitucional durante más de cuarenta años)

JOSÉ MIGUEL MARTÍN RODRÍGUEZ
*Profesor titular de Derecho Financiero y Tributario.
Universidad Pablo de Olavide*

- 1. Enfoque del estudio**
- 2. El estricto mandato del art. 142 CE: la participación en tributos propios y los motivos de su incumplimiento**
- 3. ¿Cómo podemos valorar los modelos existentes si casi ninguno cumple con el mandato estricto del art. 142 CE?**
- 4. Castilla y León, el único ejemplo de verdadera participación en tributos de las comunidad autónomas, con un gran pero**
- 5. Comunidades que realizan un esfuerzo ejemplar por contribuir a la suficiencia financiera de las entidades locales**
 - 5.1. Andalucía
 - 5.2. Canarias
 - 5.3. Galicia
- 6. Resto de comunidades con fondos de cooperación incondicionados**
 - 6.1. Aragón
 - 6.2. Asturias
 - 6.3. Cantabria
 - 6.4. Cataluña

Artículo recibido el 06/02/2024; aceptado el 21/02/2024.

- 6.5. Extremadura
- 6.6. Islas Baleares
- 6.7. La Rioja
- 6.8. Comunidad Valenciana
- 7. Comunidades que no cuentan con programas estables de transferencias incondicionadas a favor de las entidades locales**
- 8. Resumen de las características de los instrumentos de cooperación local de las comunidades autónomas**
- 9. Conclusiones**
- 10. Bibliografía**

Resumen

El art. 142 CE contiene un mandato claro e inequívoco para que las entidades locales participen en los tributos de las comunidades autónomas. Durante más de cuarenta años, sin embargo, las comunidades autónomas han eludido crear instrumentos que sitúen efectivamente esta participación en sus tributos al nivel que nuestra Constitución parece exigir. La STC 40/2021 limita incluso más su concepción, al circunscribir este vehículo a una coparticipación directa en los tributos propios de cada comunidad.

Dado que solo Castilla y León mantiene un instrumento que emplee esta configuración, proponemos una valoración menos formal de los fondos existentes, centrándonos, eso sí, únicamente en aquellos que ofrecen recursos incondicionados. El recorrido por los diferentes fondos creados en las comunidades autónomas de régimen general denota una preocupación dispar por dotar a las entidades locales de recursos incondicionados de una mínima importancia, con frecuentes e incluso flagrantes incumplimientos de su propia normativa.

En los cuadros finales tratamos de ofrecer una panorámica del (desalentador) escenario actual, tanto en un plano cualitativo (características de los fondos) como puramente cuantitativo (volumen efectivo de financiación per cápita y de proporción sobre el presupuesto de gasto autonómico).

En las conclusiones, tras exponer nuestra posición sobre el difícil contexto para el desarrollo de una auténtica PATRICA como la interpreta el Tribunal Constitucional, con verdadero impacto económico en las

entidades locales, apuntamos el alcance mínimo que entendemos deberían alcanzar, al menos, estos fondos incondicionados. Finalmente, comentamos cómo pueden impactar en el escenario actual las últimas novedades en la configuración de estos fondos incorporadas en Extremadura y la Comunidad Valenciana.

Palabras clave: *artículo 142 CE; fondos de cooperación; participación en tributos de las comunidades autónomas; suficiencia financiera; fondos incondicionados.*

Participation of local entities in Autonomous Communities' taxes (or how to infringe a constitutional mandate for more than forty years)

Abstract

Article 142 of the Spanish Constitution mandates Autonomous Communities to establish mechanisms for local authority participation in their taxes. However, despite this clear directive, for over forty years, these communities have largely failed to create effective instruments fulfilling this constitutional mandate. The recent judgment n° 40/2021) of the Spanish Constitutional Court has further narrowed the scope of participation, limiting it to direct co-participation in each Community's own taxes.

Presently, only the Autonomous Community of Castilla y León has implemented such a mechanism. The article proposes a less formal evaluation of existing funds, focusing particularly on those offering unconditional resources. A scrutiny of funds established across Autonomous Communities under the General Regime reveals a heterogeneous approach, with varying levels of commitment to providing local entities with crucial unconditional resources, often flouting their own regulations.

The article provides a comprehensive yet disheartening portrayal of the current scenario, examining both qualitative aspects, such as fund characteristics, and quantitative factors, including per capita funding and its proportion relative to regional expenditure budgets.

The article points out the challenging landscape for authentic participation in regional taxes, as interpreted by the Spanish

Constitutional Court, stressing its tangible economic impact on local entities. Furthermore, the article delineates the minimum threshold that I believe unconditional funds should meet. Lastly, the article addresses the potential implications of recent developments in fund configuration in Extremadura and Comunidad Valenciana on the prevailing scenario.

Keywords: Article 142 of the Spanish Constitution; cooperation funds; participation in Autonomous Communities' taxes; financial sufficiency; unconditional funds.

1

Enfoque del estudio

El punto de partida de este estudio sobre la participación de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas exige que seamos muy concretos respecto al uso de los términos.

El art. 142 CE, como veremos, contiene un mandato claro e inequívoco para que las entidades locales participen en los tributos de las comunidades autónomas. Durante más de cuarenta años, sin embargo, las comunidades autónomas han venido eludiendo crear instrumentos que sitúen efectivamente esta participación en sus tributos en el lugar preeminente que la CE le reservaba como uno de los tres pilares para garantizar la suficiencia financiera de las entidades locales¹.

El esquema de este estudio parte de la definición estricta de esta participación conforme a la interpretación de dicho mandato constitucional realizada recientemente por la STC 40/2021, de 18 de febrero. Dado que comprobaremos que este ideal de sistema de participación en tributos (propios) no se da en prácticamente ninguna comunidad autónoma en todos sus elementos, proponemos analizar los diferentes sistemas de cooperación diseñados por estas en favor de las entidades locales con una premisa clara: solo aquellos fondos de naturaleza incondicionada contribuyen a la autonomía y suficiencia financiera de las entidades locales².

1. Como obra de referencia que advierte y denuncia esta carencia nos remitimos al pormenorizado estudio realizado en Ramos Prieto (2009).

2. Como ya expresaran con claridad Suárez *et al.* (2008: 282), "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 PICAs el instrumento adecuado para hacer efectivas estas políticas, ni su cuantía debería verse mermada por las mismas".

También, con el objetivo de que la comparativa tenga mayor virtualidad, vamos a centrarnos preeminentemente en los instrumentos de financiación municipal, dejando en un segundo plano otras entidades locales (provincias, comarcas, cabildos insulares) que también pueden ser partícipes de este mandato constitucional, pero que lo hacen de manera muy heterogénea, en ocasiones en función de las competencias asumidas en cada territorio.

Continuando con este planteamiento, realizaremos dos comparativas, una sobre la base de los aspectos más formales de estos fondos (instrumento normativo, origen de los fondos, mecanismos de evolución, etc.) y otra en la cual nos centraremos en valorar el aspecto más puramente cuantitativo, tanto su dotación total como su dotación por habitante y el peso dentro del presupuesto de gasto de la comunidad, elementos que están llamados a garantizar que esta contribución sea efectiva a su propósito. Insistimos, todo ello partiendo de la premisa de que prácticamente ninguna comunidad (solo Castilla y León, como veremos) cumple rigurosamente con los parámetros de una estricta participación en tributos, creando fondos que se nutren de una mera participación en ingresos o simples transferencias a cargo de los presupuestos anuales de la comunidad.

Finalmente, ofrecemos algunas reflexiones sobre cómo cambiar la deriva de este instrumento de financiación y el rol al que parecen relegarlo la mayoría de comunidades autónomas. En este sentido, nos respaldaremos particularmente en algunos de los aspectos novedosos que aporta la gran heterogeneidad de modelos autonómicos, con el fin de extraer las experiencias que mejor puedan coadyuvar a alcanzar el objetivo final de mejorar y garantizar la autonomía y suficiencia financiera de las entidades locales.

2

El estricto mandato del art. 142 CE: la participación en tributos propios y los motivos de su incumplimiento

El lógico punto de partida de todo estudio de esta índole debe ser el conciso mandato constitucional del art. 142 CE, en el que se sitúa la participación en tributos de las comunidades autónomas como uno de los tres medios fundamentales para el logro de la suficiencia financiera a fin de desempeñar las funciones atribuidas por el ordenamiento³:

3. Como se indicó en un estudio anterior: "Deben ser esos instrumentos 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 los gobiernos locales. Dicho con otras palabras, ninguna de esas vías de financiación puede ser eliminada o relegada a un papel decorativo o

“Art. 142

Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

Este lacónico precepto dejó muchas cuestiones en el aire que poco a poco se han ido resolviendo, algunas por la vía de los hechos o por el desarrollo estatutario de las comunidades autónomas, y otras merced a la propia interpretación que el Tribunal Constitucional (TC) ha realizado en las ocasiones en que ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el alcance y contenido de esta participación en tributos de las comunidades autónomas.

Ciertamente, el escaso desarrollo del poder tributario autonómico en las dos primeras décadas de recorrido constitucional podía amparar que esta participación en tributos de las comunidades autónomas quedara relegada como instrumento de financiación de las entidades locales. En este contexto, ya advertimos en el pasado⁴ que se normalizó la idea de que esta participación en tributos de las comunidades autónomas se configuraba como un recurso secundario, cuya existencia incluso podría sustituirse por diversos programas de transferencias finalistas⁵.

Sin embargo, como ya afirmó Valenzuela Villarrubia (2006: 119-120), el incremento progresivo del volumen de recursos públicos gestionados por las comunidades autónomas exige en paralelo que este instrumento se convierta en “imprescindible” en la remodelación del sistema financiero local.

Como veremos a lo largo de este estudio, en el que realizaremos una breve comparativa entre los instrumentos diseñados por las comunidades autónomas para dar cumplimiento a este mandato constitucional, estas sí están en su mayoría comprometidas con contribuir a la suficiencia financiera de las entidades locales, el problema es que lo hacen de forma muy heterogénea, tanto en un plano formal como puramente cuantitativo.

residual sin que tal acción vulnere o ponga en serio riesgo la efectividad del principio de suficiencia”. *Vid. Ramos et al.* (2018: 11).

4. Martín Rodríguez (2010: 112-115).

5. Sin duda alguna, la desafortunada STC 150/1990, de 4 de octubre, influyó en una interpretación muy restrictiva de la autonomía local en relación con esta dualidad entre transferencias condicionadas e incondicionadas, al concluir (FJ 12) que la autonomía local no obligaba a que la participación financiera en los recursos de otras Administraciones y las transferencias que se asignaran a los entes locales en virtud de los arts. 140 y 142 CE debiera tener carácter incondicionado o no finalista, siendo suficiente con que existiera una competencia de la Administración que transfiriera los fondos para justificar su carácter finalista. Por suerte, la STC 40/2021, de 18 de febrero, que comentamos brevemente con posterioridad, ha aclarado que la naturaleza de ambas fuentes de ingresos es muy diferente, y solo los recursos de carácter incondicionado o no finalista dan verdadero cumplimiento al mandato constitucional.

Esta falta de sistemática y el diverso compromiso de las comunidades autónomas pueden atribuirse a varios factores. En primer lugar, al mencionado laconismo del art. 142 CE y del resto de normativa local en relación con esta participación en tributos; también, por supuesto, a una interpretación ciertamente estricta por parte del TC respecto a la competencia exclusiva del Estado sobre la Hacienda general (art. 149.1.14.⁶) que sitúa al Estado como a quien “sin perjuicio de la contribución que las Comunidades Autónomas puedan tener en la financiación de las haciendas locales [...] incumbe en última instancia hacer efectiva el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales”⁶.

En parte amparándose en estas posiciones, en no pocas ocasiones estos mecanismos de cooperación financiera con las entidades locales parecen presentarse por las comunidades autónomas con un cierto paternalismo, como concesiones graciables o discrecionales. Nada más lejos de la realidad; como ya hemos defendido en estudios anteriores⁷, esta obligación de apoyo en la cobertura de los gastos de las entidades locales emana de varios preceptos del bloque de constitucionalidad dentro de la propia Constitución, los estatutos de autonomía o la LOFCA. Es más, respaldamos que, como afirma Zornoza Pérez (2008: 43), en ejercicio de la citada competencia en Hacienda general, el Estado podría condicionar parte de la financiación de las comunidades autónomas a un efectivo establecimiento de las PICA, más en un contexto de renegociación del modelo de financiación autonómico como el que se avecina.

Tal vez el punto de inflexión hacia una verdadera toma de conciencia de la necesidad de mejorar la sistemática de estos instrumentos podemos situarlo en las reformas estatutarias del periodo 2006-2011, pues incluyeron en su redacción menciones más concretas a esta reivindicación local, guardada durante años en el cajón de los legisladores estatal y autonómico.

Así es, los siete estatutos de autonomía de “segunda generación” aprobados⁸ plasmaron de un modo u otro un papel más preponderante de las comunidades autónomas en la financiación local, con menciones específicas a fondos de cooperación de carácter incondicionado, conectándolos en su mayor parte con el derecho a participar en los ingresos de

6. SSTC 48/2004, de 25 de marzo (FJ 10); 184/2011, de 23 de noviembre (FJ 4), o 152/2016, de 22 de septiembre (FJ 7).

7. Ramos *et al.* (2018: 12-17).

8. Por orden de aprobación: Estatuto de la Comunidad Valenciana (LO 1/2006, de 10 de abril); Estatuto de Cataluña (LO 6/2006, de 19 de julio); Estatuto de Islas Baleares (LO 1/2007, de 28 de febrero); Estatuto de Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo); Estatuto de Aragón (LO 5/2007, de 20 de abril); Estatuto de Castilla y León (LO 14/2007, de 30 de noviembre), y Estatuto de Extremadura (LO 1/2011, de 28 de enero).

la comunidad autónoma (solo Andalucía y Cataluña emplean el término tributos)⁹.

A pesar de que su tratamiento en estos estatutos de autonomía no es unánime ni homogéneo, la importancia de este reconocimiento supera las barreras de la literalidad de los textos y representó un cambio de mentalidad autonómica que se materializó, incluso en comunidades autónomas que no habían reformado su estatuto, en una mayor atención a la necesidad de recursos financieros incondicionados para las entidades locales.

La jurisprudencia constitucional también avanza en esta senda y, tras titubeos iniciales, la STC 82/2020, de 15 de junio, afirma sin tapujos que cada comunidad autónoma “es constitucionalmente responsable, junto con el Estado, de garantizar la suficiencia financiera de las entidades locales”, destacando particularmente cómo el art. 142 CE contiene “un mandato cuyos destinatarios son tanto el Estado como las Comunidades Autónomas” (FJ 7).

Una vez consolidada esta idea de que las comunidades autónomas son también actores relevantes en la contribución a la suficiencia financiera, las preguntas respecto a cómo se debe configurar esta participación son varias; vamos a tratar de responderlas en este apartado inicial para entender cuál es el modelo que *a priori* daría cumplimiento a dicho mandato constitucional.

Podemos anticipar que nuestro TC parece haber apostado por una concepción ciertamente estricta de la participación en tributos de las comunidades autónomas, lo que realmente excluye de esta categoría a la gran mayoría de herramientas de cooperación económica con las entidades locales creadas hasta ahora, de forma muy heterogénea, por las comunidades autónomas. Ojo, con ello no descartamos que efectivamente contribuyan a la suficiencia financiera de las entidades locales, pero desde luego no lo hacen conforme al modelo que aparentemente exige el art. 142 CE.

Las dos primeras preguntas resultan obvias: ¿el único vehículo posible para dar cumplimiento al art. 142 CE es articular una coparticipación estricta en tributos de la comunidad autónoma a favor de las entidades locales?; y una segunda parte: ¿estos deben ser únicamente los tributos propios?

9. Llama particularmente la atención que en el caso de Canarias, último estatuto en reformarse (LO 1/2018, de 5 de noviembre), la norma estatutaria no mencione de forma específica el ya existente fondo de cooperación municipal, aunque es cierto que las leyes respectivas de los municipios de Canarias y de los cabildos insulares (Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, y Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares) recogen ya con gran detalle las particularidades de la regulación canaria en materia de cooperación local.

La respuesta podemos encontrarla en la relativamente reciente STC 40/2021, de 18 de febrero, que ha aclarado, como nunca antes en la jurisprudencia constitucional, la naturaleza de esta participación en tributos¹⁰.

Centrándonos en los aspectos relevantes de este estudio¹¹, esta STC 40/2021 considera que Castilla y León creó mediante 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, dos instrumentos diferentes en favor de las entidades locales. En primer lugar, el Fondo de participación en los impuestos propios de la Comunidad de Castilla y León¹², en cumplimiento del art. 55.3 de su Estatuto de Autonomía¹³, que sí responde a 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”, y la cuantía depende exclusivamente de la recaudación de estos tributos, por lo que no se garantiza ningún importe mínimo (FJ 5.º).

En cambio, el segundo instrumento creado mediante dicha Ley 10/2014, el Fondo de cooperación económica local general vinculado a ingresos derivados de los impuestos cedidos, se dota anualmente en la ley de presupuestos, actualizando la cuantía determinada en 2015 conforme a la evolución de

10. En esta sentencia se analiza principalmente la constitucionalidad del empleo del vehículo del decreto ley por parte del Gobierno de Castilla y León (Decreto-ley de la Junta de Castilla y León 6/2020, de 2 de julio, de medidas urgentes para incentivar las medidas de recuperación económica y social en el ámbito local) para modificar, entre otras normas, 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, modificando 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. El principal cambio no era otro que transformar la rama incondicionada de este último fondo. Para los municipios con más de 20 000 habitantes, un 50 % de los fondos que antes no estaban condicionados pasaban a tener que destinarse a “inversiones cuya finalidad sea el cumplimiento de alguno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas para su cumplimiento para el año 2030”. En las entidades de entre 1000 y 20 000 habitantes toda la financiación obtenida con este fondo debería dedicarse a inversiones de la Agencia 2030, mientras que solo los municipios con menos de 1000 habitantes mantendrían el carácter plenamente incondicionado de estas transferencias financieras.

11. Para un análisis más en profundidad del contenido de esta sentencia nos remitimos a Ramos Prieto (2021: 153-157).

12. El Fondo está dotado con un 20 % de la recaudación de los dos impuestos autonómicos propios 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.

13. “Artículo 55. Financiación de las entidades locales.

[...]

3. 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.

[...].”

los ingresos no financieros de la comunidad autónoma, y, como afirma el TC, “tiene los rasgos propios de las subvenciones”, sin que pueda considerarse una participación en los ingresos autonómicos (y mucho menos en sus tributos), pues su “única conexión [...] con los ingresos autonómicos es que se sostiene gracias a ellos, como cualquier otro gasto de la comunidad autónoma”.

La gran novedad, como indicamos, es que el TC ha concretado por primera vez cómo entiende que debe desarrollarse el mandato del art. 142 CE, aclarando que no puede darse cumplimiento al mismo mediante transferencias de carácter subvencional o condicionadas. No obstante, a la par considera que el único modelo que cumple con lo establecido en el art. 142 CE es una verdadera participación en los tributos propios de la comunidad autónoma, con la consecuente corresponsabilidad fiscal. Es decir, el TC parece limitar el cumplimiento del art. 142 CE exclusivamente al estricto concepto de las PATRICA, participación directa en los tributos (propios, además) de las comunidades autónomas.

¿Alguna comunidad autónoma cumple estrictamente con este sistema? Ciertamente, como anticipamos al inicio de este estudio, solo Castilla y León.

Es inevitable que nos hagamos entonces una pregunta: ¿significa esta falta de desarrollo de la PATRICA que las comunidades autónomas ignoran absolutamente este mandato constitucional y que no articulan ningún mecanismo de transferencias en favor de las entidades locales? Realmente no, pues como veremos a continuación, si bien los modelos son muy heterogéneos, la mayoría de las comunidades autónomas (las de régimen común en que centraremos este estudio) han diseñado algún sistema que articula transferencias incondicionadas a favor de las entidades locales, estructurados generalmente como PICA, una participación en sus ingresos en sentido más o menos amplio.

3

¿Cómo podemos valorar los modelos existentes si casi ninguno cumple con el mandato estricto del art. 142 CE?

Dado que en la práctica no existe ninguna consecuencia anudada a esta falta de cumplimiento mayoritario del mandato literal del art. 142 CE, hemos desarrollado a lo largo del tiempo una posición ciertamente pragmática en la valoración de estos instrumentos de financiación, partiendo de unos requisitos mínimos, por supuesto. Tras constatar que parece lejano el cumplimiento estricto del art. 142 CE, creemos oportuno valorar los instrumentos existentes tomando como referencia diferentes elementos más allá del simple origen de los fondos, con el objetivo de comprender si existe un

compromiso efectivo con la suficiencia financiera local. Por ello, dejando a un lado que los fondos provengan de una estricta participación en tributos (recordemos que el TC considera incluso que estos deben ser propios), sí que consideramos que existen tres parámetros fundamentales que entendemos que deben reunir estos sistemas y que pasamos a exponer.

a) El carácter incondicionado de los recursos

El primer elemento que vamos a destacar y que limita el propio alcance de este estudio es que cualquier participación en tributos (o en ingresos, siendo más flexibles) debe ser de naturaleza incondicionada. Es de hecho la postura que parece inferirse de la STC 40/2021, y la única que consideramos válida incluso con anterioridad a esta sentencia¹⁴.

Por ello, vamos a descartar en este análisis, a pesar de su relevancia cuantitativa, los múltiples instrumentos de colaboración finalista que han diseñado a lo largo de las últimas décadas las comunidades autónomas. Ojo, no estamos menospreciando su papel a la hora de contribuir al desarrollo de competencias compartidas o al logro de objetivos específicos; sin embargo, sí que consideramos obvio que en cumplimiento del principio de autonomía local estas transferencias condicionadas deberían ser la excepción y no la regla¹⁵, cuestión que pocas veces se cumple¹⁶.

Precisamente al eliminar de la ecuación estas transferencias condicionadas podremos apreciar que los instrumentos de cooperación incondicionados rara vez reúnen los requisitos y los importes suficientes para tener un verdadero impacto en la financiación de las entidades locales.

En este sentido, el Comité de Expertos para la reforma de la financiación local ya destacó que las PICA son un “bloque de transferencias incondicionales” que debería ser consolidado, entre otros instrumentos, mediante

14. *Vid. Ramos et al. (2018: 22-23).*

15. La Carta Europea de Autonomía Local, elaborada en el seno del Consejo de Europa en 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988, recoge en su art. 3 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”. En particular, el art. 9 insiste en minimizar el carácter condicionado de sus ingresos, de modo que las entidades locales tienen derecho “a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias” (apdo. 1); igualmente, se indica: “En la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las Entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos” (apdo. 7). Para conocer con más detalle la posición del Consejo de Europa en defensa de esta autonomía local nos remitimos a Macarro *et al.* (2022: 34-38).

16. Como ya apuntaba Anglès Juanpere (2017: 44), en los años 2013 y 2014 más de dos tercios de las transferencias autonómicas en favor de las entidades locales tuvieron carácter condicionado y finalista; compartimos con el autor que la revisión de los sistemas de transferencias autonómicas debe ir encaminada en gran parte a rectificar esta tendencia.

“la transformación en incondicionales de un porcentaje elevado de las actuales transferencias condicionales aportadas por las CC. AA.”¹⁷.

Como indicamos anteriormente, la STC 40/2021, de 18 de febrero, refleja una clara dicotomía entre los recursos de naturaleza incondicionada y los de carácter condicionado, asimilando estos últimos a las subvenciones; solo los primeros suponen una verdadera contribución a la suficiencia financiera y a la autonomía local.

b) Seguridad jurídica

Desde el mismo momento en que la participación en tributos (o el instrumento *sui generis* que haya creado cada comunidad autónoma para contribuir a su manera a la suficiencia financiera de las entidades locales) tiene vocación de erigirse como un recurso relevante y no meramente testimonial, resulta crucial que se le dote de estabilidad y seguridad jurídica. De poco o nada valdría asignar recursos incondicionados de forma ocasional o irregular, sin que las entidades locales pudieran asumirlos como propios para planificar su presupuesto¹⁸. En este sentido, ya apuntamos¹⁹ que, sea cual sea el origen de los fondos, su asignación debería canalizarse a través de instrumentos normativos autónomos con rango de ley, al margen de la correspondiente asignación presupuestaria anual, que otorguen estabilidad en la cuantía y criterios de asignación, junto con automatismos lógicos para su actualización conforme a parámetros económicos.

Todo ello, de nuevo, comprendiendo que el instrumento *a priori* ideal (participación directa y estable en la recaudación de figuras de imposición propia y evolución vinculada a ellas) no es ni mucho menos el habitual entre los existentes.

c) Cuantía significativa

Estamos mostrando flexibilidad a la hora de valorar las características formales de los instrumentos creados por las comunidades autónomas para materializar la participación en tributos. Sin embargo, debemos ser particularmente exigentes respecto al volumen real de los recursos incondicionados transferidos. El mecanismo más fiel al modelo de participación en tributos previsto en el art. 142 CE, conforme a la jurisprudencia del TC, resultaría

17. Informe del Comité de expertos para la revisión del modelo de financiación local (2017: 92).

18. En Suárez *et al.* (2008: 292) se resume perfectamente esta necesidad, compartida con la PIE: “los sistemas de transferencias (PIE y PICAs) deben ser sencillos, predecibles y transparentes y permitir la aplicación de índices de evolución independientes de la voluntad de las Administraciones concedentes”.

19. Ramos *et al.* (2018: 26).

inútil si los recursos percibidos por las entidades locales son testimoniales, incumpliendo el mandato de constituir una de sus vías fundamentales de financiación. En cambio, un simple programa de transferencias incondicionadas provenientes de forma genérica de los ingresos de la comunidad autónoma, dotado con recursos suficientes y que aporte seguridad jurídica y previsibilidad, constituye una aportación mucho más útil para la autonomía y suficiencia financiera de las entidades locales. ¿Cuál es la cuantía mínima para alcanzar este logro?

Sin entrar en cifras concretas, sí que tendremos en cuenta dos parámetros. Por un lado, aunque existen otros elementos para tener en cuenta (solidaridad, territorio, población joven o envejecida, etc.), la unidad de medida más lógica debe ser la financiación por habitante. Por otro, a la hora de valorar el esfuerzo efectivo podemos usar tanto las cifras de las restantes autonomías como la propia participación en ingresos del Estado o PIE, tanto por el modelo de cesión para municipios con 75 000 o más habitantes, capitales de provincia o de comunidad autónoma, y provincias e islas, como por el modelo de reparto por variables para los restantes municipios (población, esfuerzo fiscal e inverso de la capacidad tributaria).

El esfuerzo de cada comunidad autónoma lo veremos en las tablas posteriores; respecto a la contribución realizada por el Estado a través de la PIE, podemos avisar que el listón está ciertamente alto, con cifras por habitante que en el caso de los municipios oscilan, en función de los diferentes parámetros, en torno a 250 euros por habitante y año para los municipios en régimen de reparto, y son algo superiores para los municipios en régimen de cesión²⁰. Esto representa en torno al 20 % del presupuesto de los municipios y casi dos tercios del presupuesto de las diputaciones provinciales, como queda reflejado en el documento *Haciendas Locales en Cifras. Año 2021*²¹.

Ya podemos anticipar que ninguna comunidad autónoma alcanza en términos de financiación incondicionada ni siquiera un tercio de estas cifras. A la vista de esta clara preeminencia de la PIE que aleja cualquier posible comparación, resulta lógico centrarnos en las diferencias y similitudes entre los programas autonómicos existentes en las comunidades de régimen común.

Dado el afán sistematizador del estudio, y una vez vistos los parámetros que debería reunir cualquier intento de dar cumplimiento al mandato

20. Nos remitimos a las estadísticas actualizadas disponibles en la web del Ministerio: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionELLS/DatosFinanciacionEL.aspx> (última consulta, 20 de enero de 2024).

21. Disponible en <https://www.hacienda.gob.es/CDI/SGFAL/HHLL%20en%20cifras/HHLL-en-cifras-2021.pdf> (última consulta, 20 de enero de 2024).

del art. 142 CE por parte de las comunidades autónomas, creemos oportuno agruparlas, a efectos del breve análisis de los modelos de cooperación autonómicos, en cuatro grupos principales en función de cómo han estructurado estos instrumentos. Posteriormente, proponemos dos cuadros resumen y un gráfico comparativo que, esperamos, faciliten la comprensión de este heterogéneo compromiso autonómico.

Antes de presentar nuestra propuesta de clasificación, para interpretar-la adecuadamente, debemos recordar dos aspectos importantes.

En primer lugar, como venimos sosteniendo, para contribuir efectivamente a la suficiencia financiera de las entidades locales el origen de los recursos es una cuestión incluso secundaria. Si se ofrecen recursos incondicionados, seguridad, sostenibilidad en el tiempo, reglas de actualización y un volumen adecuado de fondos, un sistema en el que los recursos provienen simplemente de los ingresos de la comunidad autónoma puede ser tan bueno como una PATRICA en sentido estricto. Es más, como lógicamente plasmaremos en números en un apartado posterior, una vez reunidos estos requisitos, a la hora de valorar la efectiva contribución de estos fondos, el elemento puramente cuantitativo toma mayor relevancia que cualquiera de estas cuestiones formales.

En segundo lugar, insistimos también en que una premisa fundamental de nuestro análisis es que la transferencia de fondos condicionados o finalistas por parte de las comunidades autónomas a favor de las entidades locales, estructurada mediante diferentes programas denominados de cooperación, colaboración o directamente subvenciones, no puede considerarse en absoluto equiparable a la transferencia de recursos de forma incondicionada. Si bien ciertos programas de carácter finalista, en función de su configuración, pueden reunir características que los hacen más cercanos a una transferencia incondicionada (el caso de los novedosos programas de colaboración económica municipal de Extremadura, por ejemplo, será analizado con detalle posteriormente), no vamos a tomar en consideración los programas condicionados con rasgos propios de las subvenciones a la hora de valorar el grado de cumplimiento del mandato del 142 CE pues, por muy flexibles que seamos respecto al origen de los fondos, el carácter incondicionado es un imperativo de cualquier modelo que pretenda contribuir efectivamente a la autonomía y suficiencia financiera local.

Una vez realizadas estas aclaraciones, proponemos una clasificación de las comunidades autónomas en cuatro grupos en función del sistema empleado para hacer efectivo, a su modo, este mandato constitucional.

El primero está formado únicamente por Castilla y León, como la única comunidad que ha creado un sistema real de participación directa

en sus tributos propios a favor de las entidades locales, es decir, el modelo de PATRICA previsto en nuestra CE, tal y como lo entiende su supremo intérprete.

En el segundo grupo queremos situar a las comunidades autónomas de régimen común que han demostrado un verdadero interés por el desarrollo de instrumentos de cooperación que, sin reunir los requisitos estrictos del art. 142 CE, sí tratan de ofrecer un cierto grado de seguridad jurídica y fondos incondicionados de cuantía significativa. En él incluimos a Andalucía, Canarias y Galicia, no solo por sus instrumentos, que reúnen algunas características deseables (aunque también las reúnen otros fondos), sino por realizar un esfuerzo real superior al 1 % de su presupuesto autonómico, objetivo que nos gustaría situar como contribución mínima para ofrecer una financiación con verdadero impacto en la suficiencia financiera de los entes locales, particularmente los municipios.

En un tercer grupo situamos al resto de comunidades que han apostado por sistemas de cooperación con recursos incondicionados sostenidos a favor de la mayoría de las entidades locales: Aragón, Asturias, Cantabria, Cataluña, Extremadura, Islas Baleares, La Rioja y la Comunidad Valenciana. Por supuesto, también existen diferencias dentro de este grupo, siendo los modelos que más se aproximarían al ideal plasmado en el apartado anterior, tanto por características como por dotación per cápita, los de Aragón, Cantabria o Extremadura.

En un cuarto grupo hemos emplazado a las comunidades que no tienen en vigor mecanismos estables de cooperación nutridos de fondos incondicionados a favor de la mayoría de sus entidades locales; es el caso de Castilla-La Mancha, Madrid y la Región de Murcia.

4

Castilla y León, el único ejemplo de verdadera participación en tributos de las comunidad autónomas, con un gran pero

En primer lugar, debemos destacar el papel de Castilla y León como la única comunidad que ha diseñado una participación en tributos de la comunidad autónoma mediante fondos incondicionados vinculados a la recaudación y evolución de tributos propios; es decir, el modelo de PATRICA que prevé nuestra CE, tal y como lo entiende su supremo intérprete.

En concreto, fue a través de 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, dando por fin cum-

plimiento al art. 55.3 de su Estatuto de Autonomía de 2007²². Esta norma contemplaba, como vimos al hilo del examen de la STC 40/2021, 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. Mientras que el primer fondo tiene naturaleza exclusivamente incondicionada, el segundo, tras la reforma operada por el Decreto-ley de la Junta de Castilla y León 6/2020, de 2 de julio, de medidas urgentes para incentivar las medidas de recuperación económica y social en el ámbito local (y que el TC convalidó en la citada STC 40/2021), solo mantiene su carácter incondicionado para las partidas consignadas para municipios de menos de 1000 habitantes.

El Fondo de participación en los impuestos propios se configura efectivamente como una verdadera PATRICA, al dotarse con un 20 % de la recaudación de los impuestos propios “del último ejercicio cerrado a la fecha de elaboración de los presupuestos de la Comunidad Autónoma”, aunque en este caso son solo dos: 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 vertederos²³.

De esta forma cumple con todos los parámetros establecidos en la propia STC 40/2021 (que precisamente analizó los instrumentos de Castilla y León, no lo olvidemos): un fondo de coparticipación en los impuestos propios, quedando totalmente vinculado a su evolución y con plena garantía de estabilidad en el tiempo, incluso con la posibilidad de adaptarse en caso de aumentar las figuras de imposición propia de la Comunidad. En cambio, el Fondo de cooperación económica local general (que solo mantiene ya el carácter incondicionado para los municipios de menos de 1000 habitantes) se dotó inicialmente en 2015 con un volumen de recursos concretos (1234 euros por municipio de la Comunidad y 18 euros adicionales por habitante), evolucionando conforme al Presupuesto de ingresos no financieros consolidado de la Comunidad de cada año respecto al año anterior.

22. “Artículo 55. Financiación de las entidades locales.

[...]

3. 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.

[...].”

23. La distribución se realiza en tres grupos: para los municipios con población igual o inferior a 20 000 habitantes, un 55 %; para los municipios con población superior a 20 000 habitantes, un 25 %; y para las provincias, el 20 % restante.

En cifras, en Castilla y León, el Fondo de participación en los impuestos propios (para todos los municipios y las provincias) asciende en 2024 a 14 085 032 euros, mientras que la parte incondicionada del Fondo de cooperación económica local general para municipios de menos de 1000 habitantes se dota con 12 806 303,04 euros. De este modo, aunque el instrumento sea sin duda alguna el más acorde al modelo de PATRICA de nuestra CE, la financiación incondicionada por habitante apenas alcanza los 11,60 euros²⁴, situando a la Comunidad lejos de aquellas que realizan un mayor esfuerzo en favor de las entidades locales, aunque el origen de los fondos no sea una estricta participación en tributos. Como indicábamos en el título de este apartado, esta baja dotación constituye un hándicap que nos impide valorar positivamente el esfuerzo formal de Castilla y León por crear un instrumento fiel al mandato del art. 142 CE.

5

Comunidades que realizan un esfuerzo ejemplar por contribuir a la suficiencia financiera de las entidades locales

En este segundo grupo, como indicamos antes, hemos considerado oportuno destacar a las tres comunidades autónomas que han diseñado fondos incondicionados que, por su dotación y sus características, sin estar ligados a una participación directa en los tributos de la comunidad, sí pretenden configurar una verdadera participación en sus ingresos que contribuya de forma destacada, por su volumen y seguridad, a la suficiencia financiera de sus entes locales.

5.1

Andalucía

Si bien seguimos un orden alfabético, tiene sentido que tomemos como primera referencia de este grupo a Andalucía, pionera en su momento en el desarrollo normativo autónomo de un sistema de participación en los tributos de la comunidad²⁵. En concreto, la Ley 6/2010, de 11 de junio, re-

²⁴. Las cifras de población son las del último censo oficial, de 1 de enero de 2023.

²⁵. De hecho, en la exposición de motivos de la Ley del Presupuesto de Andalucía del año 2011 (Ley 12/2010, de 27 de diciembre), primera en la que se plasmó presupuestariamente el nuevo fondo, se aseguraba: "Por primera vez en España, las Entidades Locales tendrán una participación en los tributos de una Comunidad Autónoma, lo que elevará significativamente los

guladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía²⁶, vino a dar cumplimiento al mandato del art. 192.1 del Estatuto de Autonomía: “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”.

Sin embargo, dado que en 2010 la imposición propia en Andalucía no tenía la entidad suficiente para dar respaldo a las cifras de dotación inicial del Fondo (420 millones de euros en 2011, su primer año de funcionamiento), se optó por una participación genérica a través de un fondo nutrido con los ingresos tributarios, tanto de la imposición propia como cedidos total o parcialmente por el Estado, nombrados en la Ley 6/2010 como “ITA”²⁷, cuya variación serviría de base para su actualización. Sin embargo, a pesar de que estaba previsto un crecimiento sostenido de 60 millones anuales hasta alcanzar los 600 millones en 2014, aplicando a partir de entonces la evolución de los ITA como índice de actualización, las leyes de presupuestos del periodo 2013-2018 congelaron su dotación en los 480 millones de euros fijados para 2012.

Desde el año 2019, sin embargo, las respectivas leyes de presupuestos han incrementado su dotación en torno a un 2 % anual (salvo en 2022, en que hubo prórroga presupuestaria), hasta alcanzar los 530 millones de euros para 2024²⁸.

Por supuesto, nos encontramos ante un instrumento que carece de varios de los elementos propios de la PATRICA, pues no se nutre de la recaudación proveniente de la imposición propia, sino de un fondo global de ITA; tampoco se ha puesto en marcha el mecanismo que *a priori* iba a actualizar

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”.

26. Para un mayor detalle respecto a su regulación nos remitimos a Martín Rodríguez (2010).

27. “Artículo 9. Determinación de los Ingresos Tributarios de la Comunidad Autónoma de Andalucía (ITA).

1. A los efectos del artículo anterior, los ITA están constituidos, en cada ejercicio, por la recaudación líquida derivada de las siguientes figuras tributarias:

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

28. Disposición adicional decimoctava, Ley 12/2023, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2024.

la dotación del fondo conforme a la propia evolución de los ITA. A pesar de estas carencias e incumplimientos de la ambiciosa Ley 6/2010, Andalucía se sitúa entre las comunidades autónomas que realizan un mayor esfuerzo per cápita en términos de financiación incondicionada, con 61,62 euros por habitante.

5.2 Canarias

La Comunidad de Canarias fue una de las primeras en articular un sistema de transferencias incondicionadas a favor de las entidades locales mediante la aprobación de la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal. Este Fondo Canario de Financiación Municipal tiene una estructura dual, siendo el 50 % de las transferencias recogidas en el mismo de carácter incondicionado, y el restante 50 %, de carácter condicionado, para la realización de inversiones o su saneamiento económico, quedando esta segunda parte sujeta al cumplimiento de una serie de parámetros de ahorro, tesorería y endeudamiento. Aunque nunca se ha configurado como una pura participación en tributos (ni siquiera en ingresos), sí que ha incluido siempre cláusulas de revisión vinculadas a la evolución económica de la comunidad (hasta el año 2012, la evolución del PIB; desde entonces, la evolución de las previsiones de ingresos no financieros).

De este modo, la dotación del Fondo ha ido creciendo de forma sostenida en el tiempo, siendo siempre una fuente de recursos significativa para los municipios canarios. Su dotación total para 2024 es de 343 448 920 euros, siendo la mitad, 171 724 460 euros, de carácter puramente incondicionado, lo que representa nada menos que 77,21 euros de financiación incondicionada por habitante, situando a Canarias a la cabeza del esfuerzo autonómico.

5.3 Galicia

La última comunidad que merece estar en este grupo es Galicia, pues si bien el instrumento vigente, el Fondo de Cooperación Local, no cuenta con una normativa puramente autónoma (pues el modelo vigente fue creado mediante 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), no es menos cierto que sí se articula como una suerte de copar-

ticipación en los ingresos tributarios de la comunidad autónoma, de carácter plenamente incondicionado, en favor de todos los municipios gallegos y con un volumen significativo de recursos.

Es cierto que no se nutre exclusivamente de recursos procedentes de la tributación propia, siendo la dotación final un porcentaje variable (del 2,3200880 % desde el año 2020) en función de la evolución de la recaudación de los capítulos I, II y III del presupuesto de ingresos (impuestos directos, indirectos, y tasas y precios públicos), ascendiendo en 2024 a 152 278 957 euros.

En cambio, sí que son recursos puramente incondicionados, estables y con una vinculación directamente ligada a la evolución de los ingresos, principalmente tributarios, de la comunidad. Lo que es más importante, el esfuerzo por habitante es significativo, situando a Galicia entre las comunidades que contribuyen más a la suficiencia financiera local, con una financiación incondicionada de 56,48 euros por habitante.

6

Resto de comunidades con fondos de cooperación incondicionados

6.1

Aragón

En el caso de Aragón, los anteriores programas de transferencias incondicionadas en favor de los municipios (el Fondo de Cooperación Municipal para todos los municipios, y el Fondo de Política Territorial para las capitales de provincia) se han sistematizado a través de la Ley 5/2022, de 6 de octubre, Reguladora del Fondo Aragonés de Financiación Municipal, que entró en vigor el 1 de enero de 2023²⁹.

La principal novedad de este texto fue dotar de estabilidad y garantía a estas transferencias incondicionadas, pues antes dependían de la voluntad política coyuntural, al sujetarse su dotación a lo que establecieran las correspondientes leyes de presupuestos. El propio preámbulo reivindica este logro, llegando a afirmar que este instrumento “contempla la participación de los municipios aragoneses en los ingresos de la Comunidad Autónoma,

²⁹. No debemos olvidar la existencia de una profunda comarcalización en Aragón, fruto de la cual existe un importante volumen de transferencias incondicionadas en favor de las comarcas para el ejercicio de las competencias que tienen asumidas (63 521 435,89 € para 2024). No obstante, como advertimos al inicio del estudio, dejaremos al margen estos programas en favor de otros entes locales para facilitar la comparabilidad de las cifras.

garantizando un importe que se considera mínimo y regulando los posibles incrementos de manera objetiva”.

Siendo ciertas estas afirmaciones, resulta llamativo que el índice de evolución de la dotación inicial del Fondo de 2023 (30 650 000 euros) esté vinculado al grado de endeudamiento relativo de la Comunidad, incrementándose su dotación anual en un 0,1 % o 0,05 % de los ingresos no financieros si el endeudamiento relativo se mantiene por debajo del 1 o del 1,5, respectivamente. En cumplimiento de esta regla, la dotación del Fondo para 2024 se ha elevado a 32 050 000 euros³⁰, representando 23,90 euros de financiación incondicionada por habitante, y situando a Aragón entre las comunidades que realizan un esfuerzo intermedio.

6.2 Asturias

En el caso de Asturias, el Fondo de Cooperación Municipal es paradigmático del sistema más habitual de un instrumento de transferencias incondicionadas a favor de las entidades locales deficiente. En primer lugar, no cuenta con un instrumento normativo propio, sino que fue creado a través de 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. Tampoco tiene como destinatarios a todos los municipios, sino únicamente a los de menos de 40 000 habitantes³¹.

La inexistencia de mecanismos estables de evolución y su dependencia de la respectiva dotación en las leyes de presupuestos se han hecho patentes en momentos de reducción del presupuesto autonómico por la crisis económica, con reducciones drásticas respecto a su dotación inicial de 8 500 000 euros en el año 2009. En los últimos años se ha producido una recuperación paulatina en su dotación, aunque menor que la evolución de los ingresos y gastos de la comunidad, que llevó la dotación hasta los 8 350 000

³⁰. Disposición final segunda, Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2024.

³¹. Si bien inicialmente estaba previsto para sufragar gastos de capital, pronto se permitió que se empleara temporalmente también para financiar gastos corrientes, consolidándose finalmente esta posibilidad desde 2016; en concreto, 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 apdo. 2 de la disposición adicional primera de la Ley 6/2008, especificando que su objeto es “financiar la actividad global de los concejos asturianos, contribuyendo al fortalecimiento de la autonomía local”.

euros para el ejercicio 2023³². Aunque excepcionalmente la partida presupuestaria de este fondo de cooperación municipal prevista para el ejercicio 2024 se ha elevado sensiblemente hasta los 10 000 000 de euros³³, estas cifras apenas representan un esfuerzo de 9,96 euros por habitante, situando Asturias a la cola de las comunidades con algún sistema de transferencias a favor de las entidades locales.

6.3 Cantabria

La Comunidad cántabra ha sido otra de las comunidades que de forma reciente ha aprobado una norma con rango legal específica para el desarrollo de su sistema de transferencias corrientes en favor de las entidades locales, en concreto la Ley 5/2020, de 15 de julio, Reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de Cantabria, evitando así la perversa vinculación al ciclo presupuestario anual.

No obstante, al margen de este factor de seguridad jurídica, la estructura y el funcionamiento del Fondo de Cooperación Municipal previsto en la Ley de Presupuestos de 2006 y desarrollado mediante el Decreto 109/2006, de 26 de octubre, apenas han cambiado. Mantiene una original estructura dual³⁴ que refuerza sensiblemente la contribución a los pequeños municipios, reservando una aportación fija que será superior cuanto menor sea su población.

Su dotación anual proviene en sentido genérico de los ingresos de la comunidad, pero sin conexión alguna con la evolución de estos; de hecho, el índice de evolución anual previsto a partir de 2020 es el IPC anual de la comunidad en el mes de septiembre. En el año 2024 la dotación del Fondo de Cooperación Municipal asciende a 17 995 584 euros, situando el esfuerzo por habitante en 30,58 euros, en la media del resto de comunidades.

6.4 Cataluña

El modelo actual de la regulación de la participación de las entidades locales en los ingresos de la Comunidad mediante un sistema de transferencias

32. Para un análisis detallado de estas cifras nos remitimos a Macarro *et al.* (2022: 86-87).

33. Ley del Principado de Asturias 4/2023, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2024, subpartida 469086, Fondo de Cooperación Municipal.

34. Nos remitimos para su consulta a Macarro *et al.* (2022: 137-140).

incondicionadas se recoge en el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, canalizándose a través del Fondo de cooperación local de Cataluña (que incluye también la participación en ingresos del Estado), que prevé como beneficiarios a los municipios, las comarcas y las entidades municipales descentralizadas. De hecho, la modificación posterior del Estatuto de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña) recogió expresamente la existencia de este fondo de cooperación de carácter incondicionado en su art. 219.1, exigiendo que se dote “a partir de todos los ingresos tributarios de la Generalitat”, y que se regule mediante ley del Parlamento.

En la práctica, sin embargo, no se ha creado un texto autónomo que dote de mayor sistemática al Fondo de cooperación, y son las respectivas leyes de presupuestos las que recogen a lo largo de varios artículos la dotación y distribución del Fondo para cada año. Es decir, no se han creado reglas específicas para determinar su dotación o evolución, quedando sujeto al siempre tenso ciclo presupuestario, lo que sin duda alguna ha incidido en la pérdida progresiva de peso dentro del presupuesto de la Comunidad.

Dado que a fecha de cierre de este trabajo aún no se habían aprobado los presupuestos de la Generalitat para 2024, se prorrogan las cifras del ejercicio 2023, en las cuales la participación de los entes locales en los ingresos de la Generalitat alcanzó una cifra de 145 549 981,68 euros, de los que 98 551 621,29 euros estaban destinados a los ayuntamientos, lo que representa apenas 12,32 euros por habitante; incluso incluyendo el importe total destinado a las comarcas, la cifra ni siquiera alcanza los 18 euros por habitante, situando a Cataluña en el vagón de cola en relación con el esfuerzo de financiación en favor de las entidades locales.

6.5 Extremadura

A priori, la aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura a partir de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, suponía un importante punto de inflexión en cuanto a su implicación con la suficiencia financiera local, al recoger en su art. 60.2³⁵, de forma expresa, la creación de un fondo

35. *Artículo 60. Hacienda local.
[...]

2. 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

de finalidad incondicionada mediante ley de la Asamblea, dotado a partir de los ingresos tributarios de la comunidad a favor de los municipios.

Con anterioridad venía funcionando desde nada menos que el año 1989, aunque sin una legislación autónoma y plasmándose todos sus aspectos (estructura, dotación, distribución, etc.) en las respectivas leyes de presupuestos, el Fondo Regional de Cooperación Municipal, que aportaba recursos incondicionados a los municipios sin vinculación alguna con los ingresos de la Comunidad.

No obstante, hubo que esperar hasta la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, para que se plasmara en su art. 45 la creación de un fondo de financiación incondicionado para los municipios de la Comunidad Autónoma de Extremadura. La dotación inicial prevista era de 76 millones de euros, y se establecía como referencia para su revisión la evolución de la recaudación de los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma.

Tal vez por la difícil coyuntura económica vinculada a la crisis del COVID-19, tal vez por un cambio en las prioridades de financiación que ahora comentaremos, lo cierto es que el Fondo Regional de Cooperación Municipal no se ha transformado en los dos aspectos que exigía la Ley 3/2019. En primer lugar, en su dotación, que no ha alcanzado los 76 millones de euros previstos, si bien, al menos, en el año 2023 se actualizaron por fin sus valores (desde 2017 la cifra se había mantenido invariable en 35 428 588 euros). En 2024 el presupuesto eleva ligeramente este importe en 500 000 euros más, hasta los 45 830 000 euros, 43,5 euros por habitante, situando a Extremadura, a pesar de todo, entre las comunidades que realizan un mayor esfuerzo en términos de financiación plenamente incondicionada. En segundo lugar, en consonancia, no se han actualizado tampoco sus valores conforme a la evolución de los ingresos tributarios de la Comunidad, cuya previsión de crecimiento para 2024 es superior al 10 %.

A pesar de este incumplimiento sostenido en el tiempo, hemos de poner en valor una importante novedad en el ámbito de la financiación municipal en Extremadura. Si bien venimos advirtiendo que en este estudio nos queremos circunscribir al esfuerzo de las comunidades autónomas en términos de financiación no finalista³⁶, Extremadura ha configurado un no-

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. [...]”.

36. De hecho, hemos ignorado de forma consciente importantes programas de naturaleza condicionada, como los existentes en Andalucía (Plan de Cooperación Municipal, con una dotación superior a 1000 millones de euros), Aragón (más de 200 millones de euros en el resto de

vedoso instrumento “híbrido” a través del 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, añadiendo un nuevo art. 46 a la anterior Ley 3/2019, de 22 de enero, creando los denominados “Programas de Colaboración Económica Municipal”.

Este instrumento sí representa un volumen de recursos muy relevante, creciente además en el tiempo (70 millones de euros en 2021, 94 millones de euros en 2022, 106 millones en 2023 y 116 millones para 2024), lo que parece mostrar, como apuntábamos antes, un cambio en las prioridades de financiación de las entidades locales en Extremadura, que vendría a justificar en parte la menor dotación del Fondo Regional de Cooperación Municipal.

La principal novedad de estos programas de colaboración económica municipal es que, a pesar de ser recursos de carácter finalista, ya que deben destinarse a cada programa concreto, tienen naturaleza incondicionada³⁷, por lo que no emplean el esquema tradicional de funcionamiento y control de las subvenciones directas³⁸, dotando de gran flexibilidad en la financiación de espacios competenciales en que convergen intereses autonómicos y locales.

Como ya apuntamos en un trabajo anterior³⁹, este novedoso instrumento híbrido puede servir de puente para que las comunidades autónomas que hasta ahora han mostrado reticencias a crear instrumentos incondicionados con recursos significativos canalicen algunos de los programas existentes por este nuevo cauce. Por supuesto, estos programas no deben sustituir a la participación incondicionada y no finalista en los ingresos de la Comunidad, pues en el fondo no hacen sino canalizar programas pre-existentes, aunque transformándolos en un vehículo de concertación con los municipios en aquellos servicios o actividades en que estos ya gozan de competencias ejecutivas o de gestión⁴⁰.

los programas del Fondo Local de Aragón) o Galicia (más de 350 millones de euros a través de subvenciones finalistas), a pesar de que por su dotación es innegable que constituyen recursos importantes para las entidades locales.

37. Como se especifica en las sucesivas leyes de presupuestos que han puesto en marcha estos programas, la última el art. 53 G) de la Ley 6/2022, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2023: “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. [...]”.

38. No en vano, en su ejecución y control interviene la representación municipal a través del Consejo de Política Local de Extremadura, 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”.

39. Macarro et al. (2022: 207).

40. Esta concertación está mucho más desarrollada en el ámbito de la relación diputaciones-municipios, y era una firme apuesta del *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*

6.6 Islas Baleares

En el caso de las Islas Baleares, el sistema actual de transferencias en favor de las entidades locales tiene su origen en la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, aprobada en paralelo a la modificación de su Estatuto de Autonomía mediante Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

El sistema se divide en dos tipos de fondos: los fondos de colaboración económica con las entidades locales y los fondos de financiación de los consejos insulares; por la particularidad de estos últimos y las especiales competencias que tienen atribuidas, nos vamos a centrar únicamente en los fondos de colaboración económica previstos en el art. 205 de la Ley 20/2006. Una primera rama de estos fondos tiene carácter finalista (destinada al pago de retribuciones de cargos electos), y una segunda sí tiene naturaleza puramente incondicionada.

Su dotación ha sufrido profundos vaivenes a lo largo del tiempo, porque las respectivas leyes de presupuestos han modificado a la baja la dotación mínima de los fondos de colaboración, que el art. 205.2 de la Ley 20/2006 situaba en el 0,7 % del total de los ingresos propios de la comunidad.

En esta línea, la Ley 12/2023, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2024, lo reduce a apenas el 0,4 %. No solo eso; la cláusula del art. 205.3 del mismo texto que garantizaba que todos los municipios obtuvieran, al menos, la financiación del año anterior, también viene siendo suspendida en todas las leyes de presupuestos. Todo ello con la finalidad de mantener prácticamente congelada la dotación prevista desde el año 2019. Para el Fondo de Cooperación Local, único de financiación puramente incondicionada, la dotación en 2024 ascenderá de nuevo a tan solo 16 473 471 euros, apenas 13,61 euros por habitante.

6.7 La Rioja

A pesar de que la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, planteaba ya en su art. 113 la creación de un fondo de cooperación

(Ministerio de Administraciones Públicas, 2005: 92). Un firme alegato en favor de su utilidad, tras su inclusión en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, podemos encontrarlo en Medina Guerrero (2012).

local que coadyuvara a la financiación de las obras y servicios locales y contribuir a su suficiencia financiera, este no se activó hasta el año 2007 mediante la Ley 10/2006, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2007, permaneciendo desde entonces con una estructura casi invariable.

Este fondo de cooperación local engloba programas finalistas y transferencias incondicionadas que varían en función de los destinatarios, dividiéndose así en seis secciones diferentes: Sección capitalidad, Sección cabeceras de comarca, Sección municipios con población superior a 5000 habitantes, Sección municipios con población superior a 2000 habitantes, Sección pequeños municipios, y Sección de otras líneas finalistas.

En principio solo las primeras cuatro secciones venían constituyendo una vía de financiación de carácter incondicionado para las respectivas entidades beneficiarias. Sin embargo, a partir del año 2021 se ha introducido en las respectivas leyes de presupuestos que recogen la regulación del Fondo un importante condicionante para las secciones de cabeceras de comarca y municipios con más de 5000 o 2000 habitantes, exigiendo la suscripción de un convenio en el que se determinará el destino de los fondos, “que se aplicarán 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, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local”⁴¹.

Este condicionante tergiversa a nuestro modo de ver la naturaleza originaria de estas secciones del Fondo de Cooperación Local, que se configuran *a priori* como transferencias corrientes, dejando como fondos puramente incondicionados en los presupuestos para 2024 únicamente los 2 971 097 euros destinados a la Sección de capitalidad (lo que representaría apenas 9,18 euros por habitante); en cambio, si incluyéramos también las partidas al resto de municipios de más de 2000 y 5000 habitantes y las comarcas, la dotación de transferencias corrientes ascendería a 8 321 829 euros (25,73 euros por habitante)⁴².

En todo caso, al margen del debate sobre qué importes considerar incondicionados o no, lo cierto es que este instrumento viene aportando a las entidades locales riojanas (también a las comarcas) unos recursos sostenidos en el tiempo, aunque expuestos a los vaivenes presupuestarios, sin que su

41. Art. 35.3, Ley 12/2023, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2024.

42. El resto del Fondo de Cooperación Local estaría constituido por transferencias de capital de naturaleza finalista, que alcanzan en 2024 la cifra de 22 803 638 euros.

dotación ni su evolución estén garantizadas por ningún medio, desvinculándose de cualquier forma de participación en los ingresos de la Comunidad.

6.8 Comunidad Valenciana

En el año 2006 se aprobó la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana⁴³, introduciendo en su art. 64.3 una mención expresa a la creación de un fondo de cooperación local por ley de Les Corts, “con los mismos criterios que el fondo estatal”. Aunque nada se dice respecto a su estructura o el origen de los fondos, la mención a los criterios del fondo estatal podría hacer pensar que se abogaba por un mecanismo de participación en los ingresos de la comunidad plenamente incondicionado.

No fue hasta el año 2010 cuando la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana, concretó este mandato estatutario y en su art. 201 creó el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunidad Valenciana, de carácter incondicionado, en favor de todos los municipios. Nada se indicaba respecto a su dotación mínima o sus reglas de distribución; la primera se remitía a las correspondiente leyes de presupuestos, y su distribución a un desarrollo reglamentario; eso sí, en su apdo. 5 se indicaba como mecanismo de evolución un sistema particular, máxime ante la conocida infrafinanciación de que adolece la Comunidad Valenciana en el actual sistema de financiación autonómico: “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 fondo de cooperación municipal, sin embargo, no se activó como tal hasta el ejercicio 2017, mediante el Decreto 51/2017, de 7 de abril, por el que se regula el Fondo de Cooperación Municipal Incondicionado de la Comunitat Valenciana, con una dotación de 40 000 000 de €, cifra que no se actualizó en los años sucesivos (realmente tampoco se había modificado el sistema de financiación autonómica al que se vinculaba).

Poco tiempo más tarde, sin embargo, esta regulación quedó derogada por la aprobación de una nueva Ley 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunidad Valenciana. El principal cambio, además de incluir a las entidades locales menores, no era otro que implicar de forma

43. 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.

forzosa a las diputaciones provinciales en la dotación del Fondo, porque su participación voluntaria hasta entonces generaba diferencias entre municipios en función de la provincia de pertenencia (en concreto, la Diputación de Alicante, presidida por el PP, se oponía a esta contribución obligatoria que sí realizaban las otras diputaciones, presididas por el PSPV, que también presidía entonces la Generalitat).

El conflicto estaba servido y varios preceptos de esta Ley 5/2021 fueron objeto de sendos recursos de inconstitucionalidad por parte del PP y de VOX, resueltos en las recientes SSTC 124/2023, de 26 de septiembre, y 143/2023, de 24 de octubre, respectivamente. Dado que son objeto de estudio en otro trabajo de este mismo número, al que nos remitimos para su profundización, solo vamos a llamar la atención sobre los aspectos que pueden afectar al funcionamiento del Fondo de Cooperación Municipal.

Lo más importante es que la primera STC 124/2023, de 26 de septiembre, ha declarado inconstitucionales y nulos tan solo el art. 7 de la Ley 5/2021 y el inciso “en aplicación del artículo 66 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana” del apdo. 6 del art. 5, desestimando el recurso en todos los demás extremos, y respaldando así la nueva normativa prácticamente en su totalidad⁴⁴.

La derogación del art. 7 tiene especial relevancia por cuanto contenía las reglas de distribución del fondo. El argumento del TC es contundente: dado que el Estatuto exige en su art. 64.3 que el Fondo de Cooperación se cree “con los mismos criterios que el fondo estatal”, no cabía modificar estos criterios mediante ley autonómica.

No obstante, las SSTC convalidan el aspecto más conflictivo, que era la participación obligada de las diputaciones provinciales en la dotación del fondo, que, eso sí, deja de incluir regla alguna para su actualización, desvinculándose totalmente de la evolución de la economía de la comunidad o de sus ingresos.

Para el año 2023 ya se aprobó el primer “Plan Sectorial”⁴⁵ que recogía el reparto de aportaciones a realizar por cada entidad (Generalitat y las tres diputaciones), con un total de 80 millones de euros (50 % la Generalitat y 50 % entre las tres diputaciones); para el año 2024⁴⁶ la dotación total se ha elevado a 100 millones de euros (50 000 000 de euros por la Generalitat,

⁴⁴. La eliminación de la mención al Estatuto en este inciso responde a que realmente el art. 66 del Estatuto hace mención al control en la ejecución por las diputaciones provinciales de competencias delegadas por la Generalitat, no siendo este el caso.

⁴⁵. Acuerdo de 17 de junio de 2022, del Consell, por el que se aprueba el Plan Sectorial de Financiación Básica del Fondo de Cooperación Municipal.

⁴⁶. Acuerdo de 24 de marzo de 2023, del Consell, por el que se aprueba el Plan sectorial de financiación básica del Fondo de Cooperación Municipal, para el ejercicio 2024.

16 974 354 euros por la Diputación de Alicante, 7 427 624 euros por la Diputación de Castellón, y 25 598 022 euros por la Diputación de Valencia). Estas cifras, aunque sean altas en valores absolutos, apenas representan 19,17 euros de financiación incondicionada por habitante.

7

Comunidades que no cuentan con programas estables de transferencias incondicionadas a favor de las entidades locales

Finalmente, un cuarto grupo son las comunidades autónomas que hoy en día siguen sin contribuir mediante transferencias incondicionadas de cualquier tipo a la suficiencia financiera de las entidades locales.

El primer ejemplo lo encontramos en **Castilla-La Mancha**, que desde el ejercicio 2012, amparándose en la necesidad de ajustes en el gasto autonómico, modificó la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha, transformando la estructura del Fondo Regional de Cooperación Local y convirtiendo todas las aportaciones en subvenciones finalistas condicionadas a la financiación de actuaciones de inversión en obras y equipamientos de competencia local. No solo eso; en la última década la propia dotación de este fondo, puramente condicional, se ha reducido drásticamente hasta apenas 3 200 000 euros.

En el caso de la **Comunidad de Madrid**, en el año 2003 se aprobó el Decreto 66/2003, de 22 de mayo, que creaba el Fondo Regional de Cooperación Municipal, configurado en su momento como un complemento del Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid (PRISMA), de naturaleza plurianual y con una financiación mixta, tanto autonómica como municipal. No obstante, la participación de las entidades locales en este instrumento ha tenido siempre la naturaleza de subvenciones, desapareciendo en todo caso cualquier dotación independiente al mismo a partir del ejercicio 2017.

En el actual Programa de Inversión Regional de la Comunidad de Madrid para el período 2022-2026, con una dotación de 1 000 000 000 de euros, se prevé expresamente la posibilidad de que los municipios de menos de 5000 habitantes puedan solicitar subvenciones por importe de hasta un 25 % de su gasto corriente, siendo de un 20 % para los municipios de entre 5000 y 50 000 habitantes, y excluyéndose a los de mayor población.

Aunque no descartamos que estemos ante recursos que puedan llegar a ser significativos, la realidad es que el sistema de subvenciones se aleja frontalmente de los principios más elementales de la autonomía local.

La última comunidad que prácticamente ha prescindido de crear programas de transferencias incondicionadas en favor de sus entidades locales es la **Región de Murcia**. Sí es cierto que mantiene anualmente en sus presupuestos un programa denominado Plan de Cooperación Local, dotado en 2024⁴⁷ con 17 583 383 euros; sin embargo, el mismo se nutre mayoritariamente de subvenciones de carácter finalista, siendo de carácter plenamente incondicionado apenas 1 200 000 euros con destino al Fondo de Financiación de las corporaciones locales de menos de 5000 habitantes (que son apenas 8 en la Región), cifra que apenas representa 0,77 euros por habitante de la Región, aunque si tenemos en cuenta el escaso tamaño de estos municipios sí constituye una financiación relevante, por encima de 70 euros por habitante de media.

8

Resumen de las características de los instrumentos de cooperación local de las comunidades autónomas

En las dos siguientes tablas y la gráfica final intentamos realizar la necesaria —aunque difícil— comparativa entre instrumentos de cooperación local creados por las comunidades autónomas, con una dificultad que estriba principalmente en las mencionadas falta de sistemática y heterogeneidad de los fondos existentes. No obstante, en la primera tabla hemos tratado de reflejar algunos parámetros formales que pueden servir como punto de referencia para ofrecer una panorámica del actual esfuerzo de las comunidades autónomas por ofrecer mecanismos que generen seguridad jurídica, claros y transparentes. Si bien, como venimos comentando, el origen estricto de los fondos, salvo que se refleje en los mecanismos de evolución, suele tener poca relevancia práctica, en la última fila hemos querido recoger la propia concepción que cada fondo refleja en su normativa. Todo ello, por supuesto, al margen del aspecto puramente cuantitativo que pretendemos resumir en la segunda tabla, recopilando la dotación absoluta del fondo y dos valores relativos que facilitan la comparabilidad del esfuerzo autonómico por ofrecer financiación incondicionada a las entidades locales: la financiación por habitante de la comunidad y el porcentaje sobre el presupuesto de gasto.

47. Ley 4/2023, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2024.

Tabla 1. Aspectos formales de los fondos de cooperación y participación vigentes en las comunidades autónomas de régimen común (2024)

Comunidad autónoma	Instrumento de financiación	Instrumento normativo	Entidades locales beneficiarias	Índice de evolución	Origen de los recursos
Andalucía	Fondo participación en los tributos de la Comunidad Autónoma	Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía	Municipios	Evolución de los ITA (incumplido)	Participación genérica en los ingresos tributarios
Aragón	Fondo Aragonés de Cooperación Municipal	Ley 5/2022, de 6 de octubre, Reguladora del Fondo Aragonés de Financiación Municipal	Municipios	Endeudamiento relativo de la Comunidad	Participación en los ingresos de la Comunidad
Asturias	Fondo de Cooperación Municipal	Ley del Principado de Asturias 6/2008, de 30 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Tributarias para 2009	Municipios de menos de 40 000 habs.	Ninguno	Dotación en ley de presupuestos
Canarias	Fondo Canario de Financiación Municipal	Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal	Municipios adheridos de forma voluntaria	Evolución de las previsiones de ingresos no financieros	Dotación en ley de presupuestos
Cantabria	Fondo de Cooperación Municipal	Ley 5/2020, de 15 de julio, Reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de Cantabria	Municipios	IPC anual de la Comunidad	Dotación en ley de presupuestos
Castilla y León	Fondo de cooperación económica general (municipios de menos de 1000 habs.)	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	Municipios con población inferior o igual a 1000 habs.	Porcentaje de variación del Presupuesto de ingresos no financieros	Participación genérica en ingresos de impuestos cedidos
	Fondo de participación en los impuestos propios de la Comunidad Autónoma		Municipios y provincias	Recaudación de los impuestos propios	20 % de la recaudación de los impuestos propios de la Comunidad
Cataluña	Fondo de Cooperación Local	Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña	Municipios Comarcas AMB EMD	Ninguno	Participación genérica en los ingresos de la Comunidad

Comunidad autónoma	Instrumento de financiación	Instrumento normativo	Entidades locales beneficiarias	Índice de evolución	Origen de los recursos
Extremadura	Fondo Regional de Cooperación Municipal	Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura	Municipios ELM	Evolución de la recaudación de ingresos tributarios (Incumplido)	Participación genérica en los ingresos tributarios de la Comunidad
	Programas de Colaboración Económica Municipal		Municipios	Ninguno	Dotación en la ley de presupuestos
Galicia	Fondo de Cooperación Local	DA 5.ª Ley 4/2010, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2011	Municipios	Porcentaje directo de la recaudación de los ingresos tributarios y precios públicos	Participación directa en porcentaje de recaudación ingresos tributarios y precios públicos
	Fondo de Cooperación Local	Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears	Municipios ELM	Porcentaje mínimo sobre ingresos propios de la Comunidad (modificado a la baja)	Dotación en la ley de presupuestos
Murcia	Fondo de financiación de las corporaciones locales menores de 5000 habs.	Ninguno (respectivas leyes de presupuestos)	Municipios de menos de 5000 habs.	Ninguno	Dotación en la ley de presupuestos
	Fondo de Cooperación Local	Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja	Logroño Cabeceras de comarca Municipios con población superior a 2000 habs.	Ninguno	Dotación en la ley de presupuestos
C. Valenciana	Fondo de Cooperación Municipal	Ley 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunidad Valenciana	Municipios ELM	Ninguno	Dotación en la ley de presupuestos tras aprobación plan sectorial

Fuente: elaboración propia a partir de las normativas autonómicas

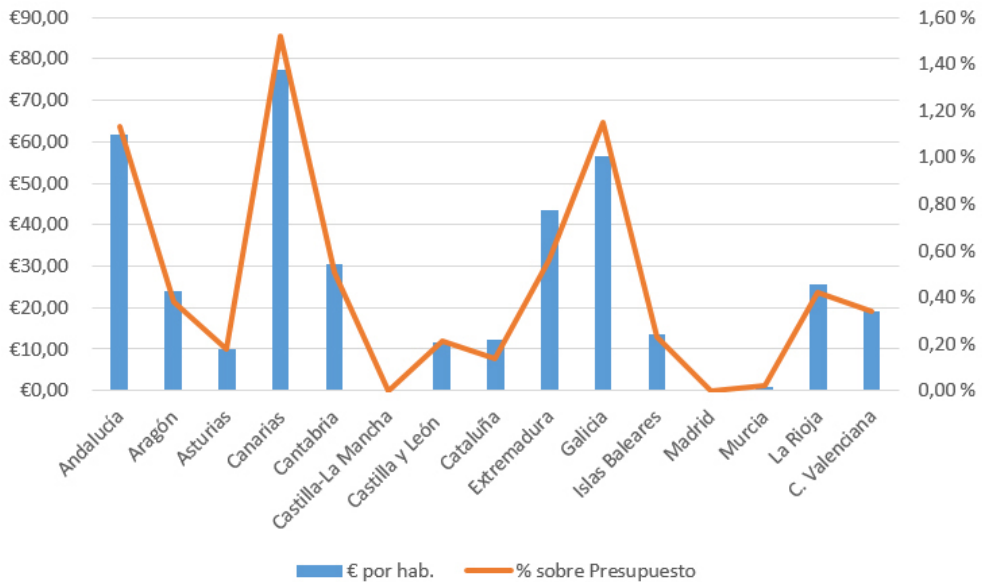
Tabla 2. Instrumentos autonómicos que aportan transferencias incondicionadas a las entidades locales.
Dotación 2024 y financiación por habitante

Comunidad autónoma	Instrumento de financiación	Dotación presupuestaria (2024)	Financiación per cápita (2024)	Porcentaje sobre presupuesto comunidad (2024)
Andalucía	Fondo participación en los tributos de la Comunidad Autónoma	530 000 000 de €	61,62 €	1,13 %
Aragón	Fondo Local de Aragón: Fondo Aragonés de Cooperación Municipal	32 050 000 €	23,90 €	0,38 %
	Fondo Local de Aragón: consejos comarcales	63 521 435,89 €	47,37 €	0,74 %
Asturias	Fondo de Cooperación Municipal	10 000 000 de €	9,96 €	0,18 %
Canarias	Fondo Canario de Financiación Municipal: cuantía de libre disposición	171 724 460 €	77,21 €	1,52 %
Cantabria	Fondo de Cooperación Municipal	17 995 584 €	30,58 €	0,51 %
Castilla y León	Fondo de cooperación económica general: (hasta 1000 habs.)	12 806 303,04 €	5,32 €	0,10 %
	Fondo de participación en los impuestos propios de la Comunidad Autónoma	14 085 032 €	6,28 €	0,11 %
Cataluña	Fondo de Cooperación Local (municipios)	98 551 621,29 €	12,32 €	0,14 %
	Fondo de Cooperación Local (comarcas, Área Metropolitana de Barcelona y ELM)	46 998 360,39 €	5,88 €	0,07 %
Extremadura	Fondo Regional de Cooperación Municipal	45 830 000 €	43,5 €	0,56 %
	Programas de colaboración económica municipal	114 000 000 de €	108,26€	1,40 %
Galicia	Fondo de Cooperación Local	152 278 957 €	56,48 €	1,15 %
Islas Baleares	Fondo de Cooperación Local	16 473 471 €	13,6 €	0,23 %

Comunidad autónoma	Instrumento de financiación	Dotación presupuestaria (2024)	Financiación per cápita (2024)	Porcentaje sobre presupuesto comunidad (2024)
Murcia	Plan de Cooperación Local: Fondo de financiación de las corporaciones locales menores de 5000 habitantes	1 200 000 €	0,77 €	0,02 %
La Rioja	Fondo de Cooperación Local	8 321 829 €	25,73 €	0,42 %
C. Valenciana	Fondo de Cooperación Municipal	100 000 000 de €	19,17 €	0,34 %

Fuente: elaboración propia a partir de leyes de presupuestos 2024 y datos del INE

Gráfico 1. Financiación municipal plenamente incondicionada procedente de los diferentes fondos autonómicos (2024)



Fuente: elaboración propia a partir de datos Tabla 2

9 Conclusiones

Llevamos décadas reivindicando una verdadera participación en tributos de las comunidades autónomas y ansiando que el TC profundizara en el respaldo a esta figura, como eje de la responsabilidad de las comunidades autónomas en la suficiencia financiera de las entidades locales. Sin embargo, la STC 40/2021, aunque contenga algunas certezas, ha hecho un flaco favor a su desarrollo al realizar una interpretación estricta del asentado concepto de PICA (participación general en los ingresos de la Comunidad, como realiza el Estado con las PIE para los municipios de menor tamaño). En este pronunciamiento parece limitarse su alcance a una verdadera participación en tributos propios, transformando este modelo ideal en prácticamente una quimera, teniendo en cuenta el actual contexto de imposición propia heterogénea y con poca capacidad recaudatoria. En el plano formal es cierto que es posible, pero resultará difícil con los tributos propios como referencia articular una aportación efectiva, por volumen, a la autonomía y suficiencia financiera de las entidades locales.

El ejemplo de Castilla y León es esclarecedor en este sentido, pues a pesar de ser pionera en la creación de un verdadero sistema de PATRICA, el escaso peso de la imposición propia (con solo dos figuras) y la asignación de apenas el 20 % de la recaudación para el Fondo, provocan que la dotación de este en términos de financiación por habitante sea muy escasa. Escasa hasta el punto de que es la segunda comunidad que menos recursos destina de entre las que han creado instrumentos de cooperación estables, solo por delante de Asturias, incluso teniendo en cuenta también la parte del Fondo de Cooperación General que se asigna de forma incondicionada a los municipios de menos de 1000 habitantes.

El rayo de luz lo ponen las tres comunidades que aportan recursos incondicionados significativos (Andalucía, Canarias y Galicia, todas por encima del 1 % de su presupuesto de gastos anual), aunque para ello tengan que alejarse inevitablemente de la estricta concepción constitucional y apuesten por sistemas más “rudimentarios” de participación en ingresos. Nuestra postura, ciertamente pragmática, antepone esta contribución efectiva más allá de las características formales de estos fondos o del origen de sus recursos, siempre que se cumplan unos parámetros mínimos. Este 1 % de contribución anual creemos que puede y debe servir de referencia particularmente para las comunidades que mantienen apuestas formalmente válidas pero muy tibias en su dotación.

En todo caso, recordamos que estas aportaciones, incluso siendo ejemplares, apenas alcanzan una quinta parte de la realizada por el Estado a través de la PIE, cuando a nadie escapa que los ingresos tributarios autonómicos guardan una proporción muy superior a esa quinta parte respecto a los estatales.

El carácter aún subordinado y excesivamente politizado de este mecanismo de financiación de las entidades locales se manifiesta en los cuantiosos incumplimientos normativos en que han incurrido —y siguen incurriendo aún— algunas comunidades autónomas, tanto de sus propios estatutos de autonomía como de las leyes en que se desarrollan estos fondos. No actualizar la dotación conforme a los parámetros previstos, no regular los fondos mediante una norma autónoma de rango legal o, simplemente, infra-dotarlos, constituyen incumplimientos flagrantes que parecen camuflarse bajo la falsa concepción de que este esfuerzo autonómico no constituye un imperativo constitucional, sino una práctica discrecional y siempre loable.

Dentro de las últimas novedades que el heterogéneo panorama autonómico siempre nos brinda, hemos de destacar la interesante apuesta de Extremadura por canalizar las habituales subvenciones que mantienen el resto de las comunidades a través de los programas de colaboración económica municipal, con la naturaleza de transferencias de corte claramente finalista, pero incondicionadas en términos de ejecución y control, con una clara vocación de concertación. Sin duda alguna, puede ser una vía que explorar para aligerar las cargas asociadas al perverso vehículo de la subvención y dejar atrás una visión excesivamente paternalista de las aportaciones de la comunidad autónoma a las entidades locales.

Las recientes SSTC 124/2023, de 26 de septiembre, y 143/2023, de 24 de octubre, respaldando la contribución obligatoria de las diputaciones provinciales al Fondo de Cooperación Municipal de la Comunidad Valenciana, pueden parecer una buena noticia para mejorar la entidad de estos fondos, al aumentar el ámbito potencial aportante; sin embargo, entendemos que esconde un planteamiento arriesgado, al poner prácticamente al mismo nivel de contribución a la suficiencia financiera de los municipios dos niveles de gobierno con recursos y competencias muy dispares.

El problema se genera a nuestro modo de ver en el empleo del término “cooperación” como sobrenombre de la mayoría de estos fondos autonómicos, en lugar de hablar simplemente de “financiación” o “participación en tributos”. En este sentido, la RAE define cooperar como “Obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin”, lo que no concuerda con la función de garante de la suficiencia financiera y autonomía local, de la que solo son corresponsables las comunidades autónomas y que se ejerce, únicamente, mediante financiación plenamente incondicionada.

Esta distinción en el caso del Estado está muy clara, existiendo, por un lado, el vehículo de la PIE para canalizar la financiación no finalista, y, por otro, los instrumentos de cooperación económica orientados a financiar inversiones, de carácter finalista⁴⁸.

Dado que las diputaciones también tienen competencias de cooperación, se las pretende implicar en esta suficiencia financiera y autonomía local, de la que solo son corresponsables las comunidades autónomas. Las diputaciones tienen ciertamente competencias en materia de asistencia y cooperación a los municipios; pero esta cooperación lo es en su concepción estricta y no en la concepción amplia que emplean las comunidades autónomas para camuflar su verdadera obligación de dotar de financiación, y no cooperación, a las entidades locales.

10 Bibliografía

- Anglès Juanpere, B. (2017). Naturaleza y evolución de las PICAS en las Comunidades Autónomas de Régimen Común. *Crónica Tributaria*, 163, 7-46.
- Casado Ollero, G. (2002). La participación en los tributos del Estado y de las CC. AA. Autonomía. Suficiencia Financiera. Coordinación. *Tributos Locales*, 19, 15-37.
- Macarro Osuna, J. M., Martín Rodríguez, J. M., Arribas León, M., Herminos Álvarez, M., Ramos Prieto, J. y Trigueros Martín, M.^a J. (2022). *Financiación y colaboración financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las Entidades Locales: situación actual y posibles líneas de reforma*. Sevilla: IEHPA.
- Martín Rodríguez, J. M. (2010). La participación de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas: la hora de la verdad. *Cuadernos de Derecho Local*, 24, 101-143.
- Medina Guerrero, M. (2012). Asistencia y cooperación económica a los municipios. *Anuario del Gobierno Local 2011*, 173-199.

48. En sus sucesivas normas: Real Decreto 665/1990, de 25 de mayo, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las Entidades locales; Real Decreto 1328/1997, de 1 de agosto, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las Entidades locales; y Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales. En la actualidad se canalizan principalmente a través de los convenios de cooperación entre las entidades locales y la Administración General del Estado en el marco de los arts. 47 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Ministerio de Administraciones Públicas. (2005). *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2023). *Haciendas Locales en Cifras. Año 2021*. Disponible en <https://www.hacienda.gob.es/CDI/SGFAL/HHLL%20en%20cifras/HHLL-en-cifras-2021.pdf> (última consulta, 20 de enero de 2024).

Ramos Prieto, J. (2009). *La participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

— (2021). Situación de la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas como recurso de las Haciendas Locales: ¿avance, retroceso o estancamiento? *Tributos Locales*, 152, 149-173.

Ramos Prieto, J., Martín Rodríguez, J. M. y Macarro Osuna, J. M. (2018). ¿Cumplen los instrumentos de colaboración financiera y cooperación económica con las Entidades Locales existentes en las CCAA con el mandato del art. 142 CE? *Tributos Locales*, 137, 11-39.

Suárez Pandiello, J., Bosch Roca, N., Pedraja Chaparro, F., Rubio Guerrero, J. J. y Utrilla de la Hoz, A. (2008). *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*. Salamanca: Federación Española de Municipios y Provincias. Disponible en <http://femp.femp.es/files/566-578-archivo/HACIENDAS%20LOCALES%20RADIOGRAFIA.pdf> (última consulta, 20 de enero de 2024).

Valenzuela Villarrubia, I. (2006). *El sistema de financiación de los entes locales: visión crítica y propuestas para su reforma*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.

Zornoza Pérez, J. (2008). La regulación de las participaciones locales en ingresos de las Comunidades Autónomas: una exigencia constitucional. *Cuadernos de Derecho Público*, 33, 11-46.