

La Ley reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de la Comunidad Valenciana ante el Tribunal Constitucional: luces y sombras

JESÚS RAMOS PRIETO
*Catedrático de Derecho Financiero y Tributario.
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

1. Introducción

2. Origen de la controversia: la configuración dual del Fondo de Cooperación Municipal de la Comunidad Valenciana

- 2.1. Antecedentes
- 2.2. Características básicas del Fondo de Cooperación Municipal conforme a la Ley 5/2021. Exigencia de aportaciones obligatorias de las diputaciones provinciales
- 2.3. Doble reflejo de la competencia autonómica sobre régimen local en la configuración del fondo
 - 2.3.1. *Naturaleza primaria: instrumento de financiación incondicionado de las Haciendas locales por la comunidad autónoma*
 - 2.3.2. *Naturaleza secundaria: instrumento de coordinación autonómica de la competencia provincial de asistencia y cooperación a los municipios*
- 2.4. Recapitulación: financiación y cooperación económica como ámbitos diferenciados del régimen local

3. Adecuación de la regulación del Fondo de Cooperación Municipal al marco constitucional: sentencias 124/2023 y 143/2023

- 3.1. Autonomía local y coordinación autonómica de las competencias de las provincias

Artículo recibido el 26/02/2024; aceptado el 27/02/2024.

- 3.2. Autonomía local en la vertiente del gasto, suficiencia financiera y coordinación autonómica de las competencias de las provincias
- 3.3. Constitucionalidad de la exigencia de aportaciones obligatorias de las diputaciones provinciales al fondo
 - 3.3.1. *Autonomía local: no hay vaciamiento de competencias provinciales*
 - 3.3.2. *Autonomía de gasto y suficiencia financiera: las aportaciones obligatorias de las diputaciones no son desproporcionadas*
 - 3.3.3. *Consideraciones críticas*
- 3.4. Criterios de distribución de fondo: vulneración del Estatuto de la Comunidad Valenciana
- 4. Reforma del Fondo de Cooperación Municipal por la Ley 7/2023: vuelta al modelo de aportaciones voluntarias de las diputaciones provinciales**
- 5. Conclusión: la conveniencia de deslindar la financiación de las Haciendas locales y la colaboración financiera o cooperación económica local**
- 6. Bibliografía**

Resumen

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en fechas recientes (sentencias 124/2023 y 143/2023) sobre la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunidad Valenciana. El primero de estos pronunciamientos sintetiza la doctrina sobre dos aspectos fundamentales del régimen local: la garantía constitucional de la autonomía local y las limitaciones al ejercicio de facultades de coordinación por las comunidades autónomas, por un lado; y la dimensión financiera de la autonomía local y la suficiencia de las Haciendas locales, por otro lado. Al proyectar esta doctrina sobre la regulación legal del citado fondo, el Tribunal Constitucional no ha apreciado en ella vicios de inconstitucionalidad, salvo por lo que respecta a la vulneración del Estatuto de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, el criterio adoptado resulta discutible y deja algunas incógnitas en el aire, como lo prueba la formulación de dos votos particulares.

Palabras clave: *financiación local; autonomía provincial; coordinación; Haciendas locales; suficiencia financiera.*

The law governing the municipal cooperation fund of the Valencian Community before the Constitutional Court: lights and shadows

Abstract

The recent judgments (124/2023 and 143/2023) of the Constitutional Court have shed light on the constitutionality of various provisions of Law 5/2021, of 5 November, which regulates the Municipal Cooperation Fund for municipalities and smaller local entities within the Valencian Community. These judgments encapsulate the Court's stance on crucial aspects of the local governance framework: the constitutional safeguard of local autonomy and the constraints on the exercise of coordination powers by autonomous communities, alongside the financial realm of local autonomy and the adequacy of local finances. While the Constitutional Court found no unconstitutional flaws in the regulation of the Fund, except for the breach of the Autonomous Community's Statute, the adopted criterion invites debate and leaves certain ambiguities, as underscored by two dissenting opinions.

Keywords: local finance; autonomy at the provincial level; coordination; municipal finances; financial sustainability.

1 Introducción

Las recientes sentencias del Tribunal Constitucional 124/2023, de 26 de septiembre, y 143/2023, de 24 de octubre, nos han permitido conocer su visión respecto de la naturaleza y configuración de uno de los instrumentos de financiación local implementados por las comunidades autónomas durante los últimos años con el fin de dar cumplimiento al artículo 142 de la Constitución. Se trata del Fondo de Cooperación Municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunidad Valenciana (en adelante FCM), creado por la Ley 5/2021, de 5 de noviembre.

Nuestro análisis se centrará en el primero de esos pronunciamientos, que a pesar de la amplitud del objeto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados se ha traducido en una declaración de inconstitucionalidad circunscrita a solo dos preceptos de la ley autonómica, en concreto a sus artículos

5.6 y 7. En cambio, la Sentencia 143/223 reviste escaso interés, pues tras declarar extinguida, por pérdida sobrevenida de su objeto, la impugnación de esos dos preceptos¹, desestima también con una breve argumentación el cuestionamiento de otros aspectos puntuales de la Ley 5/2021 realizado en el recurso interpuesto por el Grupo Parlamentario Vox².

Un acercamiento en clave constitucional a las relaciones financieras entre las Haciendas autonómicas y las Haciendas locales (vía transferencias de las primeras hacia las segundas) resulta de especial interés por su indudable trascendencia en el funcionamiento de nuestro modelo descentralizado de gobierno multinivel, máxime si tenemos en cuenta que son muy escasos los pronunciamientos recaídos sobre el tema hasta la fecha.

El más relevante es, sin duda, la Sentencia 40/2021, de 18 de febrero, que enjuició las modificaciones introducidas en 2020 en los dos instrumentos de financiación y cooperación económica local general implementados por la Ley 10/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Entidades Locales vinculada a ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León: el Fondo de participación en los impuestos propios, por un lado, 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, por otro lado³.

Mucho más atrás en el tiempo hay que remontarse a la Sentencia 150/1990, de 4 de octubre, desestimatoria de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley de la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Madrid 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid⁴.

Las comunidades autónomas tienen, en virtud del artículo 142 de nuestra norma fundamental y de las competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus respectivos estatutos de autonomía, una obligación de contribuir activamente a la suficiencia de medios de las Haciendas

1. Fundamento jurídico 2.

2. Fundamento jurídico 3, donde se desestiman los motivos de impugnación esgrimidos en relación con los artículos 9.1 y 11, apartados 1.d) y 2.e), y la disposición final primera de la Ley 5/2021.

3. La Sentencia 40/2021 desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra las modificaciones introducidas en la Ley 10/2014 a través del 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 una revisión crítica de este pronunciamiento pueden consultarse Ramos Prieto (2021: 153-157) y Lago Montero (2022: 34-40).

4. Esta sentencia tuvo en su día una amplia resonancia por avalar la constitucionalidad del recargo del 3 % sobre la cuota líquida del IRPF, creado por la comunidad autónoma con el fin de obtener ingresos destinados a la dotación del fondo autonómico de solidaridad municipal. Pero en sus fundamentos jurídicos 10 a 12 se contienen aclaraciones importantes sobre el alcance y los límites de la competencia autonómica para establecer un instrumento de estas características y su compatibilidad con el principio constitucional de autonomía local.

locales. De ahí que ese precepto constitucional contemple la participación en los tributos de las comunidades autónomas como uno de sus tres recursos fundamentales, junto a los tributos propios y la participación en los tributos del Estado. Tras muchos años de inacción, la Ley 5/2021 buscó atender esta obligación constitucional y estatutaria, dando carta de naturaleza al FCM como instrumento de financiación incondicionada o no finalista en el ámbito de la Comunidad Valenciana. No obstante, la ley fue más allá de la mera creación de un mecanismo de transferencias desde la Hacienda autonómica hacia los municipios y entidades locales menores. En el ejercicio de su potestad de coordinación de las competencias locales, concretamente de la competencia de las provincias en materia de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, la comunidad autónoma ha obligado además a las diputaciones provinciales a participar en la dotación económica del fondo mediante aportaciones dinerarias con cargo a sus presupuestos. De esta forma, el fondo sirve a dos objetivos de manera simultánea: financiar a las entidades locales con recursos procedentes del presupuesto autonómico, y coordinar la cooperación económica que las diputaciones llevan a cabo en favor de los pequeños municipios. Como constataremos enseguida, en esa dualidad radica el germen de la controversia residenciada ante el Tribunal Constitucional.

2

Origen de la controversia: la configuración dual del Fondo de Cooperación Municipal de la Comunidad Valenciana

2.1

Antecedentes⁵

En su versión inicial, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, guardaba silencio sobre la implicación de la entonces naciente comunidad autónoma en el sostenimiento de las Haciendas locales. Pero tras su modificación a través de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, su artículo 64.3 asumió un compromiso inequívoco:

“Para potenciar la autonomía local sobre la base del principio de subsidiariedad, por Ley de Les Corts, se creará el Fondo de Cooperación

5. Para un examen más detenido de estos antecedentes nos remitimos a Macarro *et. al.* (2022: 269-273).

Municipal de la Comunitat Valenciana con los mismos criterios que el fondo estatal”.

Pese a ser muy escueta, se trata de una clara exigencia al legislador para que posibilite la transferencia de ingresos desde el presupuesto de la comunidad autónoma al menos hacia los municipios (de ahí el calificativo de “municipal”, que en principio no incluiría a otras entidades locales). Ello engarza, a su vez, con un mandato de velar por la suficiencia de recursos de las Haciendas locales mediante una financiación acorde a una distribución de competencias basada en los principios de descentralización, subsidiariedad y simplificación administrativa, según dispone el artículo 70.2 del propio estatuto.

En cualquier caso, conviene advertir que el panorama previo a 2006 no era del todo baldío. Desde 2005 se puso en marcha un fondo de cohesión territorial⁶, encaminado a promover el equilibrio territorial intermunicipal mediante una línea específica de ayudas, canalizadas en forma de subvenciones y destinadas a la cobertura de determinados gastos corrientes y de inversión de los municipios de menor capacidad económica y de gestión⁷. Este fondo, que alcanzó una dotación presupuestaria máxima de 10 403 400 euros en los ejercicios 2007 y 2008, operó hasta el ejercicio 2016 inclusive.

Pese al anuncio de la reforma estatutaria de 2006, el primer paso para la creación del FCM no se produjo hasta la aprobación de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana. Su artículo 201 (derogado después por la Ley 5/2021) lo abrió a todos los municipios, aunque con el requisito de cumplir la obligación de presentar la cuenta general aprobada ante la Sindicatura de Cuentas y de tener, en su caso, un plan de estabilidad financiera. Y lo concibió como un instrumento destinado a financiar sus servicios, infraestructuras y equipamientos básicos, mediante las dotaciones que se establecieran para cada ejercicio en la ley de presupuestos de la comunidad autónoma. La concreción de los criterios de distribución fue remitida en su integridad a las disposiciones reglamentarias, aunque recogándose una garantía de posible crecimiento de los recursos en paralelo a la mejora de la financiación de la propia comunidad autónoma respecto a la media nacional de financiación autonómica por habitante.

Sin embargo, aún tuvieron que pasar siete años hasta la implementación efectiva del FCM como instrumento de financiación local de carác-

6. Ley 14/2004, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio 2005.

7. En 2005 y 2006 las convocatorias de ayudas quedaron restringidas a los municipios y entidades menores cuya población no excediera de 1500 habitantes. No obstante, a partir de 2007 el fondo se abrió parcialmente a los municipios y entidades de hasta 5000 habitantes.

ter incondicionado y no finalista, en forma de transferencias excluidas de la consideración de subvenciones, a causa de la falta de desarrollo reglamentario de la Ley 8/2010 por parte del Gobierno regional.

Su andadura se inició por fin en 2017 con una dotación inicial por parte de la comunidad autónoma de cuarenta millones de euros (no incrementada en ejercicios posteriores)⁸, merced a la aprobación por el Consell del Decreto 51/2017, de 7 de abril. A efectos de este estudio nos interesa subrayar que esta disposición reglamentaria ya abordó dos aspectos que después se plantearon en la regulación del fondo plasmada en la Ley 5/2021 y que dieron lugar a la impugnación ante el Tribunal Constitucional. Por un lado, se contempló su posible configuración como instrumento mixto, dotado con aportaciones económicas tanto de la comunidad autónoma como de las diputaciones provinciales. Por otro lado, se detallaron los criterios de distribución de los recursos entre las entidades locales beneficiarias. Además, se regularon en sus artículos 9 a 11 la composición, el funcionamiento y las funciones de una comisión de seguimiento del FCM, como órgano de composición mixta responsable de su implementación, seguimiento y control de ejecución anual.

En cuanto al primer extremo, el artículo 8.1 del Decreto 51/2017 contempló la posible adhesión al FCM, con carácter voluntario, de las diputaciones provinciales de Alicante, Castellón y Valencia, mediante el correspondiente acuerdo de su órgano competente, en el ejercicio de sus competencias de vertebración del territorio y en el marco de las relaciones interadministrativas de coordinación y cooperación. Tal incorporación implicaba participar a través de sus presupuestos anuales con aportaciones dinerarias a los municipios y entidades menores de su provincia⁹, conformando así un bloque de recursos adicional al provisto por la comunidad autónoma¹⁰. El preámbulo de la citada norma reglamentaria justificó esta participación de las provincias en sus fines propios y específicos de garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, y de asegurar la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal mediante una asisten-

8. Ley 14/2016, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2017.

9. Tales aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas, quedan excluidas del ámbito de aplicación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en virtud de lo dispuesto en su artículo 2.2.

10. En virtud de la disposición final cuarta del Decreto 51/2017, la cuantía inicial a aportar en 2017 por cada diputación provincial que se adhirió al FCM sería igual a la que distribuye la comunidad autónoma en ese ejercicio entre todos los municipios y entidades menores de su provincia. Los posibles incrementos en las cuantías a aportar por las Haciendas provinciales en los ejercicios sucesivos respecto del montante inicial para 2017 debían consensuarse previamente con la comunidad autónoma.

cia económica y financiera que potencie la autonomía local. Como después constataremos, este esquema voluntario de colaboración entre Hacienda autonómica y Haciendas provinciales experimentó un cambio profundo a raíz de la Ley 5/2021.

El otro aspecto concretado por el Decreto 51/2017 fueron las reglas de distribución para determinar los recursos que correspondían a cada entidad beneficiaria, mediante un procedimiento impulsado de oficio por el departamento competente en materia de Administración local. Con relación a las aportaciones de la comunidad autónoma, su artículo 7 previó una fórmula mixta que combinaba dos criterios: una cantidad fija para cada municipio o entidad menor más una cantidad variable en función de la población de derecho según el último padrón municipal vigente, ponderada por coeficientes correctores decrecientes aplicables a cada tramo poblacional de cada entidad beneficiaria y sin computar los habitantes de las entidades menores en la población del municipio. Estos coeficientes, que han venido aplicándose sin variación hasta el ejercicio 2023, son los siguientes:

De 1 a 500 habitantes	4
De 501 a 1000 habitantes	3
De 1001 a 2000 habitantes	2,5
De 2001 a 5000 habitantes	2
De 5001 a 10 000 habitantes	1,5
De 10 001 a 20 000 habitantes	1
De 20 001 a 50 000 habitantes	0,75
De 50 001 a 100 000 habitantes	0,5
Más de 100 000 habitantes	0,25

Se aprecia con claridad que el Gobierno regional entendió que disponía de un amplio margen de configuración para diseñar y ponderar esos criterios de reparto, sin que ello supusiera una vulneración del artículo 64.3 del Estatuto antes transcrito. Después volveremos sobre este particular al hilo de la Sentencia 124/2023.

Por su parte, el artículo 8.1 del Decreto 51/2017 dispuso que las diputaciones provinciales que decidieran adherirse al FCM podrían utilizar las mismas reglas de distribución (con sujeción a idéntico régimen de transferencias incondicionadas) que las contempladas para las aportaciones autonómicas, o, alternativamente, adoptar su propio régimen jurídico y sus reglas de reparto atendiendo a los principios de objetividad y equidad.

2.2

Características básicas del Fondo de Cooperación Municipal conforme a la Ley 5/2021. Exigencia de aportaciones obligatorias de las diputaciones provinciales

Cumplido el primer lustro de funcionamiento del FCM (2017-2021), la vigente Ley 5/2021 optó por proporcionarle un marco normativo de rango legal más amplio que las escuetas pautas marcadas por la Ley 8/2010 (cuyo artículo 201 derogó). No obstante, se aprovechó la ocasión para introducir algunos cambios significativos en su configuración, aunque, eso sí, la aportación autonómica se mantuvo congelada en la cuantía inicial de cuarenta millones de euros, cifra que se ha incrementado en un 25 % (hasta cincuenta millones de euros) en el presupuesto para el presente ejercicio 2024¹¹.

Se preservaron como fines básicos del fondo garantizar la suficiencia financiera de las Haciendas locales, reforzar la autonomía local mediante una financiación global de sus actividades y servicios, y promocionar el equilibrio económico de los entes locales y la realización interna del principio de solidaridad, contribuyendo a que los diferentes núcleos y entidades de población cuenten con una dotación adecuada para la prestación de los servicios de su competencia (artículo 2).

También se mantuvo invariable su naturaleza incondicionada y no finalista, estando las entidades locales facultadas para destinar los recursos recibidos al desarrollo general de sus competencias, sin vinculación a objetivos o finalidades concretos (artículo 3).

Tampoco se introdujeron variaciones sustanciales con respecto al elenco de entidades beneficiarias (artículo 4), que continúan siendo todos los municipios y entidades menores de la Comunidad Valenciana, bajo condición de cumplir la obligación de presentar la cuenta general ante la Sindicatura de Cuentas y de haber remitido al órgano de la Generalitat competente en materia de tutela financiera de las entidades locales, en el supuesto de ser preceptivo, el correspondiente plan económico-financiero, en los términos dispuestos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Por último, se optó asimismo por conservar las reglas de distribución establecidas por el Decreto 51/2017, que como ya hemos explicado consisten en la combinación de una cantidad fija para cada municipio o entidad local menor y otro importe variable, según el número de habitantes, ponderado mediante la aplicación de una serie de coeficientes decrecientes por tramos

11. Ley 8/2023, de 27 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2024.

de población (artículo 7). Al no haber sido objeto de un nuevo desarrollo reglamentario se han seguido aplicando hasta el ejercicio 2023 los coeficientes fijados en su día por el artículo 7 del citado decreto¹², que ya vimos que oscilaban entre un máximo de 4 para el tramo comprendido entre 1 y 500 habitantes y un mínimo de 0,25 para el tramo por encima de 100 000 habitantes¹³.

Entre las novedades promovidas por la Ley 5/2021 cabe mencionar, en primer lugar, la previsión de su artículo 9 de que la financiación global por las entidades locales con cargo al FCM pueda verse complementada con la percepción de aportaciones procedentes de otras líneas específicas establecidas mediante decreto. Se da así cobertura legal a dos líneas específicas preexistentes, una para la lucha contra el despoblamiento iniciada en 2018 y otra para los municipios turísticos creada en 2020¹⁴. Ambas se conciben como un complemento de naturaleza incondicionada y no finalista “con objeto de financiar globalmente las actividades y los servicios de las entidades beneficiarias”.

En segundo término, la labor de implementación, seguimiento y control de la ejecución anual del fondo se atribuye a una comisión de colaboración y coordinación, que reemplazó a la comisión de seguimiento creada por el Decreto 51/2007 y cuya composición, funcionamiento y funciones se detallan en los artículos 10 a 12 de la Ley 5/2021.

Pero la modificación de más hondo calado es, sin duda, la referente al modelo de participación de las diputaciones provinciales en el fondo, que pasa de un esquema de aportaciones voluntarias a otro, bien distinto, de

12. Norma que la disposición derogatoria única de la Ley 5/2021 declaró vigente.

13. Véase la resolución de 16 febrero de 2023, de la Presidencia de la Generalitat, sobre la asignación del FCM correspondiente a cada entidad beneficiaria para el ejercicio presupuestario 2023 (DOGV núm. 9537, de 20 de febrero de 2023).

14. La línea específica del FCM contra el despoblamiento de la Comunidad Valenciana fue creada por el Decreto 182/2018, de 10 de octubre, modificado parcialmente por el Decreto 89/2021, de 2 de julio. Responde al propósito de incorporar en el sistema de financiación de las Haciendas locales un componente que tenga en consideración el descenso de población y el envejecimiento de las zonas rurales. Su consolidación como instrumento de financiación incondicionada y no finalista, ajeno al régimen jurídico de las subvenciones, ha venido de la mano de la Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunidad Valenciana (artículo 8). En 2022 contó con una dotación de cuatro millones de euros, distribuida entre las entidades beneficiarias por la resolución de la Presidencia de la Generalitat de 21 de junio de 2022 (DOGV, núm. 9390, de 25 de julio de 2022), quedando en suspenso en 2023 tras el relevo acontecido en el Gobierno autonómico. Para una revisión de las características de esta línea diferenciada del FCM puede consultarse nuestro trabajo Ramos Prieto (2023: 107-112).

Por su parte, la línea específica del FCM para municipios turísticos se activó mediante el Decreto 142/2020, de 25 de septiembre, modificado por el Decreto 65/2023, de 5 de mayo. En 2023 tuvo una dotación global de cuatro millones y medio de euros, repartidos entre los ayuntamientos beneficiarios mediante la resolución de la Presidencia de la Generalitat de 24 de mayo de 2023 (DOGV núm. 9604, de 26 de mayo de 2023).

aportaciones obligatorias. De las razones que motivaron tan ostensible cambio de paradigma dio cuenta el preámbulo de la propia Ley 5/2021:

“Las diputaciones provinciales, que ostentan, entre sus competencias propias, las de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, conforme al apartado 1.b del artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, podían participar voluntariamente en esta primera fase de implementación del Fondo de Cooperación Municipal.

Este Fondo de Cooperación Municipal se ha implementado y dotado presupuestariamente, por la Generalitat, durante todos los ejercicios posteriores a la entrada en vigor del referido decreto, pero la participación de las distintas diputaciones provinciales, que se han ido incorporando progresivamente, ha sido mayoritaria, pero no completa. Ello ha provocado disfuncionalidades del sistema en cuanto a que los municipios de nuestra Comunitat reciben financiación básica sustancialmente diferente en función de la provincia a la que pertenecen. Esto conlleva la necesidad de un nuevo sistema de cooperación y coordinación, en una materia tan trascendental como la financiación básica municipal, que supone también una exigencia de realizar la cooperación y la coordinación a través de un determinado y concreto instrumento, como es el plan sectorial, en cuya tramitación debe garantizarse la participación de los propios entes locales afectados con la finalidad de armonizar todos los intereses públicos en juego.

Por tanto, resulta necesario un nuevo marco jurídico, incluido en el Plan normativo de la Administración de la Generalitat para 2020, con el fin de garantizar, mediante una norma con rango de ley, que el sistema de financiación local goce de estabilidad y de las máximas garantías de permanencia y equidad territorial para los municipios y las entidades locales menores, que están prestando servicios públicos esenciales desde la proximidad, con el fin de asegurar la sostenibilidad financiera de los municipios y la cobertura de las necesidades básicas de la ciudadanía en el marco de sus competencias.

[...]

La cofinanciación del Fondo de Cooperación Municipal por la Generalitat y las diputaciones provinciales se debe efectuar conforme al principio de proporcionalidad y equidad territorial, con el objeto de garantizar que toda la ciudadanía reciba un nivel mínimo de prestaciones en los servicios públicos locales y que no se produzca ningún tipo de diferencias injustificadas en la financiación de los municipios por su ubicación territorial”.

Según aclara el artículo 2.2 de la Ley, el fundamento para apoyar la obligatoriedad de la participación de las Haciendas provinciales en la financiación básica de los municipios a través de este fondo es la declaración de interés general de la Comunidad Valenciana, de conformidad con el artículo 66.3 del Estatuto de Autonomía, de las funciones de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de las diputaciones provinciales a los municipios¹⁵. La comunidad autónoma asume así funciones de coordinación con la pretensión, según reza pomposamente el artículo 5, de procurar un “sistema estable y permanente de financiación” de los municipios y las entidades locales menores, sostenido de forma conjunta por la Hacienda autonómica y las Haciendas provinciales.

El instrumento concebido para materializar dicho sistema es el denominado plan sectorial de financiación básica del FCM regulado en el artículo 5 de la Ley 5/2021, que el Consell debe aprobar durante el primer semestre de cada ejercicio, con la participación de la comisión de colaboración y coordinación prevista en esta ley, con miras a su aplicación en el siguiente ejercicio. Este plan sectorial ha de contener, a la vista de los datos oficiales disponibles a uno de enero del ejercicio de su aprobación, un análisis de la situación de financiación de las entidades locales, la fijación de objetivos y prioridades estratégicas, la determinación de las cuantías globales a aportar por la Generalitat (mediante el crédito correspondiente en su ley de presupuestos) y por cada diputación provincial, y el resto de directrices de coordinación necesarias que se puedan prever reglamentariamente¹⁶.

Al servicio de esa coordinación se faculta al Gobierno regional para recabar información de las diputaciones y efectuar las comprobaciones que considere oportunas. Por su parte, las diputaciones provinciales, antes de la aprobación de sus proyectos de presupuesto, están sujetas a un deber de comunicación al departamento competente en materia de régimen local, que, en un plazo de quince días, podrá manifestar las objeciones respecto a aquellas previsiones presupuestarias que supongan infracción de las directrices de coordinación. Los eventuales reparos se pondrán de manifiesto para que las diputaciones afectadas los tengan en cuenta en el momento de aprobar sus presupuestos. Estas previsiones procedimentales se cierran con una mención

15. El artículo 66.3 del Estatuto valenciano habilita a la Generalitat para coordinar las funciones propias de las diputaciones provinciales que sean de interés general de la comunidad autónoma.

16. El plan sectorial de financiación básica del FCM para el ejercicio 2023, aprobado por acuerdo del Consell de 17 de junio de 2022 (DOGV núm. 9396, de 2 de agosto de 2022), fija para las diputaciones de Alicante, Castellón y Valencia un montante total de aportaciones de 40 000 000 de euros, desglosado respectivamente en 13 457 645 euros, 6 063 840 euros y 20 478 515 euros. Si se comparan con el presupuesto de cada una de ellas en ese ejercicio (325 740 726,89 euros, 188 263 501,33 euros y 646 108 540,36 euros), representan un 4,13 %, 3,22 % y 3,16 %.

a las facultades de impugnación de la comunidad autónoma de los acuerdos de las diputaciones que infrinjan las normas y las obligaciones derivadas de la Ley 5/2021, así como a la posibilidad de que el Consell requiera a la presidencia de la diputación para que se respeten las directrices de coordinación, con indicación de las rectificaciones o subsanaciones que procedan.

A partir de esta concepción, el artículo 8 de la Ley 5/2021 hizo patente que la participación de las diputaciones en el modelo de transferencias incondicionadas del FCM mudaba su carácter de voluntaria a obligatoria, traducándose en aportaciones dinerarias realizadas en el ejercicio de sus competencias propias y excluidas del régimen jurídico de las subvenciones. Las diputaciones pasaban así a tener que destinar recursos propios y adecuados a los objetivos del fondo a las dotaciones aprobadas para cada ejercicio en el plan sectorial de financiación básica, en orden a efectuar las correspondientes transferencias a los municipios y las entidades locales menores de su provincia, “distribuyendo las cuantías correspondientes en su respectivo ámbito provincial y utilizando las mismas reglas de distribución, de conformidad con el principio de equidad territorial, con el objeto de garantizar que toda la ciudadanía reciba un nivel mínimo de prestaciones en los servicios públicos locales”.

2.3

Doble reflejo de la competencia autonómica sobre régimen local en la configuración del fondo

Una vez examinadas las características del FCM de la Comunidad Valenciana, resulta incontrovertido el anclaje de una norma de las características de la Ley 5/2021 en la competencia exclusiva de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de régimen local que todas las comunidades autónomas han asumido a través de sus respectivos estatutos de autonomía, dentro de las bases del régimen jurídico de las Administraciones locales dictadas por el Estado de conformidad con el artículo 149.1.18.^a de la Constitución¹⁷. Como aclaró el Tribunal Constitucional desde la Sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, la expresión “régimen local” tiene un carácter globalizador comprensivo de la totalidad de los aspectos que se refieren a la Administración local, incluidas las “Haciendas locales”¹⁸.

17. En el caso de la Comunidad Valenciana la competencia exclusiva sobre régimen local aparece recogida en el artículo 49.1.8.^a de su estatuto de autonomía. De él trae causa la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana.

18. Sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, fundamento jurídico 4.c.) y más recientemente Sentencia 79/2018, de 5 de julio, fundamento jurídico 3.b).

Sin embargo, la configuración del FCM resultante de este texto legal resulta compleja, por cuanto responde a una concepción dual o híbrida de este instrumento. En concreto, al ejercer con él su título competencial en esta materia la comunidad autónoma pretendió abarcar dos ámbitos diferenciados del régimen local.

2.3.1

Naturaleza primaria: instrumento de financiación incondicionado de las Haciendas locales por la comunidad autónoma

Como punto de partida, el FCM ha respondido desde su nacimiento en 2017 a la voluntad del legislador autonómico de desarrollar la vertiente financiera de las Haciendas municipales, poniendo a su disposición transferencias incondicionadas con el fin de mejorar su suficiencia de recursos y, por ende, su autonomía. Como se indica en su preámbulo, “competencias propias y la financiación incondicionada constituyen la expresión de la autonomía local”. De esta forma, se da cumplimiento a un mandato constitucional, porque, como ha remarcado el Tribunal Constitucional, cada comunidad autónoma “que tiene atribuida la capacidad de determinar el ámbito competencial local en el ámbito de sus competencias, es constitucionalmente responsable, junto con el Estado, de garantizar la suficiencia financiera de los entes locales”. En este sentido, “la responsabilidad autonómica en la tarea de dotar de recursos económicos suficientes a los entes locales” se encuentra explicitada en el artículo 142 de la Constitución, concebido como “un mandato cuyos destinatarios son tanto el Estado como las comunidades autónomas”¹⁹.

En definitiva, con la creación del fondo en 2017 y la consolidación de su marco normativo a través de la Ley 5/2021, la Comunidad Valenciana se ha sumado al grupo de comunidades autónomas que tratan de observar ese precepto constitucional, poniendo en marcha fondos o programas de transferencias incondicionadas a las Haciendas locales²⁰. En algunas de ellas, como Andalucía, Castilla y León y Galicia, se ha optado por la vía de implementar fondos de participación en los tributos de la Hacienda autonómica, que es precisamente el recurso contemplado en el citado artículo 142 de nuestra norma fundamental. En el resto de las comunidades autónomas (salvo Castilla-La Mancha y Madrid, que persisten en un modelo limitado a

19. Sentencia 82/2020, de 15 de junio, fundamento jurídico 7.

20. Para un estudio sistemático de los distintos fondos, con datos actualizados al ejercicio 2022, nos remitimos al capítulo 2 del amplio trabajo de Macarro *et. al.* (2022: 57-281). Una valoración crítica general puede verse también en Ramos Prieto (2022: 195-204).

transferencias condicionadas) se ha acudido a la solución de crear fondos o programas de cooperación local que se traducen en parte en transferencias incondicionadas o no finalistas a las entidades locales, a modo de participación genérica en los ingresos de la Hacienda autonómica.

Ciertamente, la relevancia cuantitativa de esos fondos de financiación resulta muy desigual, así como sus criterios de dotación y reparto. Mientras en algunos casos el esfuerzo que suponen en el conjunto de presupuesto autonómico resulta bastante significativo (así sucede, en especial, en Andalucía, Aragón, Canarias, Extremadura o Galicia), en otros su peso relativo en el conjunto del gasto público de la comunidad autónoma sigue siendo muy reducido o casi testimonial. En este segundo bloque figura sin duda la Comunidad Valenciana, dado que la dotación del FCM para 2024 (cincuenta millones de euros, un 25 % más que en ejercicios anteriores) apenas representa un 0,16 % sobre el total de gasto de la Generalitat autorizado por la ley de presupuestos (29 732 195 350 euros). Las cifras hablan por sí solas y nos eximen de más comentarios.

2.3.2

Naturaleza secundaria: instrumento de coordinación autonómica de la competencia provincial de asistencia y cooperación a los municipios

Sin embargo, como ha quedado expuesto más arriba, la reconfiguración obrada en el FCM por la Ley 5/2021 le añadió una segunda función, desde el momento en que la comunidad autónoma lo conectó también con la dimensión material o sustantiva de su competencia exclusiva sobre el régimen local.

El fondo se convirtió así en un instrumento para coordinar desde el Gobierno regional, con fundamento en el artículo 66.3 del Estatuto de Autonomía, la actuación de las diputaciones provinciales en el ejercicio de una competencia propia que, conforme a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (artículo 31.1.b)²¹, forma parte del núcleo irreductible de la garantía institucional de la autonomía provincial: la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. Al amparo del mencionado precepto estatutario, estas funciones fueron declaradas de interés gene-

21. En la redacción dada por el artículo 1 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

ral de la comunidad autónoma como paso previo para, a renglón seguido, obligar a las diputaciones a realizar aportaciones dinerarias al FCM a través de un plan sectorial de financiación básica.

2.4

Recapitulación: financiación y cooperación económica como ámbitos diferenciados del régimen local

En nuestra opinión, la decisión de la Ley 5/2021 de transformar la naturaleza del FCM de la Comunidad Valenciana en un instrumento mixto no fue acertada, al mezclar dos funciones diferentes: la financiación básica de las Haciendas locales, que corresponde por mandato constitucional y estatutario a la comunidad autónoma como parte de su competencia exclusiva sobre el régimen local; y la cooperación económica con los municipios como competencia que identifica por antonomasia a las diputaciones provinciales y que, por supuesto, también pueden desarrollar el Estado y la propia comunidad autónoma de forma complementaria respecto de múltiples ámbitos de la actuación pública en los que se produce una concurrencia de competencias estatales, autonómicas y locales (urbanismo, ordenación del territorio, vivienda, sanidad, educación, turismo, servicios sociales, patrimonio cultural, etc.)²².

Conviene no confundir una y otra vertiente del régimen local, que responden a objetivos y parámetros dispares. La financiación básica debe garantizarse a todos los municipios a través de transferencias incondicionadas. En cambio, la cooperación económica se dirige a los municipios de menor población y capacidad de gestión, receptores de transferencias condicionadas o subvenciones afectas a fines u objetivos en sectores concretos. Desde un punto de vista normativo, tal dualidad se refleja, por ejemplo, en algunos de los estatutos de autonomía de segunda generación, como los de Cataluña²³ y Andalucía²⁴, que distinguen entre la participación en los tributos de la comunidad autónoma por medio de un fondo de financiación de carácter incondicionado y los programas de colaboración financiera específica para materias concretas.

Esa separación se aprecia asimismo con nitidez en la normativa estatal, que regula por separado la financiación de las Haciendas locales con car-

22. Para una clarificadora visión de la cooperación económica con los municipios como "tarea común" del Estado autonómico véase Medina Guerrero (2012: 185-196).

23. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, artículo 219.1.

24. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, artículo 192.1.

go a transferencias de la Hacienda estatal y la cooperación económica con las entidades locales que el Estado desarrolla, con carácter voluntario, de acuerdo con el artículo 57.1 de la citada ley de bases de 1985. De la primera se ocupa el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante TRLRHL), que para atender el mandato del artículo 142 de la Constitución regula con detalle la participación en los tributos del Estado de los municipios (artículos 111 a 126) y de las provincias (artículos 135 a 146). De la segunda, el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales²⁵.

Por otro lado, esta importante distinción entre financiación incondicionada y cooperación económica mediante subvenciones cuenta con el refrendo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 40/2021, de 18 de febrero, citada en la introducción de este estudio. En ella se marca una línea divisoria, al hilo del examen de la legislación de Castilla y León, entre un fondo de participación de las Haciendas locales en los tributos de la comunidad autónoma, que “devienen así en ‘coparticipados’ entre la comunidad autónoma y las entidades locales, en cumplimiento del art. 142 CE”, y un fondo de cooperación económica local general que presenta los rasgos propios de las subvenciones.

En la inoportuna mezcolanza que introdujo la Ley 5/2021 en el FCM de la Comunidad Valenciana está el origen del conflicto ante el Tribunal Constitucional que pasamos a relatar con brevedad.

3

Adecuación de la regulación del Fondo de Cooperación Municipal al marco constitucional: sentencias 124/2023 y 143/2023

Los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 5/2021 tienen el denominador común de considerar que la participación forzosa de las diputaciones provinciales en el FCM vulnera la garantía constitucional de la autonomía de las provincias reconocida en los artículos 137 y 141 de la Constitución y colisiona, asimismo, con la proyección de dicha autonomía en la esfera financiera y el principio de suficiencia plasmados en el artículo 142 del texto constitucional.

25. El primero de los objetivos que el artículo 1 de este Real Decreto asigna al programa de cooperación económica local es contribuir a la realización de las inversiones locales incluidas en los planes provinciales e insulares de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, previstos en el artículo 36.2 de la Ley 7/1985. El Real Decreto 835/2003 fue objeto de un conflicto positivo de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña, resuelto por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 159/2011, de 19 de octubre.

Antes de verificar si concurren o no estos vicios de inconstitucionalidad, la Sentencia 124/2023 recoge en sus fundamentos jurídicos 5 a 7 un extenso exordio sobre la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de la autonomía y la suficiencia financiera local, con especial remisión al contenido de la Sentencia 82/2020, de 15 de julio, como condensación de dicha doctrina²⁶.

3.1 Autonomía local y coordinación autonómica de las competencias de las provincias

¿Hasta qué punto puede una comunidad autónoma modular una competencia propia de las provincias de carácter instrumental (por tener a los municipios de su ámbito territorial como destinatarios inmediatos), ejerciendo facultades de coordinación? Como paso previo a dar respuesta a este interrogante, el Tribunal Constitucional procede a un resumen de su doctrina con apoyo en diversos pronunciamientos recientes²⁷, sobresaliendo los aspectos siguientes:

- A pesar de la indefinición constitucional de las competencias locales, la autonomía constitucionalmente garantizada supone un derecho de participación de la comunidad local en el gobierno y la administración de los asuntos que le atañan.
- Como tal, es una cualidad intrínseca o definitoria de las propias entidades locales que corresponde desarrollar en sus aspectos básicos al legislador estatal conforme al artículo 149.1.18.^a de la Constitución y regular, de manera más concreta, a los legisladores sectoriales estatal y autonómicos, cada uno en función de sus competencias, debiendo respetar los legisladores sectoriales autonómicos tanto la legislación básica estatal como la regulación del régimen local prevista en el respectivo estatuto de autonomía.
- El test para determinar si una intervención del legislador autonómico en la regulación del régimen local respeta o no la autonomía local pasa por valorar tres parámetros: “i) si hay intereses supralocales que justifiquen que la comunidad autónoma haya dictado

²⁶. Recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra diversos preceptos de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana.

²⁷. Sentencias del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de marzo, fundamentos jurídicos 9 y 11.b); 111/2016, de 9 de junio, fundamentos jurídicos 11 y 12; 45/2017, de 27 de abril, fundamento jurídico 3.b); 54/2017, de 11 de mayo, fundamento jurídico 4.b); 101/2017, de 20 de julio, fundamento jurídico 5.a); 105/2019, de 19 de septiembre, fundamento jurídico 4, y 82/2020, de 15 de julio, fundamento jurídico 5.

esta regulación; ii) si el legislador autonómico ha ponderado los intereses municipales afectados; y iii) si ha asegurado a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses”.

- El legislador sectorial (estatal o autonómico), atendiendo a intereses generales de alcance supralocal, puede conferir a niveles de gobierno superiores (Estado o comunidades autónomas) mecanismos de intervención sobre el ámbito competencial local que limiten la autonomía de municipios o provincias con sujeción a una serie de condiciones y requisitos. Así sucede con la posibilidad de ejercer facultades de coordinación de la actividad de las entidades locales, que como límite al pleno ejercicio de sus competencias propias se prevé en la legislación estatal básica (artículos 10.2 y 59.1 de la Ley 7/1985) y, en el caso de la Comunidad Valenciana, en el artículo 66.3 de su estatuto de autonomía.
- Aunque no supongan una sustracción de competencias de titularidad local, las facultades de coordinación conllevan un cierto poder de dirección, frente a la voluntariedad característica de las fórmulas de colaboración o cooperación, que legitiman el establecimiento unilateral de medidas armonizadoras a la búsqueda de una concertación de la actuación de los entes públicos involucrados.
- Al afectar de manera inevitable a la garantía constitucional de la autonomía local, la facultad de coordinación de la comunidad autónoma está sometida a una doble exigencia de predeterminación y proporcionalidad, desgranada en una serie de requisitos sustantivos y procedimentales en la normativa estatal básica.
- La exigencia de predeterminación supone que la coordinación venga atribuida de forma específica y suficientemente precisa, con el fin de que las diputaciones provinciales puedan conocer con carácter previo su alcance. Para ello deben concretarse para cada materia, servicio o competencia los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de objetivos y la determinación de prioridades de la acción pública en la materia. Tales planes deben tramitarse con la participación de las Administraciones afectadas, al objeto de buscar la armonización de los intereses públicos en presencia.
- La proporcionalidad conlleva una “obligación de graduar el alcance o intensidad de la intervención de cada nivel territorial ‘en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias’”. De ahí que se demande,

por un lado, que las actividades o servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de estas; y, por otro lado, que la “coherencia de la actuación de las Administraciones públicas” no pueda alcanzarse por los procedimientos de cooperación voluntaria o estos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate.

3.2

Autonomía local en la vertiente del gasto, suficiencia financiera y coordinación autonómica de las competencias de las provincias

¿Hasta qué punto puede una comunidad autónoma, al amparo de su facultad de coordinación, limitar la autonomía de las diputaciones provinciales en la vertiente del gasto y su suficiencia financiera, exigiéndoles aportaciones forzosas a un fondo autonómico de cooperación municipal?

Nunca se había planteado hasta la fecha un supuesto análogo que pudiera servir de precedente o *leading case*. Sin embargo, había un caso no idéntico, pero sí con ciertas semejanzas, que se abordó en la Sentencia 48/2004, de 25 de marzo, a la que curiosamente alude en varias ocasiones la Sentencia 124/2023 al explicar el alcance de la autonomía local en el plano financiero, pero sin dar cuenta de la norma controvertida. En aquella ocasión la discusión versó sobre una detracción forzosa de fondos provinciales, en forma de participación de la comunidad autónoma de Cataluña en los ingresos de las diputaciones provinciales, que fue declarada inconstitucional por lesionar la autonomía local en la vertiente del gasto público²⁸.

28. La Sentencia 48/2004, de 25 de marzo, fundamento jurídico 10, declaró inconstitucional el artículo 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales. Tal precepto imponía a estas corporaciones, con motivo del traspaso a la Generalitat de servicios que venían desarrollando en virtud de sus propias competencias, una detracción de fondos a favor de la Hacienda autonómica, consistente en un porcentaje de participación en sus ingresos corrientes. Para el Tribunal esta “detracción forzosa de fondos provinciales no sólo limita directamente la plena disponibilidad de sus ingresos, mermándolos, por parte de las Diputaciones provinciales catalanas para ‘el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas’ (art. 142 CE), sino que, al imponer a las citadas corporaciones provinciales la transferencia anual de un porcentaje actualizable de sus ingresos a favor de la comunidad autónoma, condiciona, al mismo tiempo, indirectamente, la capacidad de aquéllas de decidir libremente sobre el destino de sus recursos o ingresos”. Tales vicios de inconstitucionalidad ya habían sido denunciados con anterioridad por autores como Ferreiro y Agulló (1991: 228-229), Medina Guerrero (2003: 80-91), Aragonés Beltrán (2003: 122-133) y López Díaz (2003: 465-469). Este pronunciamiento, que cuenta con un interesante voto particular de la magistrada doña Elisa Pérez Vera, ha recibido la

De nuevo, antes de responder el Tribunal Constitucional recopila las líneas maestras de su doctrina, invocando de forma reiterada la Sentencia 82/2020. Nos interesa hacer hincapié aquí en cinco puntos:

- La garantía constitucional de suficiencia de recursos financieros es predicable de las diputaciones provinciales, que de otro modo difícilmente podrían cumplir con su función principal y definitoria: la asistencia y cooperación económica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. Esta actividad, que conforma el núcleo de la autonomía provincial, se lleva a la práctica mediante el ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público.
- En la vertiente del gasto público, la autonomía local se manifiesta en la “capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias”. Y entraña dos exigencias. De una parte, la plena disponibilidad por las entidades locales de sus ingresos, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias. De otra parte, la capacidad de decisión sobre el destino de sus fondos, también sin condicionamientos indebidos. En consecuencia, abarca tanto la fijación del destino y orientación del gasto público como su cuantificación y distribución dentro del marco de sus competencias.
- El reconocimiento de una amplia autonomía de gasto a las provincias no conlleva que el ámbito sobre el que aquella se proyecta constituya una “esfera total y absolutamente resistente a cualquier mínima incidencia o afectación proveniente de otros niveles de gobierno”. Por el contrario, dicha autonomía puede ser restringida por el Estado y las comunidades autónomas dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad, por ejemplo, en virtud de las facultades coordinadoras.
- Sin embargo, esta facultad de coordinación tiene sus límites. En concreto, para preservar lo que el Tribunal Constitucional califica como “el reducto esencial e indisponible de la autonomía provincial en su vertiente presupuestaria”, lo que el legislador estatal o autonómico tiene vedado “es la ausencia de graduación del alcance o intensidad de la coordinación en función de la relación

valoración positiva de Medina Guerrero (2004: 102 y ss.), López Díaz (2004: 16-17, 29-32) y Macho Pérez (2004: 21 y ss.).

existente entre los intereses locales y supralocales o comunitarios dentro de tales asuntos o materias”.

- Al conectar la potestad de coordinación de una comunidad autónoma con la posible imposición de cargas económicas a las Haciendas provinciales, el Tribunal concluye que “la eventual vulneración de la autonomía provincial en la vertiente del gasto público no derivaría del simple hecho de que una ley autonómica conllevara unas cargas económicas y unas obligaciones para las diputaciones provinciales, sino del hecho de que en la ley autonómica se determinasen aquellas, sin tener en cuenta la relación existente entre los intereses locales y supralocales concurrentes”.

3.3

Constitucionalidad de la exigencia de aportaciones obligatorias de las diputaciones provinciales al fondo

Con los mimbres anteriores, el Tribunal evalúa si la imposición por parte de la Ley 5/2021 de una participación forzosa de las diputaciones provinciales en la dotación económica del FCM infringe la garantía institucional de la autonomía provincial y su suficiencia financiera, concluyendo que no existe tal vulneración en ninguno de los preceptos impugnados por este motivo (artículo 2.2, artículo 5, apartados 1, 2, 5 y 6, y artículo 8)²⁹.

3.3.1

Autonomía local: no hay vaciamiento de competencias provinciales

El Tribunal Constitucional admite, como punto de partida, que la declaración de interés general de la Comunidad Valenciana de la función de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de las diputaciones provinciales a los municipios se justifica por la finalidad de asegurar una financiación básica y estable a todos ellos o, lo que es lo mismo, de apuntalar su suficiencia

²⁹. Debemos advertir que el apartado 6 del artículo 5, relativo al posible requerimiento por el Consell a la presidencia de la diputación en caso de infracción de las normas y obligaciones derivadas de la Ley 5/2021, ha sido declarado inconstitucional únicamente respecto del inciso “en aplicación del artículo 66 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana”. La razón, puramente formal, de esta declaración radica en que dicho precepto estatutario solo contempla la posibilidad de requerimiento en relación con la ejecución por las diputaciones provinciales de competencias delegadas por la comunidad autónoma.

financiera. Para ello, la Ley 5/2021 implementa un mecanismo autonómico de financiación municipal no solo integrado por fondos propios de la comunidad autónoma, sino complementado también por recursos económicos aportados de manera imperativa por las Haciendas provinciales conforme a los planes sectoriales que se aprueben anualmente.

Para el Tribunal resulta inobjetable la finalidad a que se destinan esos recursos económicos provinciales, la financiación municipal, que asimila sin mayor explicación a la función esencial de las diputaciones provinciales de proporcionar asistencia económica a los municipios de su territorio. En concreto, sostiene que con la obligación de contribuir a la dotación financiera del FCM que impone la Ley 5/2021 a las diputaciones provinciales “no se estaría obligando a estas a hacer algo distinto de aquello a lo que están obligadas constitucional y legalmente”. No compartimos estas afirmaciones, sobre las que se sustenta el resto de su argumentación, pues como antes recalcamos la financiación (por definición incondicionada) y la cooperación económica (por definición finalista o condicionada para materias concretas) son funciones sustancialmente distintas, que no deben equipararse³⁰. Dicho con otras palabras, el Tribunal Constitucional da por bueno que una comunidad autónoma pueda instar a sus diputaciones a destinar recursos que en principio se emplearían para desarrollar su competencia propia de cooperación económica a atender la financiación municipal, función ajena a su esfera competencial y de la que es corresponsable la comunidad autónoma, junto al Estado, ex artículo 142 de la Constitución³¹.

30. En su voto particular a la Sentencia 124/2023 el magistrado Sáez Valcárcel expresa esta idea con rotundidad, con una tesis que suscribimos: “la sentencia incurre en un error de concepto cuando equipara la ‘financiación municipal’ —cuya cobertura mínima corresponde por imperativo constitucional al Estado y a la comunidad autónoma— y la ‘asistencia y cooperación a los municipios’ —competencia propia de las provincias, que puede consistir en ayuda no solo económica, sino también jurídica y técnica: art. 36.1 LBRL—. Tal equiparación no es correcta, ya que lo primero es un *prius* lógico respecto de lo segundo. En otras palabras, el núcleo de la actividad de las provincias consiste en apoyar a unos municipios cuya suficiencia financiera ha de encontrarse ya cubierta, sin que la comunidad autónoma pueda transformar la finalidad y naturaleza de esa competencia provincial alegando que de lo contrario no se satisface la suficiencia financiera de los municipios. Admitir algo así supone una confusión inasumible de responsabilidades y competencias autonómicas y provinciales, y abre la vía para la anulación de las provincias por parte de las comunidades autónomas”.

31. El voto particular a la Sentencia 124/2023 del magistrado Arnaldo Alcubilla, al que se adhieren la magistrada Espejel Jorquera y el magistrado Tolosa Tribiño, se muestra muy crítico en este punto, al estimar que el Tribunal ha aceptado de forma crítica la justificación que ofrece el preámbulo de la Ley 5/2021 (la existencia de un interés autonómico en la contribución de las diputaciones provinciales a la financiación local). En su opinión, esta justificación del legislador autonómico “no acierta a explicar por qué la consecución de una finalidad de su competencia, la garantía de la suficiencia financiera de los municipios valencianos, requiere la aplicación coactiva de fondos ajenos, como los de las diputaciones provinciales. Lo que hace la ley autonómica no es coordinar, entendido en el sentido de fijación de criterios de obligado cumplimiento en la función provincial de cooperación y asistencia técnica a los municipios,

Dado que no compartimos la premisa, resulta previsible que tampoco nos resulten del todo convincentes el resto de las explicaciones que ofrece la Sentencia 124/2023 para descartar que se haya producido una afectación constitucionalmente intolerable de la autonomía provincial, en especial en su vertiente financiera.

Conforme al precedente sentado por la Sentencia 27/1987, de 27 de febrero³², no se aprecian inconvenientes para entender que no se vulnera la garantía constitucional de la autonomía local por el hecho de que la Comunidad Valenciana, en aplicación de la Ley 7/1985 y de su estatuto de autonomía, declare de interés general esa función de las provincias de asistencia y cooperación a los municipios, con el fin de proceder a su coordinación mediante una participación en su financiación básica a través del FCM. Eso sí, para ello es preciso que no se les prive, de manera sustancialmente relevante, de esa competencia propia y nuclear, colocándolas en una posición de subordinación jerárquica o cuasi jerárquica y agotando su propio ámbito de decisión en la materia, y que se cumplan, además, las condiciones antes indicadas de predeterminación y proporcionalidad.

En este sentido, el Tribunal insiste en que la competencia provincial de cooperación y asistencia económica a los municipios no puede agotarse por su canalización a través del FCM³³, lo que implica, a efectos prácticos, que “cuando se determine en cada plan sectorial la aportación económica de cada diputación provincial, ha de restar a estas un amplio margen de decisión autónoma para el ejercicio de su nuclear función de asistencia y cooperación económica a los municipios de su territorio”.

A continuación, el Tribunal pasa a verificar si se cumplen o no las condiciones que, conforme a su jurisprudencia previa, han de concurrir para que la participación forzosa de las diputaciones provinciales en planes y programas autonómicos no sectoriales sea considerada respetuosa con la autonomía constitucionalmente garantizada.

La primera de esas condiciones es que se respete el derecho de participación de las diputaciones en los asuntos que conciernen a la comunidad provincial. En este caso se aprecia que al ejercer la comunidad autónoma

sino, directamente, establecer un mecanismo que le permite disponer de fondos ajenos para destinarlos a una finalidad de responsabilidad autonómica”.

32. En ella se consideró constitucional la Ley 2/1983, de 4 de octubre, por la que se declararon de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las diputaciones provinciales, entre las que se encontraba la de cooperación y asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios.

33. El Tribunal trae aquí a colación como ejemplo el plan único de obras y servicios de Cataluña regulado en la Ley 23/1987, de 23 de diciembre, respecto del cual la Sentencia 109/1998, de 21 de mayo, concluyó que al agotar prácticamente la función de cooperación económica de las diputaciones provinciales producía una lesión de su autonomía.

su facultad de coordinación, a través de los planes sectoriales correspondientes, ha quedado suficientemente garantizada la participación de las diputaciones provinciales a fin de armonizar los intereses públicos afectados. El legislador autonómico ha graduado “el alcance o intensidad de la propia coordinación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales o comunitarios”. Dicha participación de las diputaciones provinciales está prevista en la Ley 5/2021 a través de la comisión de colaboración y coordinación, en la que pese a tener una posición minoritaria pueden defender sus propios intereses, de manera conjunta o a título individual, en la implementación, el seguimiento y el control de la ejecución anual del FCM, así como en el proceso de elaboración del plan sectorial de financiación básica de dicho fondo antes de su aprobación por el Consell de la Generalitat.

La segunda condición se refiere a que las aportaciones exigidas preceptivamente a las diputaciones sean destinadas a su respectivo ámbito territorial. También se cumple en este supuesto, pues los recursos que aporten al FCM se distribuirán entre los municipios y entidades locales menores de su provincia.

La tercera y última condición, vinculada a la idea de proporcionalidad, es que no se agote, anule o haga desaparecer la competencia provincial nuclear de cooperación económica. El Tribunal adopta aquí un enfoque diacrónico, porque nos dice que su cumplimiento no puede controlarse en abstracto. Como alternativa nos indica que ese control deberá verificarse *a posteriori*, con ocasión del plan sectorial de financiación que se apruebe anualmente por el Consell de la Generalitat con la participación de la comisión de colaboración y coordinación en su fase de elaboración. Allí se concretará la aportación financiera de cada provincia a la dotación del FCM, a la vista de la cual será factible evaluar si existe o no desproporción y si se respeta o no, en consecuencia, el núcleo de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada³⁴.

En este punto nos parecen muy atinadas las consideraciones críticas contenidas en los dos votos particulares formulados a la Sentencia 124/203. El firmado por el magistrado Arnaldo Alcubilla disiente de la tesis del pleno del Tribunal de que la vulneración de la autonomía local, de existir, no sería imputable a la Ley 5/2021, sino a las determinaciones de cada concreto

³⁴. En el hipotético caso de que no fuera así, y aunque nada se dice en la Sentencia 124/2023 al respecto, entendemos que las diputaciones podrían acudir a la vía de interponer un conflicto en defensa de la autonomía local contra la aplicación de la Ley 5/2021 en el plan sectorial de financiación del ejercicio correspondiente, de acuerdo con el artículo 75 ter de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

plan anual³⁵. Las razones de su opinión se expresan con brillantez en estos párrafos:

“Ese planteamiento, que la sentencia enfatiza, supone eludir el pronunciamiento que el proceso reclama. El problema no es la concreción de la regulación legal en un caso o año determinado, sino que el modelo que el legislador autonómico ha diseñado para concretar su potestad de coordinación no supera las exigencias que derivan de la doctrina constitucional, por cuanto no asegura de modo suficiente la autonomía provincial, vulnerando en consecuencia el art. 137 CE. Por eso las afirmaciones de la sentencia acerca de los planes sectoriales de financiación aprobados por el Gobierno autonómico en 2022 y 2023 no son relevantes, pues el problema de constitucionalidad está en el diseño del modelo de la Ley 5/2021.

[...]

Dicho de otro modo, la vulneración no está en que en un determinado ejercicio presupuestario puedan imponerse cargas económicas y unas obligaciones para las diputaciones provinciales, sino del hecho de que en la ley autonómica se articula en abstracto una forma de determinar aquellas, sin tener en cuenta la relación existente entre los intereses locales y supralocales concurrentes, tanto desde el punto de vista del diseño legal del fondo, como de la participación provincial en la decisión, lo que produce la falta de salvaguarda de la autonomía provincial frente a decisiones discrecionales de la comunidad autónoma”.

No menos crítico se muestra en su voto particular el magistrado Sáez Valcárcel cuando afirma que “la declaración de inconstitucionalidad se elude en la sentencia mediante el expediente de diferir a los futuros actos de aplicación de la norma la decisión en torno a la vulneración o no de la autonomía provincial, a cuyos efectos se realizan vagas consideraciones sobre los porcentajes máximos de afectación presupuestaria de los entes locales que resultarían admisibles desde el punto de vista de su autonomía financiera (art. 142 CE)”³⁶.

35. A este voto particular se adhieren los magistrados Espejel Jorquera y Tolosa Tribiño.

36. Al final de su voto particular el magistrado Sáez Valcárcel vuelve sobre el tema para manifestar que con la argumentación de la sentencia “se difiere el juicio de constitucionalidad al momento de la aplicación de la norma, obviando que es el propio legislador autonómico el que debe fijar ‘con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación’ (art. 59.2 LBRL)”. Y, por añadidura, “se degrada la cuestión constitucional controvertida a un problema meramente cuantitativo (de cuantías presupuestarias a aportar al fondo), cuando en realidad estamos ante un problema cualitativo (relativo a la posibilidad misma de imponer una restricción como la controvertida, con independencia de su cuantía, pues una injerencia ilegítima no deja de serlo en función de su volumen)”.

Estas explicaciones resultan intachables. En la medida en que la Ley 5/2021 abre la puerta a una posible desproporción en la exigencia de aportaciones forzosas a las diputaciones, es ahí (y no en su aplicación mediante los planes sectoriales anuales de financiación) donde está el germen de un eventual menoscabo de la autonomía local.

3.3.2

Autonomía de gasto y suficiencia financiera: las aportaciones obligatorias de las diputaciones no son desproporcionadas

En orden a valorar la afectación de la autonomía local por la observancia del principio de proporcionalidad, resulta determinante el impacto que tengan sobre su hacienda las aportaciones dinerarias exigidas por la Comunidad Valenciana a las diputaciones provinciales en el correspondiente plan sectorial anual. El montante de esas aportaciones no puede ser tan elevado que comprometa la autonomía presupuestaria de las diputaciones, privándolas de poder ejercer, de manera autónoma, la función que las define en cuanto que órganos de gobierno de las respectivas provincias (la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios de su ámbito geográfico). El límite infranqueable se marca en los términos siguientes:

“Dicho de otro modo, la obligación autonómica de contribuir a la suficiencia financiera de la hacienda municipal no se puede suplir mediante el expediente de obligar a que sea la hacienda provincial la que nutra económicamente con sus fondos a aquella, si de ese modo se pusiera en riesgo la propia autonomía financiera o presupuestaria provincial. De hacerlo así, la Comunitat Valenciana se estaría situando en una posición de control de una parte esencial de las decisiones que integran el núcleo de la autonomía de sus provincias, como son las que tienen que ver con el destino que se le dé a una parte relevante de sus recursos económicos (autonomía de gasto), lo que significaría que el ejercicio de las competencias provinciales quedaría supeditado, en buena medida, al poder de decisión autonómico, algo que, como se ha señalado, resultaría intolerable en términos de respeto a la autonomía provincial constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 141 CE)”.

En la Sentencia se examinan las cifras de los planes sectoriales de financiación aprobados por el Gobierno autonómico en 2022 y 2023, para concluir que el nivel de las aportaciones exigidas a las tres diputaciones provinciales para los dos ejercicios siguientes (2023 y 2024) es moderado y

equitativo³⁷. Por tanto, les resta un amplísimo margen para ejercer su autonomía de gasto, sin que se estime vulnerada la autonomía provincial ni la suficiencia de sus Haciendas.

3.3.3 Consideraciones críticas

El motivo principal que conduce al Tribunal a no apreciar colisión entre la Ley 5/2021 y la autonomía local, es que se da por bueno que una comunidad autónoma obligue a las diputaciones a aportar una parte de los recursos que venían destinando al ejercicio de su competencia propia de asistencia y cooperación económica con los municipios a una función distinta, que es obligación de la comunidad autónoma: garantizar la suficiencia financiera de las Haciendas municipales, proporcionando una financiación básica adecuada a los municipios.

Por las razones expuestas, creemos que se produce aquí una quiebra en la lógica argumental. No habría problemas en aceptar esas aportaciones obligatorias si la comunidad autónoma pretendiera coordinar sus actuaciones de cooperación económica con los municipios con las actividades del mismo tipo que realizan las diputaciones provinciales. Pero no es procedente, a nuestro juicio, que se transforme la naturaleza de la cooperación económica provincial en financiación municipal.

3.4 Criterios de distribución de fondo: vulneración del Estatuto de la Comunidad Valenciana

Al inicio de este estudio adelantamos que la otra tacha de inconstitucionalidad recibida por la regulación legal del Fondo de Cooperación Municipal en la Sentencia 124/2023 deriva de la vulneración del inciso final del artículo 64.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. En la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, el citado precepto del Estatuto ordena al legislador autonómico la creación de ese instrumento de relaciones financieras con las entidades locales “con los mismos criterios que el fondo estatal”.

37. Los cálculos para el ejercicio 2023 aparecen en la nota a pie de página núm. 16.

Esta escueta disposición estatutaria genera, a nuestro modo de ver, dos incertidumbres. En primer lugar, es preciso dilucidar a qué fondo estatal se alude al exigir una asimilación de criterios. En el momento de aprobación de la reforma del Estatuto (2006) el Estado no tenía en funcionamiento ningún mecanismo de financiación denominado específicamente como fondo de cooperación local o municipal, ni tampoco lo tiene activado en la actualidad. Ello no debe llevarnos al absurdo de pensar que, no existiendo tal fondo estatal, no era necesario crear el fondo autonómico, ya que tal lectura resultaría contradictoria desde el prisma de una mejor garantía de la suficiencia financiera local. De cualquier modo, si atendemos a los antecedentes históricos de la legislación sobre Haciendas locales podemos interpretar que la norma está pensando en la participación en los tributos del Estado, que en la etapa preconstitucional y hasta la aprobación de la Ley de Haciendas Locales de 1988 (Ley 39/1988, de 28 de diciembre) se canalizó justamente a través de un fondo nacional de cooperación municipal³⁸. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional al interpretar que el Estatuto valenciano nos remite en este punto al fondo de participación en los tributos del Estado de los municipios de menos de 75 000 habitantes regulado en los artículos 122 a 124 del TRLRHL³⁹. Nos parece una equiparación razonable y bien justificada.

La segunda incógnita que suscita el tenor de la norma estatutaria es el alcance del requerimiento de que el Fondo de Cooperación Municipal de la comunidad autónoma sea creado “con los mismos criterios que el fondo estatal”. Esta referencia es ciertamente ambigua y confusa. Repárese en que no se exige en sentido literal la utilización de idénticos *criterios de distribución* que el fondo estatal, sino que el fondo autonómico sea creado con los mismos criterios.

Tan escueta redacción se presta, en nuestra opinión, a dos posibles interpretaciones. Una primera lectura, más flexible, pasaría por entender que el Estatuto demanda que el fondo autonómico responda en su configuración general a un planteamiento análogo al estatal, es decir, que se conciba

38. Vid. Real Decreto-ley 34/1977, de 2 de junio, sobre creación del fondo nacional de cooperación municipal y otras medidas de reordenación de la cooperación del Estado con las corporaciones locales (artículo 8), y Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local. El artículo 394 de este último configuraba la dotación de este fondo en los presupuestos generales del Estado como el instrumento para dar a los municipios participación en los tributos del Estado no susceptibles de cesión a las comunidades autónomas. Sobre estos antecedentes pueden consultarse los trabajos de Ferreiro Lapatzta (1993: 19-22) y Rovira i Mola (1993: 396-399).

39. En concreto, el ámbito subjetivo de este fondo comprende los municipios no incluidos en el régimen de cesión parcial de recaudación de determinados impuestos del Estado (IRPF, IVA e impuestos especiales). Dicho régimen de cesión comprende, en virtud del artículo 111 del TRLRHL, las capitales de provincia o de comunidad autónoma y los municipios con población de derecho igual o superior a 75 000 habitantes.

con la finalidad esencial de asegurar la suficiencia financiera de las Haciendas locales mediante transferencias incondicionadas y repartidas con criterios objetivos que complementen sus recursos tributarios. A nuestro modo de ver, esta interpretación resulta más plausible a la vista de la literalidad de la norma, que reiteramos no ordena la aplicación de idénticos criterios de distribución entre las Haciendas locales. Y no solo eso. Además, creemos que resulta más respetuosa con la autonomía financiera de la comunidad autónoma (artículo 156.1 de la Constitución), que al fin y al cabo es quien dota de forma mayoritaria el fondo con los recursos de su presupuesto, confiriendo a las entidades locales una participación (ciertamente, muy reducida en términos cuantitativos) en los ingresos de la Hacienda autonómica. Entender lo contrario no solo limita sustancialmente dicha autonomía financiera, sino que introduce una notable rigidez al obligar al legislador autonómico a calcar las variables de distribución empleadas por la normativa estatal e incluso su exacta ponderación cuantitativa. Y no solo eso, pues también le pone en la tesitura de estar en alerta permanente para adaptarse a cualquier cambio que pueda sobrevenir en dicha normativa estatal.

Cabe, por el contrario, una lectura más estricta, que ha sido la acogida por el Tribunal Constitucional, conforme a la cual el fondo autonómico ha de aplicar exactamente los mismos criterios de reparto que los contemplados en el artículo 124 del TRLRHL respecto de la participación de los municipios en los tributos del Estado. De acuerdo con ese precepto, la dotación total para cada ejercicio autorizada en los presupuestos estatales se distribuye con arreglo a tres variables: un 75 % según el criterio de población, un 12,5 % en función del esfuerzo fiscal medio de cada municipio obtenido en el segundo ejercicio anterior al de la ley de presupuestos generales del Estado correspondiente, ponderado por el número de habitantes de derecho, y un 12,5 % restante atendiendo al inverso de la capacidad tributaria en los términos que establezcan las leyes de presupuestos generales del Estado. A pesar de que esta concepción introduce grandes dosis de rigidez en la libertad de configuración del legislador autonómico, ha sido asumida por el supremo intérprete de nuestra Constitución en la Sentencia 124/2023. En ella se afirma que el artículo 64.3 del Estatuto de la Comunidad Valenciana “es taxativo en su prescripción” y que, en consecuencia, no deja lugar “a márgenes interpretativos al exigir una identidad de criterios”⁴⁰.

Con esta cuestionable premisa (dicho sea esto con el máximo respeto), la declaración de inconstitucionalidad del artículo 7 de la Ley 5/2021 estaba servida. Este preveía una asignación de recursos económicos a las entidades

40. Fundamento jurídico 8 *in fine*.

destinatarias mediante criterios objetivos, desarrollados reglamentariamente para cada ejercicio con sujeción a tres directrices básicas de reparto: una cantidad fija anual para cada municipio y entidad local menor, una cantidad variable en función del número de habitantes de derecho, ponderada mediante coeficientes correctores aplicables por tramos poblacionales para favorecer a las entidades de menor población, y la garantía de un importe mínimo anual de asignación del fondo para todas las entidades beneficiarias.

La divergencia con los criterios de distribución manejados por el TRLRHL salta a la vista. Pese a que existe una identidad sustancial como punto de partida, por el hecho de tomar la población como variable principal de distribución, la normativa valenciana se vale de criterios propios (en concreto, asignación de una cantidad fija para cada municipio o entidad menor y garantía de un mínimo de ingresos) que se apartan de las previsiones de la norma estatal, oponiéndose así al mandato estatutario.

4

Reforma del Fondo de Cooperación Municipal por la Ley 7/2023: vuelta al modelo de aportaciones voluntarias de las diputaciones provinciales

La declaración de inconstitucionalidad del artículo 7 de la Ley 5/2021 ha originado una reforma parcial de dicho texto legal a través de la Ley 7/2023, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (artículos 31 a 42). En concreto, el legislador autonómico ha reaccionado con rapidez para dar nueva redacción a su preámbulo y a sus artículos 1, 2, 5 a 8 y 10 a 12.

El primero de los cambios era ineludible. La declaración de inconstitucionalidad de las reglas de distribución del artículo 7, por vulneración del artículo 64.3 del Estatuto de Autonomía, se suple ahora con una escueta norma que deja la asignación de recursos a cada entidad local beneficiaria a expensas de criterios objetivos, pendientes de un desarrollo reglamentario por parte del Consell que no se ha producido aún en el momento de redactar estas líneas⁴¹.

41. Por contraposición al sistema de cantidad fija más cantidad variable según tramos de población ponderada por coeficientes, la nueva redacción del artículo 7 de la Ley 5/2021 se limita a disponer lo siguiente: "La asignación de los recursos económicos que correspondan a cada entidad beneficiaria se efectuará mediante criterios objetivos que serán objeto de desarrollo reglamentario mediante decreto del Consell, de conformidad con los criterios de distribución establecidos por el artículo 64.3 del Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana".

Paradójicamente, las novedades más trascendentes no tienen en realidad conexión directa con el contenido de la sentencia 124/2023; o sí la tienen, pero para discurrir en un sentido inverso al marcado por el Tribunal Constitucional. En efecto, las modificaciones operadas en la Ley 5/2021 en cuanto a las relaciones financieras entre la Hacienda autonómica y las Haciendas provinciales a efectos del FCM tienen mucho de vuelta al pasado, es decir, al esquema anterior a la aprobación de la Ley 5/2021. De su preámbulo han desaparecido todos los párrafos que incluyó en su versión inicial en orden a justificar la exigencia de aportaciones dinerarias obligatorias a las diputaciones provinciales. De ellas se dice ahora de manera muy concisa y gráfica que “pueden participar voluntariamente” en la implementación del FCM. O sea, que pese a contar finalmente con el aval explícito del Tribunal Constitucional, el modelo de contribuciones obligatorias al fondo ha pasado a mejor vida⁴².

De esta decisión, eminentemente política, traen causa varios cambios significativos en el articulado de la Ley 5/2021. Para empezar, desaparece del artículo 2 la declaración de interés general de la comunidad autónoma de las funciones de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de las diputaciones provinciales a los municipios, a efectos de su participación en la financiación básica municipal a través del FCM.

Como corolario de lo anterior se elimina la regulación del plan sectorial de financiación básica del FCM del artículo 5, que se sustituye ahora por una norma similar a la incluida en su día en el Decreto 51/2017, en el sentido de que la dotación anual máxima del fondo vendrá dada por el crédito autorizado en el presupuesto autonómico más, en su caso, “el importe que las diputaciones provinciales adheridas a este fondo consignen a tal fin en sus respectivos presupuestos anuales”.

La participación de las diputaciones provinciales a través de sus presupuestos anuales es definida ahora por el artículo 8 en términos de voluntariedad. En coherencia con ello, ya no tienen que utilizar las mismas reglas de reparto de las transferencias a los municipios y entidades locales menores que la comunidad autónoma, sino que, en la línea de lo dispuesto en su día por el citado Decreto 51/2017, gozarán de autonomía para hacerlo utilizando “bien las mismas reglas de distribución que la Generalitat y bajo el mismo régimen de transferencias incondicionadas, o bien adoptando su

42. Este paradójico desenlace nos evoca, en cierta forma, la triste historia del recargo autonómico del 3 % sobre la cuota líquida del IRPF de la Comunidad de Madrid, establecido por Ley 15/1984, de 19 de diciembre, del fondo de solidaridad municipal de Madrid, al que hicimos referencia en la nota a pie de página núm. 4. Tras confirmar el Tribunal Constitucional su validez en la Sentencia 150/1990, de 4 de octubre, dicho texto legal fue derogado apenas dos meses más tarde por la Ley 10/1990, de 4 de diciembre.

propio régimen jurídico y reglas de distribución atendiendo a los principios de objetividad y equidad”.

Finalmente, el órgano de participación que la Ley 5/2021 designó como comisión de colaboración y coordinación del FCM muda su denominación, retomando la originaria de comisión de seguimiento que le dio el Decreto 51/2017. Además, se reequilibra el peso de la representación autonómica (con cinco miembros, perdiendo una vicepresidencia y una vocalía) y la representación local (con un mínimo de cuatro miembros y un máximo de diez en caso de adhesión de las tres diputaciones provinciales al fondo)⁴³.

No se nos escapa que el cambio de signo político tras las últimas elecciones autonómicas y locales de 2023 tiene mucho que ver con estas modificaciones. En 2021 el panorama político no era uniforme en la comunidad autónoma y las tres diputaciones. Ahora sí, toda vez que el mismo partido ha asumido tanto el gobierno autonómico como los tres gobiernos provinciales.

5

Conclusión: la conveniencia de deslindar la financiación de las Haciendas locales y la colaboración financiera o cooperación económica local

La Ley 5/2021, reguladora del FCM de la Comunidad Valenciana, y el enjuiciamiento parcial de su contenido que ha emitido el Tribunal Constitucional en las sentencias 124 y 143/2023, representan un buen exponente de uno de los males crónicos que aquejan a nuestro modelo descentralizado de haciendas territoriales. Se trata, a la vista de reiteradas reivindicaciones institucionales y de numerosos diagnósticos académicos, de la persistente renuencia de las comunidades autónomas a desarrollar, con todas sus consecuencias, la dimensión financiera de sus competencias exclusivas en materia de régimen local.

⁴³. En concreto, la comunidad autónoma asume la presidencia (titular del órgano superior al que esté adscrita la dirección general competente en materia de administración local o quien designe en su sustitución, con voto de calidad en caso de empate en las votaciones), una vicepresidencia (titular de la secretaría autonómica en materia de hacienda o persona que la sustituya) y tres vocalías (titulares de las direcciones generales competentes en materia de administración local, presupuestos y transparencia o sus respectivos sustitutos). Por su parte, las entidades locales cuentan con tres posibles vicepresidencias (una por cada diputación que decida adherirse al FCM durante el correspondiente ejercicio), una vocalía para la persona titular de la presidencia de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, tres vocalías en calidad de titulares de alcaldías (designadas por los órganos competentes de la citada federación) y una vocalía por cada una de las diputaciones provinciales participantes en el fondo.

El artículo 142 de la Constitución les dirige un llamamiento explícito e inequívoco para que, como componentes de tales competencias exclusivas, se impliquen de forma activa en el sostenimiento de las Haciendas locales. Como hemos subrayado en otros trabajos previos, este mandato puede cumplirse bien por la vía de conferirles una participación en la recaudación de los tributos de las Haciendas autonómicas (recurso que el propio constituyente estimó un puntal fundamental en orden a asegurar la suficiencia financiera local), bien a través de cualquier otra fórmula de transferencias incondicionadas a las entidades locales, no finalistas y alejadas por tanto de la noción de subvención. En ambos supuestos se requieren, claro está, mecanismos estables (ajenos a los vaivenes de las leyes anuales de presupuestos de la comunidad autónoma), que cuenten con una dotación económica significativa y que sean distribuidos mediante criterios objetivos, equitativos y acordes a las necesidades de gasto de los entes destinatarios.

Aunque con mucho retraso, la Comunidad Valenciana ingresó en 2017 en el grupo de comunidades autónomas que han intentado atender, con mayor o menor fortuna, esa obligación constitucional. Para ello procedió a crear (Ley 8/2010 y Decreto 51/2017), en los términos previstos en su estatuto de autonomía desde la reforma de 2006, un fondo de cooperación municipal con una pequeña dotación presupuestaria de cuarenta millones de euros, cuantía que se ha mantenido invariable hasta el ejercicio 2023, elevándose a cincuenta millones en la ley de presupuestos para 2024 (0,16 % del gasto total de la Generalitat). Tal fondo está muy lejos en cuanto a su impacto cuantitativo de los fondos similares existentes en otras comunidades autónomas como Andalucía, Canarias o Galicia. Pero resulta innegable que durante su primer quinquenio de andadura (2017-2021) operó como un auténtico (aunque muy modesto) mecanismo de financiación incondicionada de la comunidad autónoma para la totalidad de los municipios y entidades locales menores valencianos. Se invitó a adherirse a él de manera voluntaria a las diputaciones provinciales que estuviesen dispuestas a aportar parte de los recursos que venían destinando en sus presupuestos al desarrollo de su competencia propia en materia de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, inherente a la autonomía provincial.

El escenario mudó radicalmente en 2022 tras la aprobación de la Ley 5/2021, que convirtió en obligatorias esas aportaciones de las diputaciones provinciales al FCM, transmutando así lo que en su origen era un fondo general de financiación de las Haciendas locales en un instrumento híbrido, a través del cual la comunidad autónoma pretendía también ejercer una po-

testad de coordinación del ejercicio de esa competencia provincial a través de planes sectoriales anuales de financiación básica.

El Tribunal Constitucional ha refrendado este modelo, considerando que no resulta lesivo de la autonomía provincial a partir de argumentos que no nos resultan convincentes. No en vano, las sentencias 124/2023 y 143/2023 incluyen dos votos particulares discrepantes con su fundamentación y fallo a los que hemos hecho algunas referencias en páginas precedentes, en la medida en que incluyen valoraciones que suscribimos. No obstante, ha detectado algunos aspectos (criterios de distribución) que, en virtud de una interpretación que consideramos demasiado literal, se estima que contravienen el Estatuto de la Comunidad Valenciana.

A nuestro juicio, el principal problema de la reconfiguración del fondo operada por la Ley 5/2021 fue justamente esa mezcolanza sobrevenida entre financiación básica, de una parte, y cooperación económica, de otra parte. Las diputaciones provinciales no tienen ninguna obligación constitucional de financiar a las Haciendas municipales, a tenor de la Constitución, de los estatutos de autonomía o de la Ley 7/1985. El sostenimiento de los gastos públicos municipales es una responsabilidad compartida entre el Estado, las comunidades autónomas y los propios municipios. Por el contrario, las diputaciones sí ostentan como componente esencial de su autonomía, en el núcleo de su garantía institucional, una competencia de cooperación económica con los municipios que responde a objetivos y directrices diferentes.

Creemos que la mejor enseñanza que nos depara la Ley 5/2021 y su sometimiento a juicio de constitucionalidad es la conveniencia de separar adecuadamente los instrumentos de financiación incondicionada de las Haciendas locales de los programas de cooperación económica o colaboración financiera. Se trata de una distinción en el plano de las relaciones financieras verticales entre distintos niveles de gobierno de la que se hicieron eco algunos estatutos de autonomía de segunda generación (Cataluña y Andalucía) y que, además, cuenta con el respaldo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 40/2021, de 18 de febrero. Lo primero, la financiación, es una obligación de las comunidades autónomas, de la que no pueden descargarse derivando parte de su responsabilidad hacia las diputaciones provinciales. Lo segundo, la cooperación económica o colaboración financiera, es una competencia fundamental de las diputaciones sobre la que también pueden converger los intereses de la comunidad autónoma que legitimen el ejercicio de funciones de coordinación. Desde este punto de vista, bienvenida sea la vuelta al ortodoxo planteamiento inicial que ha traído consigo la reforma del FCM a través de la Ley 7/2023.

6 Bibliografía

- Aragonés Beltrán, E. (2003). Incidencia del artículo 9.1 de la Ley 5/1987, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales, y otras disposiciones concordantes. En F. Caamaño Domínguez (coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera* (pp. 93-133). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Ferreiro Lapatza, J. J. (1993). La hacienda local. Antecedentes históricos y situación actual. El marco constitucional. En J. J. Ferreiro Lapatza (dir.), *Tratado de Derecho financiero y tributario local* (pp. 13-57). Madrid: Marcial Pons.
- Ferreiro Lapatza, J. J. y Agulló Agüero, A. (1991). Las participaciones provinciales en los ingresos del Estado. *Revista Española de Derecho Financiero*, 70, 197-229.
- Lago Montero, J. M.^a (2022). De la participación en tributos autonómicos a la plusvalía, con el T.C. hemos topado. *Tributos Locales*, 154, 29-55.
- López Díaz, A. (2003). Autonomía y suficiencia de las Corporaciones Locales. Sobre la necesidad de un nuevo reparto competencial. En A. Pita Grandal (dir.), *Hacienda autonómica y local* (pp. 433-471). Santiago de Compostela: Tórculo Ediciones.
- (2004). Competencias y autonomía financiera de las Corporaciones Locales. *Tributos locales*, 41, 13-33.
- Macarro Osuna, J. M., Martín Rodríguez, J. M., Arribas León, M., Hermosín 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: Instituto de Estudios de Hacienda Pública de Andalucía (IEHPA). Disponible en https://www.iehpa.es/assets/files/repositorios_digitales/-1677746209_es-inf.pdf.
- Macho Pérez, A. B. (2004). Autonomía provincial y financiación de competencias transferidas: a propósito de la STC 48/2004, de 25 de marzo. *Tributos Locales*, 42, 9-33.
- Medina Guerrero, M. (2003). Los recursos financieros de las diputaciones provinciales y la relación con su régimen competencial. En F. Caamaño Domínguez (coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera* (pp. 53-91). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.

- (2004). *La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- (2012). Asistencia y cooperación económica a los municipios. *Anuario del Gobierno Local 2011*, 173-199.

Ramos Prieto, J. (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.

- (2022). El necesario desarrollo normativo de la participación en los tributos de las comunidades autónomas. En G. Moreno González (dir.). *Reformas para la cohesión territorial en España* (pp. 183-204). Madrid: Marcial Pons.
- (2023). Los instrumentos de financiación y de cooperación económica local de las Comunidades Autónomas ante el reto de la despoblación. En M.^a del M. Soto Moya (dir.). *Innovaciones jurídicas en materia de gasto e ingreso público frente al desafío de la despoblación* (pp. 85-113). Barcelona: Atelier.

Rovira i Mola, A. (1993). Participaciones y subvenciones. En J. J. Ferreiro Lapatza (dir.). *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local* (pp. 387-411). Madrid: Marcial Pons.