



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 26, octubre de 2026

Sección: ARTÍCULOS

Recibido: 01-05-2026

Modificado: 05-07-2026

Aceptado: 09-07-2026

Publicación anticipada: 23-07-2026

Publicado: 09-10-2026

ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11697>

Páginas: 69-94

Referencia: Andreu Zamorano, E. L. (2026). Objetivos y conflictos del Fondo de Cooperación Municipal Valenciano. Especial referencia a la exclusión de las entidades locales incumplidoras. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 26, 69-94. <https://doi.org/10.24965/reala.11697>

Objetivos y conflictos del Fondo de Cooperación Municipal Valenciano. Especial referencia a la exclusión de las entidades locales incumplidoras

Objectives and conflicts of the valencian municipal cooperation fund. Special reference to the exclusion of non-compliant local entities

Andreu Zamorano, Enrique Lorenzo

Interventor del Ayuntamiento de Enguera (España – Spain)

llaz2308@hotmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

El autor es funcionario de Habilitación de Carácter Nacional perteneciente a las subescalas de Intervención-Tesorería y de Secretaría-Intervención, especializado en la Administración local por el máster universitario en Derecho y Administración Local por la Universidad de Burgos y la de Almería y por el máster habilitante impartido por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Actualmente en activo.

RESUMEN

Objetivos: mostrar cómo el fondo de cooperación debe garantizar la suficiencia financiera de los gobiernos locales, incluso para las entidades locales incumplidoras del requisito para ser beneficiarias. **Metodología:** es jurídico-dogmática y comparada, examinando normas estatales y autonómicas mediante el contraste de la regulación valenciana con otros fondos autonómicos incondicionados, así como el análisis de los mecanismos estatales que aseguran la percepción futura de los fondos. **Resultados:** se identifica un choque entre la finalidad declarada de asegurar dotaciones para servicios locales y la configuración del fondo valenciano como financiación plenamente incondicionada y no finalista, utilizable para cualquier competencia, comparándose con otra legislación autonómica, destacando sus aspectos más importantes. En tercer lugar, se emplea el derecho estatal para resaltar que los mecanismos autonómicos valencianos no prevén un régimen de retención y posterior percepción garantizada de las cuantías retenidas. Por último, se comentan las complicaciones presupuestarias para las entidades locales afectadas y se recuerdan las soluciones para evitarlas. **Conclusiones:** es necesaria una reforma de la legislación reguladora del fondo de cooperación valenciano para asegurar la percepción del mismo por todas las entidades locales, incluidas las incumplidoras.

PALABRAS CLAVE

Financiación local; financiación autonómica incondicionada; incumplimiento; fondo de cooperación; retenciones.

ABSTRACT

Objectives: To demonstrate how the cooperation fund should guarantee the financial sufficiency of local governments, even for those local entities that do not meet the eligibility requirements. **Methodology:** Is both dogmatic and comparative legal, examining state and regional regulations by contrasting Valencian regulations with other unconditional regional funds, as well as analyzing state mechanisms that ensure the future receipt of funds. **Results:** A conflict is identified between the stated purpose of ensuring funding

for local services and the configuration of the Valencian fund as fully unconditional and non-earmarked financing, usable for any purpose. This is compared with other regional legislation, highlighting its most important aspects. Thirdly, state law is used to emphasize that Valencian regional mechanisms do not provide for a system of withholding and subsequent guaranteed receipt of the withheld amounts. Finally, the budgetary complications for the affected local entities are discussed, and solutions to avoid them are outlined. **Conclusions:** A reform of the legislation governing the Valencian cooperation fund is necessary to ensure that all local entities receive it.

KEYWORDS

Local financing; unconditional regional financing; non-compliance; cooperation fund; withholdings.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. BREVE CONTEXTO LEGISLATIVO DEL FONDO DE COOPERACIÓN MUNICIPAL DE LA COMUNITAT VALENCIANA. 2.1. LA LFCMMEL A RAÍZ DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 124/2023, DE 26 DE SEPTIEMBRE. 2.2. LA LFCMMEL TRAS LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 143/2023, DE 24 DE OCTUBRE DE 2023. 2.3. JURISPRUDENCIA RELEVANTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNITAT VALENCIANA TRAS LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 124/2023 Y 143/2023. 2.4. NORMATIVA AUTONÓMICA Y POSTERIOR MODIFICACIÓN DE LA LFCMMEL TRAS LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 124/2023 Y 143/2023. 3. OBJETIVOS Y CONFIGURACIÓN DEL FONDO DE COOPERACIÓN DE LA LFCMMEL. 3.1. LA TENSIÓN EXISTENTE ENTRE LA NATURALEZA INCONDICIONADA DEL FONDO Y LA FINALIDAD DE FINANCIACIÓN DE SERVICIOS LOCALES. 3.1.1. La teórica discordancia financiera y tributaria derivada del empleo del fondo de cooperación para sufragar servicios derivados de competencias propias. 3.1.2. La oportunidad del art. 2 de la LFCMMEL para orientar el fondo de cooperación al aseguramiento o mejora de financiación de competencias delegadas. 3.1.3. El fondo de cooperación y su posibilidad para utilizarlo como soporte de políticas sectoriales. Ejemplo y breve referencia a la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana. 3.2. LA CONFIGURACIÓN DEL FONDO DE COOPERACIÓN COMO UNA FINANCIACIÓN INCONDICIONADA. 4. COMPARACIÓN DE OBJETIVOS Y CONDICIONANTES DE LA REGULACIÓN LEGAL DE OTRAS TRANSFERENCIAS Y FONDOS AUTONÓMICOS A FAVOR DE SUS ENTIDADES LOCALES. LA LFCMMEL EN COMPARACIÓN CON LA LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA, CANARIAS, ARAGÓN Y CASTILLA Y LEÓN. 4.1. LA LFCMMEL EN COMPARACIÓN CON LA CONFIGURACIÓN DE LOS FONDOS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA ANDALUZA, CANARIA, ARAGONESA Y CASTELLANO-LEONESA. 5. LAS ENTIDADES BENEFICIARIAS DEL FONDO DE COOPERACIÓN EN LA LFCMMEL. PROBLEMÁTICA DERIVADA DE LAS ENTIDADES LOCALES INCUMPLIDORAS. 5.1. LA DISCORDANCIA DE REDACCIÓN Y DE TRATAMIENTO ENTRE LA LFCMMEL Y LAS RESOLUCIONES ANUALES DE ASIGNACIÓN DEL FONDO DE COOPERACIÓN A EFECTOS DE ENTENDER A LAS EE.LL. COMO BENEFICIARIAS. 5.2. REGULACIÓN LEGAL ESTATAL DERIVADA DE LAS RETENCIONES EN LA PARTICIPACIÓN DE TRIBUTOS DEL ESTADO. INCUMPLIMIENTOS DE REMISIÓN DE INFORMACIÓN Y RETENCIONES POR COMPENSACIONES DE DEUDAS. 5.2.1. Retenciones derivadas de incumplimientos de remisión de información. 5.2.2. Retenciones derivadas de compensación de deudas estatales y otras causas. 5.3. DE LA NECESIDAD DE REGULACIÓN DE UN SISTEMA DE RETENCIONES EN LA PROPIA LFCMMEL. 5.3.1. La adopción por LFCMMEL de un sistema de retenciones similar al de la legislación aragonesa. 5.4. INCIDENCIAS PRESUPUESTARIAS PARA LA GENERALITAT VALENCIANA Y PARA LAS EE.LL. INCUMPLIDORAS NO PERCEPTORAS DEL FONDO EN EL PRESUPUESTO ANUAL CORRIENTE CON LA ACTUAL LFCMMEL. 5.5. LA POSIBILIDAD DE LA ELIMINACIÓN DEL ART. 4.2 LFCMMEL. 6. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

La financiación de las Entidades Locales (EE.LL.), ya prevista desde la aprobación de la Constitución española de 1978 (CE) en su art. 142, sigue siendo hoy en día notablemente insuficiente en la mayoría de ellas. La importancia de la financiación autonómica es realmente elevada, por lo que con la (tardía) regulación del fondo de cooperación de la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana (en adelante LFCMMEL), configurada y entendida como un fondo no sometido a condición para posibilitar

y reforzar la autonomía local y el ejercicio de sus competencias, debe procurar realmente alcanzar su objetivo.

La metodología empleada y determinada por la ley se puede ver afectada si no se tienen en cuenta a los municipios que no cumplan el único requisito que impone la LFCMMEL, que resulta ser el de estar al corriente con la obligación de presentación de la cuenta general del ejercicio correspondiente.

Con el presente trabajo se destaca que la configuración constitucional y legal en la Comunitat Valenciana tiene que respetar y procurar una financiación mínima y necesaria que la LFCMMEL prevé, sobre todo por los principios y objeto al que atiende la propia esencia de la ley, destacando para ello la comparación con otra legislación autonómica y su regulación.

También se trata la conflictividad que surge de la configuración legal analizada y de los supuestos de las EE.LL. incumplidoras del requisito para ser beneficiaria, teniendo indecencia económica de tipo presupuestaria, financiera y competencial tanto para la Generalitat Valenciana como para las EE.LL., pasando por un previo análisis de la regulación estatal y su sistema de retenciones para el caso de las Participaciones en Tributos del Estado (PTE).

Finalmente, se trata de exponer las soluciones a las causas o escenarios conflictivos que pueden surgir con la finalidad de que la Administración autonómica mantenga su compromiso financiero y no merme la autonomía local de las entidades locales que no cumplan los requisitos para ser beneficiarias del citado fondo.

2. BREVE CONTEXTO LEGISLATIVO DEL FONDO DE COOPERACIÓN MUNICIPAL DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Bastante conocida resulta ya la infrafinanciación que vienen sufriendo las EE.LL. españolas, bastando la referencia que hacía la exposición de motivos de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), que reconocía que la historia de la Hacienda local española «es la crónica de una institución afectada por una insuficiencia financiera endémica».

Es necesario recordar que ya desde bien temprano varios autores como González Sánchez (1986, pp. 97-118) advirtieron que era fundamental la suficiencia de los recursos de las haciendas locales, donde el papel financiador del Estado y de las comunidades autónomas (CC.AA.) era un deber para las mismas, tratando de compensar los déficits de recursos económicos que las EE.LL. no pudieran obtener por sí mismas.

El contexto social, económico y político vigente impone a la Generalitat la obligación de erigirse en garante del municipalismo, reconociendo la importancia estratégica del ámbito local e interviniendo activamente para corregir los desequilibrios y desigualdades territoriales existentes. El nivel municipal, por constituir el escalón de la representación democrática más próximo a la ciudadanía, requiere un sistema de financiación local eficiente y estructurado que refuerce su posición institucional.

El desarrollo histórico del municipalismo evidencia que el incremento de la capacidad de actuación de las entidades locales y su rol en la cohesión social nunca fueron acompañados del correlativo fortalecimiento de la autonomía local ni de la suficiencia financiera. Desde la década de los ochenta del siglo pasado, las corporaciones locales han formulado reiteradamente la doble reivindicación institucional y financiera. El denominado pacto local y la segunda descentralización (Torrecillas Martínez, 2025) han permanecido como meras declaraciones programáticas (siguiendo a Arias Martínez, 2015, pp. 1-38), proclamas electorales o compromisos sistemáticamente incumplidos.

Las competencias propias y la financiación incondicionada constituyen la expresión material de la autonomía local constitucionalmente garantizada. La cultura de la subvención hacia los entes locales genera disfunciones sistémicas que producen una jerarquía impropia en la determinación de las prioridades y las políticas de competencia municipal, subordinando la voluntad democrática local a los criterios de la Administración financiadora. En consecuencia, la LFCMMEL profundiza en la garantía de un sistema estable de financiación local, con el fin de asegurar una gestión pública de calidad en el ejercicio de las competencias municipales.

El marco constitucional ofrece cobertura expresa a esta regulación (Martín Queralt, 2020, pp. 16-25): el art. 140 CE garantiza la autonomía de los municipios, mientras que el art. 142 establece que las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones legalmente atribuidas a las corporaciones respectivas, nutriéndose fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las comunidades autónomas.

De ello se desprende que la comunidad autónoma es constitucionalmente corresponsable, junto con el Estado¹, de garantizar la suficiencia financiera de los entes locales (Ramallo Massanet y Zornoza Pérez, 1993). A este marco se suma la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPYSF), que ha erigido la sostenibilidad financiera en principio rector de la actuación económico-financiera del conjunto de las Administraciones públicas.

En el ámbito autonómico, el art. 64.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (EACV) impone el mandato expreso de crear mediante ley de Les Corts Valencianes el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana (con los mismos criterios que el fondo estatal), al objeto de potenciar la autonomía local sobre la base del principio de subsidiariedad (Romero Rey, 2006).

En cumplimiento de dicho mandato estatutario, aunque de manera incompleta y tardía, como ha venido ocurriendo en la mayoría de autonomías españolas (Martín Rodríguez, 2024, pp. 174-212), el art. 201 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de régimen local de la Comunitat Valenciana (LRLGV), procedió a la creación formal del citado fondo, disponiendo que todos los municipios de la Comunitat Valenciana serían entidades beneficiarias y que a través de él se financiarían servicios, infraestructuras y equipamientos básicos con dotaciones fijadas en cada ley de presupuestos.

El posterior desarrollo reglamentario se articuló mediante el Decreto 51/2017, de 7 de abril, del Consell, por el que se regula el Fondo de Cooperación Municipal Incondicionado de la Comunitat Valenciana.

Por su parte, las diputaciones provinciales, en virtud de las competencias propias de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios que les atribuye el art. 36.1.b de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), podrán adherirse voluntariamente a la implementación del fondo.

La insuficiencia del rango reglamentario de la regulación precedente hizo necesario un nuevo marco jurídico con rango de ley que garantice la estabilidad, la permanencia y la equidad territorial del sistema de financiación local para municipios y entidades locales menores. Con la LFCMMEL se sustituyó y derogó a la regulación anterior contenida en el citado art. 201 de la LRLGV y su desarrollo reglamentario, procurando el cumplimiento de los principios comentados, a pesar del perjuicio del conflicto surgido con las diputaciones provinciales valencianas que se comenta a continuación.

2.1. La LFCMMEL a raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 124/2023, de 26 de septiembre

Con carácter previo a la entrada en vigor de la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana (LFCMMEL), la regulación del Fondo de Cooperación Municipal descansaba en el art. 201 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, desarrollado reglamentariamente por el Decreto 51/2017, de 7 de abril, del Consell.

Bajo ese marco normativo, la participación de las diputaciones provinciales en el Fondo tenía carácter estrictamente voluntario, en ejercicio de sus competencias propias de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, conforme al art. 36.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL). Dicha voluntariedad generó aportaciones muy dispares entre las tres provincias valencianas en función del territorio provincial de pertenencia –desigualdad que, no obstante, podía entenderse amparada en el legítimo ejercicio de la autonomía provincial–.

La LFCMMEL vino a corregir esas disfunciones mediante una transformación estructural del modelo, convirtiendo la participación provincial voluntaria en obligatoria, mediante la declaración de interés general de la Comunitat Valenciana de las funciones de asistencia y cooperación de las diputaciones, al amparo del art. 66.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (EACV).

Por otro lado, el art. 7 de la ley originaria establecía los criterios de distribución del Fondo con parámetros propios distintos de los utilizados por el fondo estatal de participación en tributos del Estado. Ambos preceptos fueron impugnados mediante el recurso de inconstitucionalidad 614/2022.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 124/2023, de 26 de septiembre, abordó la cuestión fundamental de la legitimidad constitucional de la técnica de coordinación autonómica empleada para imponer a las diputaciones provinciales la obligación de contribuir económicamente al fondo de cooperación. En su

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 104/2000, de 13 de abril (FJ 4): «la autonomía de los entes locales va estrechamente ligada a su suficiencia financiera».

fallo mayoritario, el Tribunal confirmó la constitucionalidad de la declaración de interés general y de la propia obligación económica impuesta a las diputaciones, razonando que dicha obligación no exige realizar algo distinto de lo que ya constituye su mandato constitucional y legal, garantizar la prestación integral de los servicios de competencia municipal en todo su territorio, conforme al art. 31.2.a) LBRL.

Sin embargo, el límite constitucional, cifrado básicamente en la doctrina de la garantía institucional y en la prohibición de despojar sustancialmente a las diputaciones de su competencia nuclear hasta situarlas en posición de subordinación jerárquica que agote su autonomía de decisión, condujo a declarar la inconstitucionalidad del art. 5.6 LFCMMEL por invocar el mecanismo de requerimiento previsto en el art. 66.4 EACV, que únicamente opera para competencias delegadas y no resulta de aplicación cuando se ejercen competencias propias en régimen de coordinación.

Por su parte, el art. 7 LFCMMEL fue declarado inconstitucional por establecer criterios de distribución del Fondo distintos a los del fondo estatal, en directa contravención del mandato del art. 64.3 EACV, que impone expresamente que el Fondo valenciano se configure «con los mismos criterios» que el fondo estatal.

Como ha señalado acertadamente, la ley autonómica analizada «no articuló un mecanismo de coordinación en sentido técnico-jurídico orientado a garantizar la coherencia del sistema y a evitar disfunciones, sino un instrumento de captación de fondos provinciales para sufragar una responsabilidad financiera autonómica y estatal» (Cofrades Aquilué, 2024, p. 217).

Por lo tanto, la expulsión del ordenamiento jurídico de los arts. 5.6 y 7 de la LFCMMEL produce la desaparición del mecanismo coercitivo que permitía a la Generalitat exigir y hacer efectiva la participación económica de las diputaciones en el fondo. En la práctica, ello significa que bajo la regulación vigente de la LFCMMEL tras la STC 124/2023, la participación de las diputaciones provinciales en el fondo de cooperación haya recuperado un carácter materialmente voluntario análogo al que tenía bajo el régimen del Decreto 51/2017.

TABLA 1. EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN REGULADORA DEL FONDO DE COOPERACIÓN VALENCIANO

Estadio normativo	Norma	Naturaleza de la participación	Mecanismo de exigencia
Régimen anterior	Art. 201 Ley 8/2010 + Decreto 51/2017	Voluntaria	Ninguno (adhesión libre)
LFCMMEL originaria	Arts. 2, 5.6 y 7 LFCMMEL	Obligatoria (declaración de interés general, art. 66.3 EACV)	Requerimiento del Consell (art. 66.4 EACV)
Régimen vigente (tras STC 124/2023)	Ley 5/2021, arts. 5.6 y 7 anulados	Materialmente voluntaria (sin mecanismo coercitivo operativo)	Sin instrumento de ejecución forzosa

Fuente: elaboración propia.

2.2. La LFCMMEL tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2023, de 24 de octubre de 2023

La Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2023, de 24 de octubre, resuelve el recurso de inconstitucionalidad 874-2022 contra los arts. 2.2; 5.1, 2, 5 y 6; 7 a); 8; 9.1; 11.1 d) y 2 e) tercer guion y la disposición final primera de la LFCMMEL.

Esta sentencia no elabora doctrina constitucional autónoma, sino que opera íntegramente por remisión a la STC 124/2023, de 26 de septiembre, que ya había resuelto un recurso paralelo del Grupo Parlamentario Popular sobre preceptos en gran medida coincidentes de la misma ley, formando así un díptico jurisprudencial que agota el control de constitucionalidad de la LFCMMEL.

Por un lado, declara extinguida por pérdida sobrevenida de objeto la impugnación del art. 7 –reglas de distribución del Fondo– y del inciso «en aplicación del artículo 66 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana» del art. 5.6, por haber sido ambos ya declarados inconstitucionales y nulos por la STC 124/2023. La nulidad del art. 7 era el pronunciamiento material más relevante de aquella sentencia, pues el legislador valenciano había fijado criterios de distribución propios que se separaban del mandato del art. 64.3 EAV.

En segundo lugar, el Tribunal desestima por remisión las impugnaciones de los arts. 2.2, 5 y 8, reproduciendo la doctrina de los fundamentos jurídicos 5 a 8 de la STC 124/2023. Así pues, se confirma la constitucionalidad de la declaración de interés general de la función de cooperación de las diputaciones como título

habilitante de la coordinación autonómica, la validez del plan sectorial como instrumento de coordinación y la licitud de la participación financiera obligatoria de las diputaciones, siempre que no ponga en riesgo su autonomía presupuestaria.

En tercer lugar, la STC 143/2023 examina por primera vez tres preceptos no impugnados en el recurso anterior, desestimando todos ellos. El art. 9.1, que permite establecer mediante decreto líneas específicas complementarias del fondo, se declara constitucional, aclarando que tales líneas habrán de integrarse en el plan sectorial con idénticas garantías participativas y sin poder comprometer la autonomía presupuestaria provincial.

Por su lado, la composición de la Comisión de colaboración y coordinación prevista en el art. 11 se considera suficiente, al contar las diputaciones con un tercio de sus miembros, y también se confirma el contenido de la disposición final primera –que atribuye rango reglamentario a dicha composición–.

2.3. Jurisprudencia relevante del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana tras las Sentencias del Tribunal Constitucional 124/2023 y 143/2023

Por otra parte, debería tenerse en cuenta que la jurisprudencia contencioso-administrativa del TSJCV más directamente vinculada a las materias resueltas por ambas sentencias constitucionales se articula en torno a los recursos interpuestos por la Diputación Provincial de Alicante contra los planes sectoriales del Fondo de Cooperación Municipal aprobados por el Consell para 2023 y 2024.

El litigio arrancó en diciembre de 2022, cuando la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo suspendió cautelarmente la obligación de aportación de la Diputación de Alicante –superior a 13 millones de euros– al Plan Sectorial 2023, razonando que la aportación «desaprovecha de manera irremediable la política de gastos ya prevista o diseñada para el ejercicio 2023 en favor de los municipios». Este argumento anticipaba con precisión el límite que la STC 124/2023 fijaría meses después, relativo a que la participación obligatoria no puede poner en riesgo la autonomía presupuestaria provincial.

En cuanto a las sentencias de fondo, el TSJCV estimó íntegramente los dos recursos en sendas resoluciones dictadas con pocos días de diferencia. La primera, de 16 de abril de 2024 (ROJ: STSJ CV 1421/2024, rec. 395/2022), anuló el Plan Sectorial 2023; la segunda, de 20 de abril de 2024 (rec. 252/2023), anuló el Plan Sectorial 2024. En ambos casos, el fundamento fue idéntico, pues los planes sectoriales impugnados aplicaban los criterios de distribución del art. 7 de la Ley 5/2021, declarado inconstitucional y nulo por la STC 124/2023 por infringir el art. 64.3 del Estatuto de Autonomía, que exige que el Fondo se cree «con los mismos criterios que el fondo estatal».

La coherencia entre la jurisprudencia constitucional y las sentencias del TSJCV se materializa en el plano aplicativo en lo que las STC 124/2023 y 143/2023 habían establecido en abstracto. Como consecuencia directa de la sentencia de 20 de abril, el Consell aprobó el 21 de junio de 2024 un nuevo acuerdo de distribución conforme a los criterios estatales y optó por la adhesión voluntaria de las diputaciones, abandonando el esquema de participación imperativa que había articulado la Ley 5/2021.

2.4. Normativa autonómica y posterior modificación de la LFCMMEL tras las sentencias del Tribunal Constitucional 124/2023 y 143/2023

La Ley 7/2023, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, y el Decreto 110/2025, de 29 de julio, del Consell, por el que se desarrolla la ley reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana, son la respuesta legislativa y reglamentaria directa a los pronunciamientos de inconstitucionalidad contenidos en las STC 124/2023 y 143/2023. Ambas normas ejecutan el mandato constitucional derivado de la nulidad del art. 7 de la Ley 5/2021, que el Tribunal Constitucional declaró contrario al art. 64.3 del Estatuto de Autonomía por utilizar criterios de distribución propios en lugar de los criterios estatales. La Ley 7/2023 abordó la reparación del déficit constitucional en dos planos. Por un lado, reformuló el art. 7 de la Ley 5/2021 como precepto de reenvío, renunciando a fijar criterios propios y remitiéndose expresamente al mandato estatutario del art. 64.3 EACV.

Por otro, reconvirtió la participación de las diputaciones provinciales de obligatoria en voluntaria, extrayendo así la consecuencia práctica de la doctrina de la STC 124/2023 sobre el límite de la autonomía presupuestaria provincial y de las sentencias del TSJCV que habían anulado los planes sectoriales 2023 y 2024 por carecer de base normativa válida.

El Decreto 110/2025 completó el ciclo normativo desarrollando reglamentariamente el nuevo art. 7. Su preámbulo reconoce explícitamente que se aprueba «con el objetivo de dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Constitucional». Los criterios de distribución que fija reproducen fielmente el art. 124 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales: 75 % en función de la población ponderada, 12,5 % por el esfuerzo fiscal y 12,5 % por el inverso de la capacidad tributaria.

El decreto añade una garantía de no regresión respecto a la financiación percibida en 2022, suprime el mecanismo de requerimiento al presidente de la diputación –cuyo inciso fue anulado por la STC 124/2023– y reformula la Comisión de Seguimiento del Fondo con carácter puramente consultivo, en coherencia con la doctrina de la STC 143/2023. Asimismo, deroga el Decreto 51/2017, cerrando definitivamente el ciclo normativo iniciado con la Ley 5/2021.

3. OBJETIVOS Y CONFIGURACIÓN DEL FONDO DE COOPERACIÓN DE LA LFCMMEL

3.1. La tensión existente entre la naturaleza incondicionada del fondo y la finalidad de financiación de servicios locales

Hay que comenzar destacando que la LFCMMEL es generadora de una tensión desde la vertiente legislativa y política en lo que se refiere a la incondicionalidad del fondo y al objetivo de mejora de financiación de servicios locales.

Por un lado, el art. 2 enuncia, entre sus objetivos, el de contribuir a que las EE. LL. cuenten con dotación adecuada para la prestación de servicios de competencia local.

En cambio, el art. 3 configura el fondo con naturaleza incondicionada, orientada al desarrollo general de las competencias de las EE. LL. sin vinculación a destino o propósito específico. La coexistencia de ambas previsiones no supone a simple vista una contradicción jurídica en sentido técnico, pero sí evidencia una elección del legislador pendiente de precisión.

Los fondos de participación autonómica en la financiación local pueden articularse como asignaciones incondicionadas o finalistas. La opción por la no condicionalidad no es en sí misma jurídicamente reprochable, pues en teoría responde a una lógica reconocida de autonomía financiera municipal². El fondo incondicionado busca que el municipio receptor decida con plena discrecionalidad el destino de los recursos, sin quedar sujeto a requisitos u objetivos regulados por un régimen subvencional de las diputaciones provinciales ni de la Generalitat Valenciana.

El problema surge, sin embargo, cuando se examina el objetivo garantista del art. 2 de la LFCMMEL, consistente en garantizar que las EE. LL. cuenten con recursos adecuados para la prestación de servicios de competencia local. La dificultad no es de naturaleza jurídica –pues el fondo es perfectamente válido en su configuración–, sino de orden práctico, donde una financiación básica de carácter incondicionado no garantiza por sí misma que los recursos se destinen efectivamente a financiar o mejorar los servicios.

La financiación incondicional otorga mayor flexibilidad para ajustar los recursos a las necesidades y prioridades del ente receptor, pero no es precisamente su naturaleza incondicional algo que garantice automáticamente un nivel mínimo de prestaciones.

Para comprender en qué consiste esa tensión y cuáles son sus límites, conviene delimitar el plano jurídico-competencial en el que se inscribe. Las competencias de las EE. LL. se recogen en el art. 25 LBRL, mientras que los servicios obligatorios se enumeran en el art. 26.1 LBRL (Barrero Rodríguez, 2015). La distinción no es baladí, pues el apdo. tercero del art. 25 LBRL relaciona el ejercicio de competencias con la materialización de servicios, pero el propio precepto delimita que el establecimiento de servicios locales debe atender a una serie de principios y que el detalle de las competencias se determina por ley, de modo que el ejercicio de una competencia local no implica necesariamente la prestación simultánea o posterior de un servicio local de carácter prestacional³.

² Destacando especialmente el art. 9.1 de la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL), el cual garantiza expresamente que las entidades locales dispongan de recursos propios de los que puedan disponer libremente, en el marco de sus competencias.

³ En cambio, la prestación de servicios por parte de un ente local sí debe estar sustentada en todo caso por una competencia habilitante (propia o delegada), tal como recuerda el Tribunal Constitucional en la STC 214/1989, de 21 de diciembre (FJ 3.b): «la competencia es el presupuesto del servicio y no a la inversa»; y en la STC 41/2016, de 3 de marzo (FJ 6 y 8), que distingue entre la cláusula de competencia general (derogado art. 28 LBRL) y el régimen de servicios mínimos obligatorios (art. 26 LBRL), aclarando que los servicios no son autónomos de la competencia que los sustenta.

Esta distinción ha sido sistematizada por la doctrina, las competencias propias comprenden tanto actuaciones prestacionales –materializables en bienes y servicios– como competencias de ordenación, normativas y de policía que se ejercen mediante potestades públicas sin dar lugar a ninguna prestación directa (Carbonell Porras, 2023a, pp. 8-28).

De lo anterior se desprende que la elección legislativa de articular el fondo como incondicionado tiene un fundamento jurídico sólido en la autonomía municipal, pero puede entrar en conflicto con el objetivo explicitado de garantizar la adecuada prestación de servicios. La creación de un fondo incondicionado que permite su destino a cualquier finalidad puede suponer que, en el ejercicio de cualquier competencia local prevista en el art. 25 LBRL, se obvie por completo el destino a la prestación de servicios locales –sean de naturaleza obligatoria o no–.

No se trata, pues, de que la ausencia de condiciones contradiga jurídicamente el objetivo prestacional, sino de que la opción por la libertad de destino dificulta –sin impedirla formalmente– la consecución práctica de dicho objetivo.

La tensión resulta aún más visible cuando se examina la aspiración del legislador de garantizar un nivel mínimo de prestaciones a los ciudadanos. Si los recursos se proporcionan sin imponer condiciones específicas sobre cómo deben ser utilizados o gestionados, resulta difícil sostener que se vaya a conseguir ese efecto.

La cuestión remite, en definitiva, a una elección de reformulación legislativa, en la que se debería optar por un modelo de financiación completamente incondicionada con el único objetivo de refuerzo de la autonomía municipal en su vertiente financiera y de gasto, a riesgo de debilitar la capacidad de garantía homogénea de niveles mínimos de prestaciones en todo el territorio, o proceder a una nueva reformulación de objetivos, fijar una serie de parámetros o destinos para garantizar el cumplimiento o mejora de la prestación de servicios.

La alternativa –fijar condicionantes de destino– requeriría acudir a un modelo de subvención o transferencia finalista que, paradójicamente, aproximaría el fondo al régimen de la cooperación provincial tradicional, precisamente el modelo que la norma pretende superar.

Por lo tanto, con la normativa actual, conlleva que el cumplimiento del objetivo relativo a los servicios dependa únicamente de la voluntad de los gobernantes del municipio, donde utilizarán el presupuesto general para plasmar el destino que se le quiera dar, quedando a decisión de cada entidad local si velan o no por el aprovechamiento del fondo para su empleo en la prestación o mejora de los servicios.

3.1.1. *La teórica discordancia financiera y tributaria derivada del empleo del fondo de cooperación para sufragar servicios derivados de competencias propias*

Como se ha comentado anteriormente, el no establecimiento de condición ni limitación de destino del fondo no implica que su utilización se enfoque a la cobertura de servicios derivados de competencias propias ni delegadas, realizando en esta ocasión énfasis en las competencias propias y su financiación.

El régimen financiero de los servicios locales de competencia propia descansa, con carácter general, en el principio de autofinanciación mediante tasas y precios públicos. El art. 25.3 LBRL recuerda que las competencias deben ejercerse en respeto de los principios de estabilidad y sostenibilidad financiera. Por su parte, el art. 25.4 LBRL añade que «la Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las EE.LL. sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas». Ello supone que la prestación de servicios asociada a competencias propias debe estar sustentada en los recursos tributarios propios del ente local, siendo las tasas el instrumento específico para la financiación de servicios prestados en régimen de derecho público.

El art. 24.2 del TRLHL establece como principio rector de cuantificación de las tasas, que «en general, (...) el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida». La norma incorpora, de este modo, el denominado principio de equivalencia.

No obstante, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha precisado con reiteración que la utilización de tributos generales –y, en su caso, de transferencias procedentes de fondos de participación– para cubrir el déficit de servicios que ya están siendo financiados mediante tasas supone, en realidad, una quiebra de la lógica retributiva del sistema.

La STS de 26 de abril de 2017 (rec. 167/2016, ROJ: STS 1600/2017, ECLI:ES:TS:2017:1600), recordó en su FD cuarto que:

Se exige por vía de la figura tributaria de la tasa un servicio público que debería sufragarse por vía de impuestos. (...) Es doctrina consolidada que las tasas, aun siendo tributos, no son impuestos y que, a diferencia de estos, aquellas se caracterizan por la existencia de una «contraprestación», esto es, un comportamiento de la Administración, dirigido al sujeto pasivo. (...) Se vulnera el principio de equivalencia y provocación de costes que informan la relación jurídico-tributaria de las tasas. (...) no es justo que ese importe pueda atenderse por la entidad pública con sus ingresos generales obtenidos por impuestos o por la participación en los tributos del Estado. Se trata de gastos del servicio que los usuarios han de abonar.

La aplicación de estos principios al fondo de cooperación arroja una conclusión relevante desde el punto de vista de política financiera, pues si una entidad local destina los recursos del fondo a costear servicios de competencia propia que ya poseen su instrumento financiero específico –la tasa o precio público–, se produce una disfunción en el sistema de ingresos. La entidad estaría utilizando transferencias de naturaleza incondicionada para corregir el déficit de financiación de servicios⁴, que debería corregirse no mediante el fondo de cooperación, sino ajustando la cuota tributaria al coste real del servicio, mejorando la eficiencia en su gestión.

Por lo tanto, la adecuada articulación del sistema de financiación local aconseja que los servicios de competencia propia sean financiados, preferentemente, mediante los recursos tributarios que el ordenamiento prevé para ello –tasas y precios públicos–, de modo que el fondo de cooperación cumpla la función que le es propia, tratando de garantizar la suficiencia financiera básica y la equidad territorial, sin convertirse en un instrumento de corrección de los déficits que deberían corregirse mediante una gestión tributaria más rigurosa o una prestación más eficiente de los servicios.

3.1.2. La oportunidad del art. 2 de la LFCMMEL para orientar el fondo de cooperación al aseguramiento o mejora de financiación de competencias delegadas

El escenario competencial de los municipios y EE.LL. menores valencianas no se agota en las competencias propias del art. 25 LBRL. El art. 27 LBRL regula la posibilidad de que el Estado y las comunidades autónomas deleguen competencias en los municipios con la finalidad de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acordes con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera». En la Comunitat Valenciana, las diputaciones provinciales también pueden encomendar o delegar a los municipios la gestión de determinadas funciones vinculadas a su función de asistencia y cooperación ex art. 36 LBRL.

El art. 27.6 LBRL, en su redacción vigente tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), establece un principio capital: «la delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación». La redacción es taxativa, pues la delegación de competencias sin dotación económica suficiente es nula de pleno derecho, consagrándose así una garantía de suficiencia financiera vinculada al ejercicio delegado.

Ahora bien, en la práctica (Carbonell Porras, 2023b, pp. 269-303)⁵, la dotación presupuestaria fijada por la Administración delegante no siempre cubre la totalidad del coste efectivo de los servicios delegados, especialmente en municipios pequeños y de escasa capacidad de gestión, donde los costes unitarios son más elevados. En este contexto, el Fondo de Cooperación Municipal puede cumplir una función complementaria y coherente con su naturaleza, consistente en reforzar la capacidad financiera de los municipios para prestar adecuadamente los servicios que les han sido delegados por la Generalitat Valenciana o por las diputaciones provinciales.

⁴ No es la situación ideal, pero esta situación la permite el fondo de cooperación y ocasiona desahogo a las EE.LL. con problemas financieros, pero este desahogo implica que el fondo de cooperación no se utilice o destine a la mejora de los servicios o empleo en la prestación de servicios derivadas de competencias diferentes de las propias.

⁵ Ilustrativa resulta la siguiente afirmación que realiza la autora: «(...) el coste de la prestación de un servicio, sea de competencia municipal, autonómica o estatal, será por definición más elevado respecto de las personas que habitan en zonas rurales o despobladas que si residen en un municipio de mayor tamaño en el que se ubican los centros sanitarios y educativos, las estaciones de transporte o los servicios de telecomunicaciones».

Esta función de complemento financiero de la competencia delegada es más armónica con la lógica del fondo que su utilización para costear servicios propios, ya que en el primer caso el fondo opera como redistribución solidaria dentro de un sistema competencial ya definido y ajustado, mientras que en el segundo actúa como sustituto inapropiado de la tasa o precio público correspondiente.

La justificación del art. 27.6 LBRL cobra especial relevancia cuando se articula junto con el art. 36.1.b) LBRL, que atribuye a las diputaciones provinciales, como competencia propia, la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión (Carbonell Porras, 2021). Aquí procedería a la remisión del FJ quinto de la ya mencionada STC 124/2023, de 26 de septiembre, pudiendo destacar que la utilización del fondo para mejorar la financiación de los servicios delegados –tanto por la Generalitat como por las propias diputaciones– resulta coherente con este diseño constitucional.

La lógica sistémica del art. 27 LBRL apunta, en definitiva, a que el fondo de cooperación puede y debe operar como complemento de la financiación de competencias delegadas cuando la dotación de la Administración delegante resulte insuficiente, respetando siempre el principio de proporcionalidad y la garantía de la autonomía local, tanto municipal como provincial. Esta utilización del fondo, a diferencia de su destino a servicios propios, no entraña ningún desajuste con el sistema de ingresos tributarios locales y resulta plenamente compatible con la función redistributiva y de equilibrio territorial que la LFCMMEL atribuye al fondo.

3.1.3. *El fondo de cooperación y su posibilidad para utilizarlo como soporte de políticas sectoriales. Ejemplo y breve referencia a la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana*

Junto a las dos dimensiones anteriores, el fondo de cooperación puede tener una utilidad adicional relevante como instrumento de apoyo al desarrollo o mejora de políticas sectoriales que los municipios y EE. LL. menores deben implementar en ejercicio de competencias compartidas (Bastús Ruiz, 2024) o promovidas por la Generalitat Valenciana. Esta función sectorial encuentra sustento en el carácter incondicionado del fondo, pues, si bien los recursos no están formalmente vinculados a un destino concreto, la autonomía municipal en la disposición de los recursos (Vaquer Caballería, 2022) –garantizada por el art. 9.1 CEAL– permite su orientación hacia la ejecución de políticas que el propio ordenamiento autonómico identifica como prioritarias.

Un ejemplo de esta posibilidad es el marco normativo establecido por la Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana (en adelante, Ley 2/2017). Esta norma reconoce el derecho subjetivo al acceso a una vivienda asequible, digna y adecuada para las personas con vecindad en la Comunitat Valenciana e impone a las AAPP con competencias en materia de vivienda –incluidos los municipios– la obligación de garantizar la satisfacción de ese derecho.

El art. 2.3 de la Ley 2/2017 establece expresamente que «la efectividad de este derecho [...] genera la obligación jurídica de la administración autonómica valenciana y de las administraciones locales radicadas en la Comunitat Valenciana de poner a disposición del solicitante la ocupación estable de un alojamiento dotacional, de una vivienda protegida o de una vivienda libre si ello fuera necesario».

La Ley 2/2017 también establece un esquema de colaboración y financiación entre la Generalitat y las EE. LL. para el desarrollo de las políticas de vivienda social. El art. 9 determina que, en el ejercicio de las competencias de la Generalitat de fomento y soporte financiero a las actuaciones locales en materia de vivienda social, la Generalitat podrá suscribir convenios de colaboración con los entes locales para mejorar e incrementar el parque municipal público de viviendas sociales, comprometiéndose a incrementar la financiación destinada a los entes locales que acometan estas políticas, en proporción a la inversión local realizada.

El precepto añade que en ningún caso la ayuda total por este concepto superará el 50 % del total de la intervención, lo que implica que los municipios han de aportar al menos el 50 % de la inversión, bien con recursos propios o bien con otros fondos de que dispongan. Este sería un buen ejemplo de cómo una buena organización y evaluación del posible destino del fondo de cooperación podría conllevar la mejora de políticas sociales, en este caso de vivienda, donde además el destino de fondos propios o fondos incondicionados podría verse premiado con la posibilidad de aumento de financiación por parte de la Generalitat Valenciana, lo que desde luego supone una actividad de fomento muy incentivadora.

La vivienda se concibe en el art. 3.1 de la Ley como un servicio de interés general, lo que refuerza la legitimidad de que las EE. LL. (Iglesias González, 2022) destinen parte de sus recursos, incluidos, en su caso, los procedentes del fondo de cooperación, a cubrir el porcentaje de inversión que les corresponde.

Sin embargo, hay que advertir que la Ley 2/2017 no establece un incremento automático ni condicionado del fondo general de cooperación municipal vinculado al ejercicio de las competencias locales en materia de vivienda. La financiación de la Generalitat a que se refiere el art. 9 opera mediante convenios específicos y programas de cofinanciación, pero no a través del fondo de cooperación.

Desde la perspectiva jurisprudencial, el Tribunal Constitucional⁶ ha reconocido la constitucionalidad de la función social de la vivienda, reforzando la idea y justificando así la intervención de las AAPP, incluidas las EE.LL (Arias Martínez, 2019), por lo que promover y destinar la financiación adecuada al cumplimiento de fines públicos como lo es el acceso a una vivienda digna se convierte en una obligación que las políticas y objetivos de las EE.LL. deberían tener en cuenta.

En suma, la utilización del fondo de cooperación como soporte de políticas sectoriales –en particular, en el ámbito de la vivienda social regulado por la Ley 2/2017– es jurídicamente posible y puede resultar funcionalmente deseable. Si bien no hay que perder de vista que el peso más importante es la decisión de que la entidad local decida libremente orientar sus recursos hacia esa finalidad y que la financiación autonómica sectorial se canalice a través de los mecanismos propios previstos en la legislación sectorial.

3.2. La configuración del fondo de cooperación como una financiación incondicionada

El art. 3 de la LFCMMEL define exactamente al fondo como incondicionado y como no finalista, por lo que no atiende a objetivo concreto alguno. Además, este fondo es compatible con otras aportaciones derivadas de los fondos de cooperación de lucha contra el despoblamiento, con el de municipios turísticos y con otras que se creen legal y reglamentariamente (destacando la posibilidad del aumento de financiación derivado de la Ley 2/2017 comentada anteriormente).

Para dejarlo aún más claro, la LFCMMEL de manera expresa configura el fondo de cooperación como una transferencia que depende del sistema autonómico de financiación valenciano, donde no cabe considerarlo como una subvención. Esto deja una afirmación en la que el fondo concedido puede ser libremente utilizado por la entidad municipal beneficiaria, abogando por lo tanto por su libre disposición, pero con un posible detrimento del objetivo a la dotación adecuada en la prestación de servicios de competencia local, como ya se ha expuesto anteriormente en el subepígrafe anterior.

El carácter incondicionado y no finalista que caracteriza al fondo de cooperación para las EE.LL. valencianas es una cuestión de vital importancia para la financiación local, pero hace que surjan una serie de problemas complejos que requieren un análisis pormenorizado.

Se podría comenzar por lo que se refiere a la diferenciación entre el concepto de transferencia y subvención para las EE.LL. beneficiarias de este fondo. Como bien se define en la normativa contable aplicable a las diferentes EE.LL., la diferencia entre las transferencias y las subvenciones en el ámbito local puede definirse con precisión por la Norma de Reconocimiento y Valoración n.º 18 de la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local⁷ (ICALN):

Las transferencias tienen por objeto una entrega dineraria o en especie entre los distintos agentes de las administraciones públicas, y de estos a otras entidades públicas o privadas y a particulares, y viceversa, todas ellas sin contrapartida directa por parte de los beneficiarios, destinándose a financiar operaciones o actividades no singularizadas.

Las subvenciones (...), destinándose a un fin, propósito, actividad o proyecto específico, con la obligación por parte del beneficiario de cumplir las condiciones y requisitos que se hubieran establecido o, en caso contrario, proceder a su reintegro.

Por lo tanto, queda claro que la cantidad que reciban las EE.LL. valencianas procedentes del fondo de cooperación, mientras el destino que se realice esté al menos referido al ámbito de sus competencias sin destinarlo a finalidad concreta alguna, no procederá la aplicación de reintegro alguno. Es más, el nombre de «fondo» no es casualidad –pues debe entenderse que es un fondo que engloba un conjunto de

⁶ Es apropiado traer a colación la STC 80/2018, de 5 de julio, que declaró la constitucionalidad del art. 5.3.b) de la Ley 2/2017 en los términos del FJ 4.

⁷ Recuérdese que también existen la Orden HAP/1782/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo simplificado de contabilidad local y se modifica la Instrucción del modelo básico de contabilidad local, aprobada por Orden EHA/4040/2004, de 23 de noviembre, aplicable a los municipios a los que le sea de aplicación el régimen simplificado y el modelo básico de contabilidad.

transferencias, no así subvenciones—, pues de acuerdo con la definición del apdo. segundo del art. 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), encasillando a las aportaciones dinerarias entre AA. PP. que vayan destinadas a la financiación global de la actividad de la Administración beneficiaria; no se considerarán subvención, por lo que no le será de aplicación la normativa en materia de subvenciones públicas —y sin que quepa referirse a la misma como subvención incondicionada— (Sesma Sánchez, 2017, pp. 53-88).

Con las definiciones y conceptos expuestos, quedaría claro que, en caso de que estando el presupuesto general de la entidad local pendiente de aprobación⁸, pero en una fase de confección y estudio que arrojase equilibrio o superávit, podría suponer la reorganización o reelaboración de los conceptos de gastos e ingresos, previendo la cantidad del fondo de cooperación en las aplicaciones presupuestarias de gastos que la entidad local quisiera (gastos protocolarios, pago de intereses de demora, festejos, otros gastos diversos, etc.) y previendo en el estado de ingresos del presupuesto el Subconcepto 450.01⁹ «Otras transferencias incondicionadas».

4. COMPARACIÓN DE OBJETIVOS Y CONDICIONANTES DE LA REGULACIÓN LEGAL DE OTRAS TRANSFERENCIAS Y FONDOS AUTONÓMICOS A FAVOR DE SUS ENTIDADES LOCALES. LA LFCMMEL EN COMPARACIÓN CON LA LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA, CANARIAS, ARAGÓN Y CASTILLA Y LEÓN

En el presente apartado se ha incluido la selección de Andalucía, Canarias, Aragón y Castilla y León porque son modelos que, aunque diferenciados de la LFCMMEL, guardan similitudes de financiación que las hacen más aptas para su comparación, pero en especial cada una de estas comunidades representa un modelo estructuralmente distinto de financiación local autonómica, pero con elementos que permiten integrar y alcanzar una visión mejorable y constructiva de la LFCMMEL.

La metodología utilizada no ha preferido la estadística o comparación territorial completa porque el objetivo es identificar diferencias estructurales con similitudes financieras que se detallan concretamente más adelante. En especial, se han utilizado principalmente cuatro elementos a destacar, que son los que mejor han estado descritos y que mejor han permitido la coordinación de la comparación autonómica a la hora de realizar la comparación, a saber: el objeto de la legislación reguladora del fondo correspondiente, la finalidad, la naturaleza y las entidades beneficiarias.

Así, las CC.AA. expuestas se consideran como las más acertadas para su comparación con la LFCMFEL en especial, pues Andalucía encarna el modelo de nivelación incondicionada de base estatutaria —el más próximo al valenciano—, lo que la convierte en el término de comparación más exigente para afinar divergencias relevantes. Canarias es el único caso con arquitectura dual formalizada (50 % libre + 50 % condicionado a indicadores de saneamiento), con sanción de reintegro y remisión al régimen subvencional (arts. 18-19 Ley 3/1999). Aragón introduce la rendición de cuentas como requisito previo de acceso —no como sanción posterior—, y su art. 4 es técnicamente más preciso que el art. 4 de la LFCMMEL en la regulación de retenciones y su levantamiento. Castilla y León es el único modelo de coparticipación directa y automática en tributos propios autonómicos, que introduce la variable de estabilidad de la cuantía al margen de la decisión presupuestaria anual.

La exclusión de otras comunidades con fondos propios —Cantabria, Extremadura, Madrid, Cataluña, entre otras— obedece a que sus modelos presentan características y variantes que no permiten añadir una dimensión estructuralmente nueva que enriquezca el análisis (o con una estructura o configuración muy diferenciada de la LFCMMEL), siendo su comparación más difícil de coordinar¹⁰.

⁸ Véanse arts. 162 y ss. Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL).

⁹ De acuerdo con el contenido de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

¹⁰ Pero, además, la arquitectura jurídica de esos fondos autonómicos no comentados también presenta rasgos tan específicos —vinculados a financiaciones especialmente diferentes o con un papel secundario— que su incorporación a la comparación (incluso de forma breve) podría generar confusión al lector, pues introducen elementos difícilmente encuadrables con el fondo valenciano como referente y protagonista del análisis comparado realizado. Por ejemplo, en Cantabria, se configura como comunidad uniprovincial sin diputación provincial activa en el fondo y su sistema de asignación mixta con cuantías fijas nominales para municipios concretos. En el caso de Extremadura, el fondo se regula como un título dentro de una ley de régimen local general, no como ley específica propia, además de la coexistencia obligatoria con programas de colaboración económica municipal de carácter finalista en la misma norma. En

Igualmente, para los lectores que deseen profundizar en las características de los fondos autonómicos no abordados en este apartado, se ha incorporado en la nota la referencia al gran trabajo de Martín Rodríguez (2024), que analiza con mayor detalle y desde una perspectiva global e independiente el conjunto de la legislación autonómica sobre financiación local.

4.1. La LFCMFEL en comparación con la configuración de los fondos de financiación autonómica andaluza, canaria, aragonesa y castellanoleonese

Se puede comenzar destacando la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LPELTICA). Esta norma resulta interesante, puesto que configura su instrumento de financiación como un mecanismo de nivelación horizontal intermunicipal. Su exposición de motivos invoca expresamente los principios de eficiencia, equidad y corresponsabilidad fiscal, mientras que el art. 1 define el Fondo como un mecanismo de «colaboración financiera» canalizado a través de la participación de las entidades locales en los tributos propios de la comunidad autónoma.

La finalidad niveladora se traduce en que la totalidad de los municipios andaluces han de acceder a recursos mínimos equivalentes para la prestación de los servicios públicos locales de carácter básico, de manera similar a la LFCMMEL. El carácter incondicionado del fondo no constituye en este marco un objetivo accesorio o complementario, sino la condición estructural e indisponible de su propia naturaleza jurídica, en coherencia con el mandato contenido en el art. 192.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (también similar a la LFCMMEL).

Sin embargo, la fuerte dependencia del presupuesto autonómico puede implicar que el planteamiento de la financiación sea insuficiente, como bien apunta Martín Rodríguez (2024)¹¹.

En segundo lugar, la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal (LFCFM), es la norma de mayor antigüedad del grupo analizado. Su art. 1 estructura el fondo en dos partes con finalidades jurídicamente diferenciadas: una mitad se transfiere a los municipios adheridos sin condicionamiento alguno, como expresión de la autonomía local garantizada por el art. 140 de la CE; pero la parte restante queda vinculada al cumplimiento de indicadores objetivos de gestión financiera municipal conforme a los parámetros fijados en los arts. 11 a 14 de la misma ley.

Esta regulación dual refleja la opción del legislador canario, que razona que el fortalecimiento de la hacienda local no puede desvincularse de la responsabilidad gestora de las propias corporaciones locales en la administración de sus recursos, lo que desde luego supone una apuesta por la estabilidad y sostenibilidad financiera.

Sin embargo, la LFCFM fusiona ambos objetivos en un único instrumento, lo que comporta que el objetivo constitucional de autonomía local quede parcialmente subordinado a criterios de disciplina financiera reafirmados y exigidos también por la comunidad autónoma¹².

Además, es necesario recordar que la propia ley enuncia que en caso de incumplimiento (arts. 18 y 19) se deberá proceder al reintegro y se tratará como si fuera una subvención (rige así la legislación en materia de subvenciones), lo que desde luego supone dejar apartarse de la financiación incondicionada, pasando a ser totalmente condicionada¹³.

el caso de la Comunidad de Madrid, el fondo no tiene rango de ley propia, sino que se regula en un único artículo de la ley general de administración local, resaltando además el carácter de comunidad uniprovincial con inexistencia estructural de participación provincial. Procede de nuevo la remisión al trabajo de Martín Rodríguez (2024) para que el lector pueda ver con más detalle las características concretas de cada una de las CC.AA., omitidas en el presente trabajo por cuestiones de extensión y funcionalidad.

¹¹ «Desde el mismo momento en que la participación en tributos [...] tiene vocación de erigirse como un recurso relevante y no meramente testimonial, resulta crucial que se le dote de estabilidad y seguridad jurídica. De poco o nada valdría asignar recursos incondicionados de forma ocasional o irregular, sin que las entidades locales pudieran asumirlos como propios para planificar su presupuesto. En este sentido, ya apuntamos que, sea cual sea el origen de los fondos, su asignación debería canalizarse a través de instrumentos normativos autónomos con rango de ley, al margen de la correspondiente asignación presupuestaria anual, que otorguen estabilidad en la cuantía y criterios de asignación, junto con automatismos lógicos para su actualización conforme a parámetros económicos».

¹² Debe recordarse que la regulación de los planes económico-financieros, los planes de saneamiento y las actuaciones en caso de remanente de tesorería negativos se regulan por legislación estatal, en concreto por la LOEPYSF, el TRLHL y demás normativa relacionada.

¹³ Procede la remisión a lo comentado al final del subepígrafe 2.2 del presente trabajo en lo referente a las subvenciones y transferencias.

Por su parte, la Ley 5/2022, de 6 de octubre, reguladora del Fondo Aragonés de Financiación Municipal (LFAFM), incorpora de forma expresa el equilibrio territorial y la solidaridad intermunicipal como objetivos específicos y autónomos del sistema de financiación local, diferenciando el tratamiento normativo de Zaragoza en su condición de capital autonómica, de Huesca y Teruel en su condición de capitales de provincia y del resto de los municipios aragoneses mediante criterios correctores de carácter demográfico y territorial.

El art. 3 de la LFAFM introduce además una exigencia de responsabilidad fiscal como condición jurídica de acceso al Fondo: únicamente podrán ser beneficiarios aquellos municipios que hayan cumplido la obligación de rendir sus cuentas ante la Cámara de Cuentas de Aragón y que se encuentren al corriente en sus deberes de remisión de información previstos en el ordenamiento jurídico autonómico. Esta exigencia incorpora al sistema aragonés un elemento de control de gestión y rendición de cuentas, configurando el acceso al fondo como un derecho condicionado al cumplimiento de obligaciones legales de información y rendición de cuentas, de un modo muy similar al que exige la LFCMMEL.

Este art. 3 de la LFCFM es incluso más exigente y con más requisitos que los establecidos en el art. 4 de la LFCMMEL, pero el art. 4 de la legislación aragonesa es más preciso y garantista al regular las retenciones en caso de incumplimiento y la finalización de las mismas, siendo esta una cuestión esencial que se comentará posteriormente.

Por último, resulta necesario destacar también a la Ley 10/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Entidades Locales (LMTFEL). En este caso se da una vinculación a los ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León, siendo la única de las normas analizadas que se plantea como objetivo primordial dar cumplimiento literal al mandato del art. 142 CE, pues configura así la creación de una coparticipación directa y automática de las entidades locales en los tributos propios autonómicos.

El Fondo de participación en los impuestos propios de la comunidad –PATRICA (Participación en Tributos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León)– no persigue la nivelación horizontal entre municipios ni el saneamiento financiero de las haciendas locales, sino que las entidades locales participan directamente en la recaudación de determinados impuestos propios autonómicos, lo que genera corresponsabilidad fiscal entre niveles de gobierno y vincula la financiación local a la evolución automática de la capacidad tributaria de la comunidad autónoma.

Sin embargo, al delimitar dicha participación al 20 % de la recaudación de únicamente dos impuestos propios de base imponible reducida –el Impuesto sobre la afección medioambiental y el Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos–, el legislador autonómico optó por apostar por la forma, pero siendo algo débil la cuantía, pasando algo similar en la legislación autonómica andaluza.

Por otra parte, el segundo instrumento que crea la LMTFEL es el fondo de cooperación económica local general, vinculado a ingresos derivados de los impuestos cedidos por el Estado, persiguiendo garantizar un volumen mínimo de recursos para las entidades locales con independencia de la recaudación de los impuestos propios autonómicos. No obstante, existe un condicionamiento parcial introducido en el art. 10.2 de la ley para las provincias y municipios de más de 20 000 habitantes.

TABLA 2. COMPARACIÓN DE LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

Criterio	Objeto (art. 1)	Finalidad	Naturaleza	Entidades beneficiarias
<i>Comunitat Valenciana</i> (Ley 5/2021)	Regular el Fondo de Cooperación Municipal para municipios y entidades locales menores de la CV.	Garantizar la suficiencia financiera, la autonomía local, la equidad territorial y la estabilidad del sistema.	Plenamente incondicionado (art. 3): los municipios disponen libremente de los recursos.	Municipios y entidades locales menores (ELM) de la Comunitat Valenciana.
<i>Canarias</i> (Ley 3/1999)	Dotar a los municipios canarios de recursos para: a) financiación libre; b) saneamiento económico-financiero.	Mejorar las haciendas municipales sin menoscabar su autonomía y coordinar el saneamiento financiero de los ayuntamientos.	Dual (arts. 1.1 y 12): 50 % de libre disposición y 50 % condicionado al saneamiento financiero (remanente, ahorro neto, endeudamiento).	Municipios adheridos voluntariamente (sistema de adhesión permanente salvo revocación expresa).

Criterio	Objeto (art. 1)	Finalidad	Naturaleza	Entidades beneficiarias
<i>Aragón</i> (Ley 5/2022)	Regular la colaboración financiera de la Comunidad Autónoma de Aragón con los municipios a través de un fondo de financiación.	Contribuir a la suficiencia financiera y a la solidaridad y equilibrio territorial entre los municipios aragoneses.	Plenamente incondicionado (art. 2): integrado en el Fondo Local de Aragón como participación en ingresos autonómicos.	Todos los municipios de Aragón.
<i>Andalucía</i> (Ley 6/2010)	Regular la colaboración financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía con los entes locales mediante participación en sus tributos.	Dar efectividad a los principios de autonomía y suficiencia financiera (arts. 137 y 142 CE; art. 191 EA Andalucía) mediante un fondo de nivelación municipal incondicionado	Incondicionado (art. 2): fondo de nivelación municipal sin afectación finalista.	Todos los municipios y entidades locales del territorio andaluz.
<i>Castilla y León</i> (Ley 10/2014)	Establecer normas de financiación de los entes locales vinculadas a los ingresos impositivos de la Comunidad Autónoma (tributos propios e ingresos procedentes de impuestos cedidos).	Lograr un marco de financiación adecuado para los entes locales y dar cumplimiento al art. 142 CE y al art. 55.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.	Incondicionado (Fondo PATRICA): coparticipación en tributos propios; parcialmente condicionado en los términos previstos en el art. 10.	Municipios y diputaciones provinciales de Castilla y León.

Fuente: elaboración propia.

5. LAS ENTIDADES BENEFICIARIAS DEL FONDO DE COOPERACIÓN EN LA LFCMMEL. PROBLEMÁTICA DERIVADA DE LAS ENTIDADES LOCALES INCUMPLIDORAS

El art. 4.1 de la LFCMMEL recoge expresamente como beneficiarios a todos los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana.

Sin embargo, en el apdo. segundo del mismo precepto legal establece como requisito que para poder ser beneficiario del fondo, es necesario haber cumplido la obligación de presentar la Cuenta General ante la Sindicatura de Comptes. La Ley 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Cuentas (LSCU), contiene en el apdo. uno del art. 10 una remisión a la legislación estatal en materia de los requisitos para rendir la cuenta general en los entes locales.

La LSCU se está refiriendo al art. 212 del TRLHL, donde se dan los detalles de formación y aprobación de la Cuenta General. Si bien hoy en día esta remisión es telemática y en el caso de la Comunitat Valenciana se realiza a través de la plataforma rendiciondecuentas.es, regulada en la Resolución de 2 de diciembre de 2015, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 26 de noviembre de 2015, por el que se aprueba la Instrucción que regula la rendición telemática de la Cuenta General de las Entidades Locales y el formato de dicha Cuenta, a partir de la correspondiente al ejercicio 2015.

Para poder entender mejor las cuestiones a desarrollar en este epígrafe, no debe perderse de vista que el contenido de la Sentencia del Tribunal Constitucional 124/2023, de 26 de septiembre, obligaba a que el reparto que realizaba el fondo autonómico valenciano tenía que atender y realizarse en los mismos términos en los que realiza el Estado.

5.1. La discordancia de redacción y de tratamiento entre la LFCMMEL y las resoluciones anuales de asignación del fondo de cooperación a efectos de entender a las EE. LL. como beneficiarias

En el pasado ejercicio 2025, las EE. LL. que no remitieron la Cuenta General de 2024 y que, por lo tanto, no cumplieron el requisito para ser beneficiarias del fondo de cooperación municipal valenciano, fueron las siguientes:

TABLA 3. MUNICIPIOS QUE NO RINDIERON LA CUENTA GENERAL DEL EJERCICIO 2024 DURANTE EL AÑO 2025

N.º	Municipio	Provincia	Periodos no rendidos
1	Benigembla	Alacant	2022, 2023, 2024
2	Bétera	València	2024
3	Ibi	Alacant	2024
4	Riola	València	2024

Fuente: sede electrónica del portal del Síndic de Comptes de la Comunitat Valenciana¹⁴.

Por otro lado, por lo que se refiere a las últimas resoluciones relativas a la asignación a los municipios valencianos, se analizan y se contrastan en detalle las resoluciones de la Presidencia de la Generalitat de 2024 y de 2025, destacando sobre todo su remisión al art. 4 de la LFCMMEL y al Decreto 110/2025. Por lo que se refiere a la resolución de 2026, no se considera que su exposición sea relevante¹⁵ por tener un contenido casi idéntico a la resolución de 2025, inspirándose, al igual que la resolución de 2025, en el Decreto 110/2025, considerando, pues, suficiente la exposición de la resolución de 2025 en contraste con la de 2024.

Durante el ejercicio 2024 se dicta la Resolución de 26 de junio de 2024, de la Presidencia de la Generalitat, de asignación del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana a cada entidad beneficiaria para el ejercicio presupuestario 2024. En esta resolución se diferencia entre dos tablas, una referida a los municipios menores de 75 000 habitantes y otra de municipios menores a esta cantidad.

Resulta curioso que en la propia resolución de 2024 ya se contenga en ella misma la distribución total de la cantidad a repartir durante el ejercicio 2024, sin distinguir entre las EE.LL. que puedan ser beneficiarias y las que no. Ya hemos expuesto en la última tabla realizada la existencia de una serie de municipios que no podrían ser beneficiarios de este fondo a causa de su incumplimiento de la remisión de la Cuenta General del ejercicio 2024 (o ejercicios anteriores).

En la propia resolución de 2024 tampoco se hace referencia alguna a las EE.LL. que se encuentran pendientes respecto de su obligación de remitir la correspondiente información a la Sindicatura de Comptes. Por lo tanto, el fondo de cooperación del ejercicio 2024 se referirá a estar al corriente con la remisión de información a la Sindicatura de Cuentas referida al ejercicio 2023 (aprobada y remitida hasta octubre de 2024).

La resolución de reparto del fondo de cooperación del ejercicio 2024 hace una única referencia en su apartado introductorio I al art. 4 de la LFCMMEL, indicando que son beneficiarias todas las EE.LL., sin comentar nada sobre la obligación de estar al corriente con el cumplimiento de las obligaciones correspondientes ante la Sindicatura de Comptes.

Sin embargo, sí que se hace referencia en su apdo. segundo a que previamente al pago de las cantidades determinadas se comprobará que están al corriente con el cumplimiento de la remisión de la Cuenta General del ejercicio correspondiente ante la Sindicatura de Comptes, sin dar más detalle en caso de incumplimiento dentro del ejercicio 2024, posibilidad de retención y posterior pago, tratamiento contable ni ninguna otra cuestión.

Por su lado, el apdo. tercero de la resolución de 2024 indica que las EE.LL. deberán proporcionar toda la información que se les sea requerida por la Generalitat y por la Sindicatura de Cuentas, así como asumir todas las obligaciones generales que les pudieran afectar. Pero claro, esta redacción resulta demasiado

¹⁴ Sede electrónica del portal del Síndic de Comptes de la Comunitat Valenciana, apartado de Inicio > Entidades locales > Entidades locales que no han remitido la Cuenta General del ejercicio actual y/o anteriores. Fecha de última consulta: 20-4-2026, <https://noremiten.sindicom.es/>

¹⁵ Por lo que se refiere a la resolución de 29 de abril de 2026, de asignación del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana a cada entidad beneficiaria para el ejercicio presupuestario 2026, tiene un contenido muy similar a la de 2025. Si bien puede destacarse que se precisa mejor la cuantía a repartir a causa del redondeo de cantidades, tal como expone el apdo. VII del preámbulo, referenciando las cantidades exactas posteriormente en el apartado primero de la parte resolutive. Como se comentaba anteriormente, la resolución de 2026 también se basa en las reglas de distribución que fija el art. 9 y ss. del Decreto 110/2025. El contenido de remisión al art. 4.2 de la LFCMMEL es idéntico al de 2025 (encontrándose también en el núm. 2 del apdo. segundo de la parte resolutive).

abierta y nada específica, por lo que al tener una interpretación tan amplia, supone que si la Sindicatura de Comptes o la Generalitat realizan algún requerimiento de información y no es atendido por las EE.LL. correspondientes, puede conllevar que se paralice el pago reconocido en favor de la entidad local en cuestión.

La referencia a las obligaciones generalizadas que le puedan pesar a una entidad local solamente puede causarles inseguridad, por lo que debería eliminarse este condicionante del apdo. tercero de la LFCMMEL, so pena de malinterpretación y de retención (o falta de ingreso) inadecuada de cantidades pendientes de pago reconocidas a favor de la potencial entidad local afectada.

Pero ni la LFCMMEL ni la resolución del fondo de cooperación de 2024 regulan el procedimiento de retención del pago, ni advierten si sirve para entender retenido el pago simplemente mediante una comunicación realizada por la Sindicatura de Comptes a la Generalitat y a la entidad local afectada –o de la propia Generalitat al ente local incumplidor–. Es necesaria la fijación de un sistema de retención y de organización mediante el empleo de comunicaciones entre las AAPP correspondientes para conocer el nivel de cumplimiento de las mismas y saber efectivamente qué obligaciones pendientes y con qué institución deberán las EE.LL. subsanar su situación.

Para mejorar la seguridad jurídica relativa al cumplimiento de obligaciones con las instituciones mencionadas, debería procederse a publicar en la misma resolución del fondo de cooperación una tabla con las EE.LL. que tuvieran pendiente de cumplimiento con la Sindicatura de Comptes y/o con la Generalitat o sobre las obligaciones «generales» pendientes, o al menos una referencia a los apartados de las sedes electrónicas en las que cada una de las EE.LL. pudiera comprobar el nivel de cumplimiento de sus obligaciones, a efectos de exigir la recepción de la cantidad asignada por el fondo de cooperación o justificar el error que pesa sobre las mismas.

Por otra parte, por lo que se refiere al contenido de la Resolución de 3 de septiembre de 2025, de asignación del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana a cada entidad beneficiaria para el ejercicio presupuestario 2025, llama la atención que el contenido analizado en la resolución del fondo de cooperación de 2024 es casi idéntico.

Sin embargo, hay que destacar que en la resolución de 2025, en su apdo. segundo donde recoge la regulación de la obligación de presentar la Cuenta General ante la Sindicatura de Cuentas, ya no hace referencia de manera específica a los términos de su normativa reguladora, donde se hacía entender de manera clara que se refería a la normativa reguladora de la Cuenta General (ya expuesta anteriormente); sino que ahora remite expresamente al art. 4.2 de la LFCMMEL.

Una vez más surge una falta de cohesión y coherencia normativa, puesto que la redacción de la resolución de 2025 cuenta con que todas las EE.LL. valencianas parten de que son beneficiarias, pero luego en el apdo. tercero remite al art. 4.2 de la LFCMMEL, que recoge que solamente serán beneficiarias aquellas EE.LL. que hubieran remitido la Cuenta General según la normativa reguladora correspondiente, lo que parece recordar que su anterior regulación en la resolución del 2024 era más correcta.

Esto conlleva hablar de la necesidad de una nueva estructura en la redacción y planteamiento de las resoluciones del 2024, 2025 y posteriores. Pues en las resoluciones de los ejercicios comentados, en los apdos. primero y segundo de la parte resolutive se les trata expresa y directamente como entidades beneficiarias, mientras que en el art. 4.2 de la LFCMMEL se recoge expresamente la condición para ser considerada beneficiaria.

No tener en cuenta la diferenciación comentada en el párrafo anterior supone mantener la incoherencia y la falta de cohesión en las resoluciones de los fondos de cooperación valencianos, puesto que una resolución administrativa no puede comenzar reconociendo de manera general como ente beneficiario a todas las EE.LL. cuando en su ley reguladora establece expresamente la condición para ser entidad beneficiaria, siendo bastante más lógico hacer una separación entre las EE.LL. beneficiarias cumplidoras y las incumplidoras.

Se produce así una discordancia que debería ser subsanada teniendo en cuenta los siguientes matices:

- En el apdo. primero de la parte resolutive de las resoluciones que repartan el Fondo de Cooperación Valenciano de cada ejercicio debería incluir un listado (que se puede obtener desde la página de Sindicatura de Cuentas¹⁶) estableciendo qué EE.LL. tienen la condición de beneficiarias y cuáles no, a efectos de ser plenamente coherentes con el art. 4.2 de la LFCMMEL.

¹⁶ Sede electrónica del portal del Sindic de Comptes de la Comunitat Valenciana, apartado de Inicio > Entidades locales > Entidades locales que no han remitido la Cuenta General del ejercicio actual y/o anteriores. Fecha de última consulta: 20-4-2026, <https://noremiten.sindicom.es/>

- En el apdo. segundo debería establecerse un listado de las EE.LL. que no reunieran la condición de beneficiarias y su causa –que, de manera forzosa, por la configuración legal del art. 4.2 LFCMMEL, habrá sido la de no estar al corriente en la rendición de la Cuenta General ante la Sindicatura de Cuentas–. En este mismo apartado debería indicarse las condiciones para proceder al pago una vez obtenida la condición de entidad beneficiaria, sobre todo en función del ejercicio presupuestario en el que se produzca la subsanación del incumplimiento.
- El resto de los apdos. tercero y cuarto de las resoluciones analizadas podrían mantenerse.
- Los anexos de las resoluciones con la distribución total de los fondos entre las EE.LL. beneficiarias están bien pensados y deben mantenerse, puesto que a efectos presupuestarios organizativos lo más correcto es saber qué cantidad exacta le corresponde a cada ente local, ya sea cumplidor o incumplidor, puesto que los incumplidores deben poder tener acceso a esa cantidad una vez cumplida esa obligación –o eso debería entenderse de una manera casi explícita de acuerdo con los objetivos de la LFCMMEL–.

5.2. Regulación legal estatal derivada de las retenciones en la participación de tributos del Estado. Incumplimientos de remisión de información y retenciones por compensaciones de deudas

Se hace así necesario destacar también la importancia para comprender qué regula la legislación estatal en materia de retenciones a las EE.LL. en la participación de sus tributos, donde acertadamente algunas CC.AA., como la aragonesa, la han tenido en cuenta y han incorporado parámetros similares en su legislación¹⁷, parámetros que deberían acogerse para evitar la problemática existente en la financiación del fondo de cooperación valenciana.

5.2.1. Retenciones derivadas de incumplimientos de remisión de información

Por un lado, en lo que se refiere a la liquidación presupuestaria, la obligación de remisión está en el art. 193.5 del TRLRHL, que exige enviar copia de la liquidación presupuestaria a la Administración del Estado y a la comunidad autónoma correspondiente antes de que finalice el mes de marzo del ejercicio siguiente.

La sanción para el incumplimiento la establece el art. 36.1 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES), donde expone que si la entidad local no remite esa información, la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local procede a retener a partir del mes de junio del ejercicio siguiente las entregas a cuenta, anticipos y liquidaciones definitivas de la participación en los tributos del Estado (PTE) hasta que se proceda al cumplimiento de dicha remisión.

Por otra parte, el incumplimiento previsto en el párrafo segundo del apdo. primero del art. 36 de la LES, esto es, el relativo a la remisión del art. 212.5 TRLRHL, que obliga a remitir la Cuenta General al Tribunal de Cuentas antes del 15 de octubre de cada año, conllevará la retención de los importes de las entregas a cuenta, anticipos y liquidaciones de las PTE hasta que se cumpla la obligación. Tanto para que tenga lugar la retención como para que se suspenda la misma, será necesaria la comunicación del Tribunal de Cuentas a la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

Tanto el incumplimiento de la obligación de la remisión de información de la liquidación del presupuesto como la de la rendición de la cuenta general conllevará la retención de la cuantía resultante, una vez practicados, en su caso, los reintegros y las devoluciones de los anticipos regulados en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, así como las retenciones a las que se refiere la DA 4 del TRLHL.

Por otro lado, en la DA 87.^a de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 (LPG 2022), extiende con vigencia indefinida el régimen de retención del art. 36 de la LES a dos nuevas obligaciones de suministro de información presupuestaria al Ministerio de Hacienda y Función Pública:

- La remisión del presupuesto del ejercicio corriente antes del 1 de julio (desde 2022).
- La remisión de las líneas fundamentales del presupuesto del ejercicio siguiente antes del 15 de septiembre del año anterior (desde el presupuesto de 2023).

¹⁷ Art. 4 LFAFM.

Igualmente, las retenciones y los incumplimientos tienen moderaciones y soluciones, puesto que el art. 36.2 LES determina que en caso de que se acredite que materialmente resulta imposible cumplir la remisión de información (tanto la liquidación como la Cuenta General) y previa solicitud del pleno de la entidad local en cuestión, podrá suspenderse la mencionada retención siempre y cuando así lo aprecie la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

El art. 36.3 LES enuncia que cuando se cumplan las obligaciones y se remita la información a la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, esta reanudará el pago de las entregas a cuenta, a partir de la que corresponda al mes siguiente al de su recepción, así como el de las cantidades retenidas con anterioridad. Esta cuestión es realmente nuclear y esencial para las EE.LL. incumplidoras porque es la propia ley la que le obliga al Estado a que les mantenga la financiación a pesar del paso del tiempo y de los incumplimientos que pudieran producirse, asegurando legalmente también el cobro posterior a las EE.LL. incumplidoras que subsanen su incumplimiento o que acrediten la imposibilidad del cumplimiento de las obligaciones expuestas¹⁸.

La importante idea del párrafo anterior se refuerza con el art. 36.4 LES, el cual tiene en cuenta ya la situación presupuestaria que puede ocasionar al Estado la correspondiente retención de PTE, puesto que establece que las cantidades retenidas podrán permanecer ingresadas en cuentas de acreedores no presupuestarios, en los términos de la correspondiente ley de presupuestos generales del Estado en vigor, para lo cual debe tenerse en cuenta el contenido del art. 115 de la LPG 2023.

5.2.2. Retenciones derivadas de compensación de deudas estatales y otras causas

Por otro lado, en los casos de compensación de deudas, el art. 117 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado regula el mecanismo de retención sobre la participación de las entidades locales en los tributos del Estado cuando estas mantienen deudas firmes con acreedores públicos, en desarrollo de la DA 4 del TRLHL. La retención la practica la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local a solicitud del órgano con competencia recaudatoria legalmente atribuida. Si concurren simultáneamente deudas tributarias estatales y deudas por cotizaciones a la Seguridad Social y el conjunto supera la cantidad retenida, el importe retenido se prorratea en proporción a cada deuda. En este art. 117 se detallan otros porcentajes y condiciones para las retenciones.

Resulta también necesario mencionar la retención derivada del incumplimiento del periodo medio de pago a proveedores contenida en el art. 18.5 de la LOEPYSF, con el fin de que se cumpla la legislación en materia de pago a proveedores y no causar más perjuicios a estos.

Sin embargo, resulta bastante curioso que en la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, no se contenga ninguna retención de los PTE en caso de incumplimiento de la remisión de información que contiene esta orden, por lo que el peso principal de las retenciones de PTE estatales descansa principalmente en el art. 18.5 de la LOEPYSF y en el contenido de los apdos. 1 y 2 del art. 36 de la LES.

TABLA 4. MAPA NORMATIVO ESTATAL RESUMIDO

Obligación incumplida	Plazo	Norma	Inicio retención PTE	Levantamiento	Destino cantidades retenidas
No remitir liquidación presupuestaria al Estado y CC. AA.	Antes del 31 de marzo	Art. 193.5 TRLRHL y sanción: art. 36.1 LES	Junio del ejercicio siguiente	Cumplimiento de la remisión (art. 36.3 LES) o imposibilidad material acreditada y acuerdo del Pleno (art. 36.2 LES)	Cuentas de acreedores no presupuestarios (art. 36.4 LES; art. 115 LPGE 2023)

¹⁸ Justo uno de los defectos más importantes de la LFCMMEL resulta ser que no contiene ningún régimen de reserva o guarda de las correspondientes cantidades retenidas en caso de cumplimiento posterior por parte de las EE.LL. inicialmente incumplidoras. Esta cuestión se detallará posteriormente con más detalle.

Obligación incumplida	Plazo	Norma	Inicio retención PTE	Levantamiento	Destino cantidades retenidas
No rendir cuenta general al Tribunal de Cuentas	Antes del 15 de octubre	Art. 212.5 TRLRHL y sanción: art. 36.1 LES	Previa comunicación del Tribunal de Cuentas	Rendición y comunicación del Tribunal de Cuentas (art. 36.3 LES) o imposibilidad material acreditada y acuerdo del Pleno (art. 36.2 LES)	Cuentas de acreedores no presupuestarios (art. 36.4 LES; art. 115 LPGE 2023)
No remitir presupuesto del ejercicio corriente	Antes del 1 de julio	DA 87. ^a Ley 22/2021 (LPGE 2022) y art. 36 LES	Septiembre a diciembre del mismo ejercicio	Remisión/ devolución como máximo en enero del año siguiente (art. 36.3 LES)	Cuentas de acreedores no presupuestarios (art. 36.4 LES)
No remitir líneas fundamentales del presupuesto del ejercicio siguiente	Antes del 15 de septiembre del año anterior	DA 87. ^a Ley 22/2021 (LPGE 2022) y art. 36 LES	Diciembre hasta presentación del presupuesto siguiente o, si no se presenta, hasta agosto de dicho ejercicio	Remisión/ devolución como máximo en septiembre del año siguiente (art. 36.3 LES)	Cuentas de acreedores no presupuestarios (art. 36.4 LES)
Incumplimiento del período medio de pago a proveedores (PMP)	Continuo	Art. 18.5 LOEPYSF y art. 117.8 LPGE	Automático por incumplimiento del PMP	Normalización del PMP	Detalle del art. 117 LPGE
Incumplimiento de remisión de información de la Orden HAP/2105/2012	Periódica (mensual/ trimestral/ anual según tipo)	Orden HAP/2105/2012	No se contempla retención	–	–

Fuente: elaboración propia.

5.3. De la necesidad de regulación de un sistema de retenciones en la propia LFCMMEL

A la vista de la exposición del sistema estatal en materia de retenciones en los PTE y de compensación en el subepígrafe anterior, se da aún mayor visión a la necesidad de plantear una reforma de la LFCMMEL que recoja correctamente la regulación y las pautas aplicables en el caso de que alguna de las EE.LL. no cumpla la condición de rendir la Cuenta General ante la Sindicatura de Cuentas.

De manera similar a la regulación del art. 36 LES, sería necesario tener en cuenta una situación de retención previa basada en una comunicación o información proporcionada por la Sindicatura de Cuentas de la Comunitat Valenciana, a efectos de que la Comisión de Seguimiento del fondo de cooperación de la Comunitat Valenciana procediera a declarar la retención a las EE.LL. incumplidoras, debiendo por lo tanto proceder a la modificación del art. 12 de la LFCMMEL e incluyendo la función de la determinación de las EE.LL. con cantidades a retener y también que sea esta Comisión de Seguimiento la encargada de acordar su suspensión o su levantamiento.

Aquí es necesario matizar que por lo que se refiere a la comunicación previa por parte de la Sindicatura de Cuentas para iniciar la retención, realmente sería mucho más eficiente una proactividad previa por parte de la Comisión de Seguimiento, porque la Sindicatura de Cuentas con frecuencia semanal publica en su sede electrónica a las EE.LL. que se encuentran al corriente en la rendición de la Cuenta General correspondiente, pudiendo así la Comisión de Seguimiento obtener casi inmediatamente la información necesaria para conocer qué EE.LL. van a ser objeto de retención en el fondo del ejercicio correspondiente.

También cabe resaltar que se referirá únicamente a la remisión de la Cuenta General del ejercicio anterior al corriente, siendo coherentes con la normativa de rendición de cuentas para las EE.LL. Pero además también hay que tener en cuenta que el fondo de cooperación es anual y sí que corresponde con el propio ejercicio, puesto que la financiación no se refiere a ejercicios pasados, sino que la cantidad a repartir entre las EE.LL. se prevé anualmente en el presupuesto autonómico de manera específica.

En el caso de que las EE.LL. incumplidoras apareciesen posteriormente publicadas como que están al corriente, la Comisión de Seguimiento debería proceder a levantar la retención y proceder al abono de las cantidades correspondientes. Para mejorar la claridad de este procedimiento y para mejor seguridad jurídica, debería procederse a la inclusión de un nuevo artículo en la LFCMMEL¹⁹ que contemple los siguientes elementos:

- Contemplación de la regulación legal aplicable relativa a las EE.LL. incumplidoras de la obligación necesaria para ser beneficiaria.
- Que en el citado artículo se remita al listado publicado y actualizado semanalmente por la Sindicatura de Cuentas de la Comunitat Valenciana para que tanto las EE.LL. incumplidoras como la Comisión de Seguimiento puedan conocer la situación.
- Que por la propia Comisión de Seguimiento se emitiera propuesta en la que recogiese a las EE.LL. incumplidoras y las cantidades previstas para las mismas y proceder a proponer la declaración de su retención.
- Que se determinasen excepciones para suspender la retención, tomando como ejemplo el contenido del art. 36 LES, donde exige la adopción de acuerdo plenario indicando la imposibilidad de cumplir la obligación.
- Que se determinase también de manera expresa el procedimiento para proceder al levantamiento de la retención, lo que implicaría la nueva reunión de la Comisión de Seguimiento determinando las EE.LL. afectadas, debiendo concluir en la propuesta de finalización de la retención y el abono inmediato de las respectivas cantidades a las EE.LL. correspondientes.
- El tratamiento no presupuestario del fondo retenido.

Esto implica comentar necesariamente la importancia de la citada Comisión de Seguimiento del Fondo de Cooperación valenciano, por lo que en su artículo regulador (el 10 de la LFCMMEL) o en el 12 (que regula sus funciones), debería recogerse expresamente un periodo de reuniones o la posibilidad de que la misma determinara un periodo para analizar –según la periodicidad establecida– el estado del seguimiento y de la ejecución del fondo con especial cuidado en las cantidades no abonadas a causa de la retención existente.

Desde luego, la fijación de la condición del art. 4.2 LFCMMEL implica el riesgo de la producción de un incumplimiento de una condición que suponga la no consideración a la entidad local como beneficiaria del fondo, por lo que la previsión de un sistema que favorezca la posterior entrega de las cantidades retenidas es esencial, máxime en defensa y beneficio de las EE.LL. incumplidoras que posteriormente pudieran cumplir con la citada obligación.

La falta de regulación expresa de este escenario causa inseguridad jurídica y económica a la entidad local incumplidora y a la Generalitat Valenciana como ente concedente. Para la entidad local se produce un escenario que la LFCMMEL no aclara si pierde o si le mantiene el citado fondo si no cumple la obligación en el plazo establecido o si tiene la posibilidad de recibirlo en un momento posterior, aun tratándose de varios ejercicios posteriores al incumplido.

Esta cuestión parece tener poca importancia porque la resolución de asignación del fondo de cooperación del ejercicio 2024 y la del 2025 simplemente contemplan en su apdo. segundo que el abono se efectuará después de comprobar el cumplimiento de la rendición de la Cuenta General, pero no contemplan en qué momento ni bajo qué condiciones, lo que desde luego tiene verdaderas consecuencias presupuestarias que se comentan en el subepígrafe siguiente.

Sin embargo, con el fin de facilitar a la Generalitat Valenciana la gestión presupuestaria y contable del fondo y su pago en ejercicios posteriores al ejercicio corriente, debería tenerse en cuenta el mismo sistema que se emplea estatalmente en el caso de las retenciones en las PTE (art. 36.4 LES); esto es, debería dársele un tratamiento no presupuestario al fondo retenido, concretamente mediante el empleo de la cuenta

¹⁹ Podría ser el nuevo art. 5 o el 10, en función de si se sigue la coherencia de los entes beneficiarios o como un parámetro secundario que afecta a la financiación.

419²⁰ relativa a acreedores no presupuestarios, siguiendo la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública (PGCP). Desde luego, este extremo también debería como mínimo mencionarse en los elementos a tener en cuenta para la reforma de la LFCMMEL.

Este tratamiento implicaría reconocer al fondo como un pago en firme pendiente de realizar, pero no presupuestario, por lo que aunque el pago se realizase en un ejercicio diferente al del fondo anual correspondiente, no incidiría a la Generalitat Valenciana a nivel presupuestario —aunque sí afectaría forzosamente en la tesorería, la cual debería organizarse y prever los pagos pendientes—.

Cabe destacar que el fondo de cooperación, aun siendo una transferencia incondicionada, supone un ingreso público para las EE. LL. beneficiarias. De la información²¹ que se ha podido reunir, los Ayuntamientos de Ibi y de Benigembla (ambos de la provincia de Alicante) confirmaron que ni el pasado ejercicio 2025 ni durante este ejercicio 2026 percibieron ni resolución indicando la pérdida ni la retención de la asignación correspondiente derivada del fondo de cooperación de la Resolución de 3 de septiembre de 2025, de asignación del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana a cada entidad beneficiaria para el ejercicio presupuestario 2025, en la que se les asignaba las cantidades de 227 711 y de 21 523 euros, respectivamente. Las mismas indicaron que tampoco percibieron el ingreso de estas cantidades durante el 2025 ni durante este 2026.

Hay que recordar que existen EE. LL. como Benigembla (Alicante) que llevan tres Cuentas Generales pendientes de remisión, pues dentro de poco llegarán a los cuatro años de incumplimiento de las obligaciones de remisión, pudiendo entrar en ese caso la figura de la prescripción²² de un derecho a favor de la citada entidad local, lo que podría suponer la pérdida efectiva y total de su participación en el fondo de cooperación valenciano, el cual cabe recordar que fue concebido como no condicionado y para mejorar la financiación y el ejercicio de competencias locales. Se trata de evitar a toda costa este tipo de situaciones, pues va en contra de la naturaleza del propio fondo de cooperación valenciano.

5.3.1. La adopción por LFCMMEL de un sistema de retenciones similar al de la legislación aragonesa

Un posible modelo a seguir que podría ser tenido en cuenta a la hora de reformar la LFCMMEL sería el sistema aragonés de retenciones contemplado en el art. 4 de la LFAFM, pensado para aquellas EE. LL. que no cumplan los requisitos de remisión de la Cuenta General correspondiente y otros deberes de remisión de información, el cual se reproduce a continuación:

1. En el supuesto de que los municipios incumplan alguno de los requisitos previstos en el artículo anterior, el departamento del Gobierno de Aragón competente en materia de régimen local acordará la retención del importe de las liquidaciones trimestrales de la participación en el Fondo Aragonés de Financiación Municipal que les corresponda, hasta que se proceda a su cumplimiento.
2. Para proceder a la retención o a su levantamiento será necesario, según proceda, certificado del departamento del Gobierno de Aragón competente por razón de la materia respecto al cumplimiento municipal de sus obligaciones de remisión de información o comunicación de la Cámara de Cuentas respecto a la rendición de cuentas ante la misma.
3. Una vez que el municipio cumpla con sus obligaciones de remisión, el departamento competente en materia de régimen local acordará la reanudación del pago del Fondo Aragonés de Financiación Municipal a partir del que corresponda al trimestre siguiente a la notificación de la correspondiente certificación o comunicación, así como al de las cantidades retenidas con anterioridad.

²⁰ 419. Otros acreedores no presupuestarios.

«Recoge el resto de acreedores no presupuestarios, no incluidos en las cuentas anteriores. Figurará en el pasivo corriente del balance, en el epígrafe IV, “Acreedores y otras cuentas a pagar”. Funciona a través de sus divisionarias.

4190. Acreedores por pagos en firme pendientes de realizar.

Recoge los acreedores por pagos en firme pendientes a fin de ejercicio».

²¹ Únicamente se ha podido obtener información a través de medios telefónicos.

²² Arts. 66 y ss., Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Se puede entender que la cantidad que entraría en prescripción sería la correspondiente a la cantidad derivada del fondo de cooperación del cuarto año anterior, puesto que de acuerdo a la legislación mencionada, el derecho de la Administración para exigir el ingreso al que tuviese derecho prescribiría a los 4 años, teniendo en cuenta un contexto en el que la entidad local incumplidora llevase cuatro ejercicios sin regularizar la obligación de remisión de la Cuenta General o/y en caso de que la hubiese regularizado con posterioridad pero no hubiese exigido a la Generalitat Valenciana su cobro.

Efectivamente, este modelo condensa y tiene en cuenta buena parte del sistema de retenciones que recoge el art. 36 LES mencionado anteriormente, si bien es cierto que no contempla posibilidad de compensación de las correspondientes cantidades a cargo del fondo.

En el caso de la adopción de un sistema de retenciones similar al aragonés, se estaría asegurando el cumplimiento de todos los objetivos y obligaciones del fondo de cooperación valenciano, donde, por una parte, el aumento de financiación en beneficio de las EE.LL. quedaría asegurado o garantizado por prever la propia legislación un mecanismo para hacer efectivo el cobro de las asignaciones anuales, evitando así el riesgo de pérdida en caso de no cumplimiento de las obligaciones de remisión de información correspondientes ya expuestas.

Por otro lado, por lo que se refiere a las obligaciones de remisión de información, ya sea de la Cuenta General del ejercicio correspondiente u otra que la LFCMMEL quisiera introducir, también se aseguraría el cumplimiento de la misma. Pues el sistema de retenciones justo busca incentivar y persuadir para que la entidad incumplidora se ponga al día del cumplimiento de sus obligaciones, obteniendo como recompensa la cantidad del ingreso asignado.

Sin embargo, con el sistema actual valenciano, que no contempla sistema de retenciones ni otra medida de aseguramiento de cobro por parte de la entidad local incumplidora, puede conllevar que el municipio incumplidor no busque la regularización de la presentación de la documentación necesaria, puesto que, aunque la presentara fuera de plazo, la asignación anual correspondiente la habrá perdido. Este escenario no incentiva a que entre el orden de prioridades del ente incumplidor se encuentre la reunión de información de ejercicios pasados, lo que podría conllevar una proyección de desinterés y de prescindibilidad del apoyo que puede brindar la financiación autonómica a través del fondo de cooperación, dado que sabe que no obtendrá ninguna de las cantidades perdidas.

5.4. Incidencias presupuestarias para la Generalitat Valenciana y para las EE.LL. incumplidoras no perceptoras del fondo en el presupuesto anual corriente con la actual LFCMMEL

Como en toda aportación dineraria (condicionada o no) la realización de la misma tiene incidencias en materia presupuestaria y contable tanto para el ente concedente como para el ente beneficiario.

El art. 5 de la LFCMMEL viene a determinar que la dotación anual máxima del fondo de cooperación vendrá determinada por la cantidad de crédito presupuestario que se consigne en la correspondiente ley de presupuestos de la Generalitat Valenciana.

Sin embargo, en el caso de que exista algún ente local que no cumpla el art. 4.2 de la LFCMMEL durante el ejercicio correspondiente, supondrá la no percepción de este fondo en el ejercicio en curso. Esta cuestión no es menor, pues según el tratamiento presupuestario que le dé la Comunitat Valenciana en sus presupuestos del ejercicio siguiente, podría conllevar o no la contemplación expresa de los importes asignados por fondos de cooperación de ejercicios pasados a las EE.LL. incumplidoras, por lo que queda completamente a decisión de los presupuestos generales de la Comunitat Valenciana.

Lo cierto es que ni la LFCMMEL ni la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, ni la Ley 6/2025, de 30 de mayo, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2025 contemplan referencia o determinación alguna sobre el tratamiento específico presupuestario y contable relativo a las transferencias derivadas del Fondo de Cooperación Municipal, por lo que la percepción de estos fondos por las EE.LL. valencianas que no cumplan la obligación que les permita ser beneficiarias del fondo de cooperación en el ejercicio correspondiente no tiene asegurada en norma legal ni reglamentaria alguna su reserva para su posterior pago, con las grandes consecuencias negativas que esto podría tener. Por esto mismo es de importancia capital la previsión expresa en la LFCMMEL de un sistema de retenciones y de su tratamiento no presupuestario cuando dichas retenciones se abonen en ejercicios posteriores.

Esta falta de regulación o contemplación legal supone un verdadero dilema para las EE.LL. que no pudieran tener la condición de beneficiarias, sobre todo a la hora de la elaboración de sus presupuestos anuales en los ejercicios correspondientes, donde, según el art. 165.1.b) TRLHL, deberían contemplar una estimación de los ingresos que preverían liquidar a lo largo del año.

En el caso de que la entidad local conozca o prevea con seguridad que durante un ejercicio concreto no vaya a tener la consideración de beneficiaria del fondo de cooperación, conllevará la imposibilidad de prever en su presupuesto la cantidad estimada que le pudiese corresponder del citado fondo, lo que supone una verdadera merma que afecta directamente al ejercicio de las competencias locales por necesidad de

regulación del equilibrio presupuestario. Desde luego, peor situación sería en el caso de que sí se hubiera contemplado la cantidad correspondiente en el presupuesto anual, pero finalmente se conociera que no se podría llegar a percibir.

Sea cual fuere la situación que se diese de acuerdo a las planteadas en el párrafo anterior, supondría que el objetivo de la mejora del ejercicio de las competencias por las EE.LL. y la naturaleza incondicionada del fondo de cooperación no se cumplirían y quedaría vaciado de contenido para las EE.LL. que se vieran en esta situación, donde en vez de ayudarlas al ejercicio de sus competencias y a su financiación, supondría la privación de la obtención del citado fondo, complicándoles aún más su situación económico-financiera.

Una efectiva regulación que le asegure la posterior percepción futura al municipio incumplidor no solamente sería una buena garantía para el cumplimiento de los objetivos de la LFCMMEL, sino que realmente también supondría un sistema de motivación para que las EE.LL. incumplidoras y excluidas de las percepciones de dichos fondos subsanaran su situación, tratando de regularizar la remisión de información necesaria relativa a la rendición de la Cuenta General del ejercicio correspondiente.

5.5. La posibilidad de la eliminación del art. 4.2 LFCMMEL

El art. 4.2 LFCMMEL introduce el condicionante de la rendición de la Cuenta General correspondiente. Los municipios con menor capacidad administrativa son también los que tienen mayor dificultad para el cumplimiento de los plazos de presentación de la Cuenta General ante la Sindicatura de Comptes, dado el déficit estructural de medios personales y técnicos.

El contraste con la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LPELTICA), es un buen ejemplo que podría tomar la LFCMMEL en favor de la supresión del requisito de la rendición de la Cuenta General. El art. 3 de la LPELTICA no establece condición alguna de acceso para que los municipios andaluces sean beneficiarios del fondo, pues la titularidad del derecho se reconoce de forma automática e incondicionada a todas las EE.LL. del territorio andaluz, sin que exista un mecanismo de condición, retención o suspensión vinculado al cumplimiento de deberes de rendición de cuentas.

Esta opción legislativa de supresión real de toda condición resultaría coherente con la naturaleza jurídica del fondo de cooperación valenciano como instrumento de suficiencia financiera y nivelación territorial, ya que la finalidad del fondo es garantizar que todos los municipios cuenten con recursos mínimos para prestar servicios y mejorar la autonomía local. Por lo tanto, el ingreso directo y sin condición de la cantidad derivada del fondo de cooperación es más efectivo para el cumplimiento de estos objetivos en lugar de fijar un requisito o condición para la percepción del citado fondo que pueda ocasionar la ausencia de cobro del mismo.

La opción andaluza resuelve la tensión entre rendición de cuentas y suficiencia financiera no eliminando los deberes de transparencia y remisión de información –que siguen subsistiendo en el ordenamiento jurídico²³ con sus propias consecuencias–, sino desvinculando esos deberes del acceso al fondo. Esta separación de los deberes de rendición de cuentas ocasiona que se sancionen por los mecanismos propios del derecho financiero (responsabilidades contables, informes de la Sindicatura, publicidad negativa), mientras que el derecho a la financiación básica se garantiza incondicionadamente como mandato de suficiencia ex art. 142 CE y según el art. 192 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

Por lo tanto, en caso de optar por la supresión del art. 4.2 LFCMMEL, sería una solución que no implica una renuncia al control financiero, sino una opción en aras del cumplimiento del mandato de suficiencia financiera del art. 142 CE, prevaleciendo así la suficiencia financiera y la financiación autonómica sobre el instrumento concreto de la condición de rendición de cuentas como mecanismo de acceso al fondo.

El legislador valenciano dispone de medios alternativos para garantizar el cumplimiento de los deberes de remisión de información y rendición de cuentas sin comprometer la financiación autonómica de las EE.LL., pudiendo destacar la publicidad de los incumplimientos, la activación de los mecanismos de responsabilidad ante la Sindicatura de Comptes, la posibilidad de poder optar a subvenciones autonómicas para diferentes actuaciones, entre otras.

²³ Legislación del Tribunal de Cuentas, legislaciones autonómicas en materia de hacienda, legislación estatal en materia de subvenciones, participaciones en Tributos del Estado, etc.

Por lo tanto, la supresión del art. 4.2 LFCMMEL permitiría al fondo de cooperación cumplir efectivamente con su función constitucional de nivelación y suficiencia financiera, mientras que los deberes de rendición de cuentas continuarían exigibles por las vías que les son propias.

6. CONCLUSIONES

El trabajo concluye en que la financiación local sigue siendo estructuralmente insuficiente y que la Generalitat Valenciana debe erigirse en garante del municipalismo, proporcionando a los municipios un sistema estable y equitativo de recursos. La LFCMMEL representa un avance al configurar un fondo autonómico incondicionado destinado a reforzar la autonomía local y corregir desequilibrios territoriales, pero su diseño presenta tensiones relevantes.

La vigente LFCMMEL, tras la STC 124/2023, implica que la participación de las diputaciones provinciales en el fondo de cooperación haya recuperado un carácter materialmente voluntario análogo al que tenía bajo el régimen del Decreto 51/2017.

Se detecta un conflicto entre la finalidad de garantizar dotaciones adecuadas para la prestación de servicios municipales y la configuración del fondo como financiación plenamente incondicionada utilizable para cualquier competencia, lo que supone una discordancia en su uso en caso de utilizarse para suplir su déficit en competencias propias, implicando así un desaprovechamiento de destino e inversión en el ejercicio de competencias delegadas o desarrollo de políticas sectoriales esenciales, como es el caso de la vivienda.

La exigencia de rendición de la cuenta general como requisito de acceso sin un régimen claro de reserva y pago posterior de las cantidades retenidas genera el riesgo de pérdida definitiva de financiación para entidades incumplidoras, ocasionando contradicción con la naturaleza estructural del fondo.

La comparación con el sistema estatal de retenciones sobre los PTE, que combina retención por incumplimientos con la obligación legal de liberar posteriormente las cantidades cuando la entidad local regulariza su situación, así como otros modelos autonómicos como el aragonés, demuestran que es posible asegurar la percepción del fondo por todas las EE. LL., incluidas las incumplidoras, evitando así sacrificar la suficiencia financiera, proponiendo la reforma de la LFCMMEL en este sentido. Esta reforma debería venir acompañada de un tratamiento contable adecuado en cuentas de acreedores no presupuestarios compatible con la estabilidad de la financiación municipal y el fomento de la regularización del ente incumplidor, evitando así las negativas incidencias presupuestarias que podrían producirse en caso de continuar con la regulación actual.

Otra alternativa es la reforma de la LFCMMEL para suprimir la condición de estar al corriente en la rendición de la Cuenta General correspondiente y configurar un fondo real y completamente incondicionado, exigiendo las obligaciones de rendición de cuentas por otros mecanismos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arias Martínez, M. A. (2015). La puesta a examen de las competencias municipales en un contexto de crisis: del pacto local a la recentralización competencial. *Revista General de Derecho Administrativo*, 40, 1-38. https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=416635&texto=
- Arias Martínez, M. A. (2019). Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 11, 106-121. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i11.10602>
- Barrero Rodríguez, C. (2015). La prestación de los servicios municipales mínimos en el nuevo artículo 26 de la LBRL. La difícil interpretación de un precepto fundamental. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 170, 21-52.
- Bastús Ruiz, B. (2024). La importancia de las actuaciones municipales en la garantía del derecho a la vivienda. Entre el urbanismo y la colaboración público-privada. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 21, 160-184. <https://doi.org/10.24965/reala.11298>
- Carbonell Porras, E. (2021). Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su posición institucional en la lucha contra la despoblación. *Cuadernos de Derecho Local*, 56, 84-117. <https://doi.org/10.61521/cuadernosderecholocal.56.876>
- Carbonell Porras, E. (2023a). Las competencias locales diez años después de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 8-28. <https://doi.org/10.24965/reala.11192>
- Carbonell Porras, E. (2023b). Los municipios pequeños: entre la supresión y la revitalización. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 14, 269-303.

- Cofrades Aquilué, L. (2024). La coordinación como técnica para exigir la participación provincial en un fondo autonómico de cooperación municipal (a propósito de la STC 124/2023, de 26 de septiembre). *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 21, 200-217. <https://doi.org/10.24965/reala.11347>
- González Sánchez, M. (1986). Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las corporaciones locales según la Constitución española. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 229, 97-118. <https://doi.org/10.24965/reala.vi229.8451>
- Iglesias González, F. (2022). Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda. *Cuadernos de Derecho Local*, 59, 35-64. https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2022/QDL59/QDL59_02_Iglesias_Gonzalez.pdf
- Martín Queralt, J. (2020). Autonomía financiera local. *Documentación Administrativa*, 6, 16-25. <https://doi.org/10.24965/da.i6.10762>
- Martín Rodríguez, J. M. (2024). Situación de la participación de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas (o cómo incumplir un mandato constitucional durante más de cuarenta años). *Cuadernos de Derecho Local*, 64, 174-212. https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2024/QDL64/QDL64_06_Martin_Rodriguez.pdf
- Ramallo Massanet, J. y Zornoza Pérez, J. (1993). Autonomía y suficiencia en la financiación de las haciendas locales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 259, 499-536. <https://doi.org/10.24965/reala.vi259.8789>
- Romero Rey, C. (2006). La recepción de los principios comunitarios de subsidiariedad y proporcionalidad en el derecho local español y su incidencia en el principio de autonomía. *Revista de Administración Pública*, 171, 393-402. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-171-septiembrediciembre-2006/la-recepcion-de-los-principios-comunitarios-de-subsidiariedad-y-proporcionalidad-en-el-derecho-local-2>
- Sesma Sánchez, B. (2017). Subvenciones autonómicas y Entidades Locales. *Presupuesto y Gasto Público*, 89, 51-69. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/89_03.pdf
- Torrecillas Martínez, A. (2025). Claves constitucionales para una segunda descentralización a favor del municipio en España. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 133, 165-195. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.133.06>
- Vaquer Caballería, M. (2022). El Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda y la intervención local en la materia. *Cuadernos de Derecho Local*, 59, 96-117. https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2022/QDL59/QDL59_04_Vaquer_Caballeria.pdf