

Los Fondos Autonómicos de Participación Municipal: planteamientos constitucionales y realidad normativa

M.^a Lourdes Palacios Mostacero
Secretaria-Interventora de Administración Local

Sumario: I. LA SUFICIENCIA FINANCIERA DE LOS ENTES LOCALES; ¿POSIBLE PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA FACILITARLA? 1. Introducción. 2. La participación municipal en los ingresos del Estado. 3. El papel de las Comunidades Autónomas en la garantía de la suficiencia financiera de los Entes locales. II. EL SIGNIFICADO DE LOS FONDOS AUTONÓMICOS DE PARTICIPACIÓN MUNICIPAL: LA STC 331/1993, DE 12 DE NOVIEMBRE. 1. Los criterios de distribución de la participación municipal en los ingresos estatales. 2. Los criterios de distribución de la participación municipal en los ingresos autonómicos. 3. La creación autonómica de un Fondo de Cooperación Local. 4. Valoración de la sentencia del TC. III. EJEMPLOS DE FONDOS AUTONÓMICOS DE PARTICIPACIÓN MUNICIPAL. ESPECIAL REFERENCIA A ARAGÓN. 1. Canarias. 2. Castilla y León. 3. Cataluña. 4. Extremadura. 5. Navarra. 6. Aragón: el Fondo Autonómico de Inversiones Municipales de Aragón. A) El Estatuto de Autonomía de Aragón. B) Antecedentes del Fondo Autonómico de Inversiones Municipales de Aragón: el Fondo Aragonés de Participación Municipal. C) Creación del Fondo Autonómico de Inversiones Municipales de Aragón. D) Características del Fondo Autonómico de Inversiones Municipales de Aragón. IV. REFLEXIONES FINALES.

I. LA SUFICIENCIA FINANCIERA DE LOS ENTES LOCALES; ¿POSIBLE PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA FACILITARLA?

1. Introducción

Es obligado comenzar cualquier estudio sobre la participación de los Entes locales, tanto en los tributos del Estado como de las Comunidades Autónomas, recordando el principio constitucional recogido en el artículo 142 de la Constitución, de suficiencia financiera de los Entes locales, del que depende la garantía de la autonomía local.

La autonomía local se manifiesta fundamentalmente en la gestión de los intereses de las Entidades Locales, que traducido a términos económicos significa la gestión del presupuesto municipal de gastos ¹.

¹ En este sentido, Juan RAMALLO MASSANET y Juan ZORNOZA PÉREZ, «Autonomía y suficiencia en la fi-

La Constitución recoge que las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones locales, y que esos medios suficientes estarán reunidos en tres grupos de ingresos, que son los que conforman sus fuentes de financiación, constituidas fundamentalmente por tributos propios, participación en los tributos del Estado y participación en los tributos de las Comunidades Autónomas.

En los últimos años los municipios españoles han visto aumentar considerablemente sus competencias. Ha sido la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, la que les ha conferido toda una serie de competencias, sin modificarse el cuadro de ingresos de las Corporaciones locales². Así, el artículo 25 hace una enumeración de las materias sobre las que pueden ejercer competencias, mientras el artículo 26 señala qué servicios mínimos deben prestarse en todo caso; a estas competencias se unen las que pueden ser delegadas por el Estado, las Comunidades Autónomas y otros Entes locales (artículo 27) o las actividades complementarias que pueden realizar propias de otras Administraciones públicas (artículo 28).

De modo paralelo a la asunción de nuevas competencias por parte de los municipios, se ha observado un incremento muy importante del endeudamiento. Ahora los municipios deben satisfacer una serie de servicios que se traducen en mayores gastos, que se corresponden con un mismo nivel de ingresos, lo que obliga a acudir al endeudamiento para satisfacer dichos gastos.

No parece que este desequilibrio entre ingresos y gastos tenga su origen exclusivamente en una mala gestión municipal, sino precisamente en este aumento de servicios que deben cubrir los municipios.

De este modo, frente a la autonomía local declarada constitucionalmente nos encontramos con una insuficiencia financiera. Lo que significa que el principio constitucional no ha sido posteriormente garantizado con éxito. La legislación encargada de garantizar la suficiencia financiera ha sido la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales, pero a la vista de la situación financiera de los municipios no podemos concluir que haya conseguido su objetivo.

nanciación de las Haciendas Locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (1993), n.º 259, págs. 499-516.

² Sobre este tema debe tenerse en cuenta a José Juan FERREIRO LAPATZA, «La Hacienda Local, Antecedentes históricos y situación actual. El Marco Constitucional», en la obra colectiva dirigida por J. J. FERREIRO LAPATZA, *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons, Diputació de Barcelona, Madrid, 1993, págs. 13-57.

Parece de difícil realización este principio constitucional de la suficiencia financiera de los Entes locales, pero a la vez tiene una importancia suprema para la autonomía local. La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales, encargada de implantar el sistema de financiación de los Entes locales, ha tenido que hacer frente a toda una serie de problemas que contenía el sistema financiero local³, como el poco peso específico de la Hacienda local dentro del conjunto del sector público, la poca autonomía financiera y de gestión, el bajo nivel de suficiencia financiera, un sistema tributario municipal claramente inelástico o la falta de automatismo a la hora de fijar el volumen del Fondo Nacional de Cooperación Municipal, por citar algunos de los problemas más destacables.

Las soluciones a estos problemas deben buscarse tanto en el sistema tributario propio de los Entes locales, como en las participaciones en ingresos del Estado y Comunidades Autónomas. Respecto al sistema tributario de los Entes locales, se caracterizan sus tributos como rígidos, no aumentando ni disminuyendo según lo haga la actividad económica; por ello, la reforma del sistema tributario de los Entes locales debe tender a conseguir tributos flexibles, relacionados con la actividad económica.

Respecto de la participación en ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas, hasta ahora, la primera no ha garantizado la suficiencia financiera de los Entes locales, y la segunda, no se ha institucionalizado definitivamente.

2. La participación municipal en los ingresos del Estado

La participación municipal en los tributos del Estado tiene su origen en 1977, con la creación del Fondo Nacional de Cooperación Municipal⁴, con el que el Estado pretendía cooperar económicamente en los gastos municipales resultantes de la prestación de los servicios locales, así, los Ayuntamientos que por sus especiales circunstancias no pudieran nivelar sus presupuestos ordinarios, podían solicitar una ayuda del Fondo⁵. Pocos meses más tarde, se va a

³ Nuria BOSCH y Antoni CASTELLS, «La financiación municipal: situación actual y perspectiva», en la revista *Presupuesto y gasto público* (1992), n.º 8, págs. 75-88.

⁴ El Fondo Nacional de Cooperación Municipal fue creado por el artículo 8 del Real Decreto 34/1977, de 2 de junio.

⁵ En este sentido, Albert DE ROVIRA y MOLA, «Participaciones y Subvenciones», en *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, obra colectiva dirigida por José Juan Ferreiro Lapatza, Marcial Pons, Diputació de Barcelona, Madrid 1993, págs. 387-411; Antonio FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, págs. 500-503.

extender su aplicación a todos los municipios españoles ⁶, independientemente de su situación económica.

En sus comienzos se utilizará únicamente como criterio de distribución el número de habitantes de derecho del municipio. Posteriormente, este criterio sufrirá modificaciones, completándose primero con el esfuerzo fiscal medio del municipio, y luego con el número de unidades escolares sostenidas por el Ayuntamiento.

Frente a esa primera finalidad del Fondo de sanear la economía de las Corporaciones Locales necesitadas, actualmente su finalidad es dotar de suficiencia financiera a los Ayuntamientos, al objeto de que no haya desequilibrios presupuestarios que impidan el cumplimiento de las funciones que la ley les encomienda. Se trata de una transferencia de capital, cuyo importe no está afectado a un destino específico.

A pesar de las finalidades propugnadas por el Fondo, los municipios no han salido de su precaria situación económica. Y la razón por la que nuestro ordenamiento no ha sabido solucionar definitivamente el régimen aplicable a las participaciones locales en los ingresos estatales, como señala MARTÍN QUERALT ⁷, no hay que buscarla en el momento presente, ya que el problema tiene unas raíces históricas.

En primer lugar, nunca ha existido un sistema hacendístico local definido, sino que lo que ha existido ha sido un conglomerado de categorías, que reunidas lo han conformado, pero sin formar sistema.

Además, tampoco ha existido un sistema hacendístico local por la indefinición que las Entidades locales han tenido en la estructura estatal.

Por ello, deben producirse ciertas reformas en la participación en los ingresos estatales, por una parte, incrementando la misma y mejorando su gestión y, por otra, modificando los criterios de distribución.

Respecto a los criterios de distribución, resulta interesante para ilustrar el tema el trabajo realizado por AZNAR GRASA y otros, del Departamento de Econometría de la Universidad de Zaragoza ⁸, en el que proponían que el legislador estatal para

⁶ Esta extensión del Fondo Nacional de Cooperación Municipal a todos los municipios españoles se producirá por el Real Decreto 3285/1977, de 1 de diciembre.

⁷ Juan MARTÍN QUERALT, «La participación en ingresos estatales», en *Tratado de Derecho Municipal*, obra colectiva dirigida por Santiago MUÑOZ MACHADO, Civitas, Madrid, 1988, págs. 2.177-2.199.

⁸ Antonio AZNAR GRASA; Carlos MARTÍNEZ MONGAY; Marcos SANSO FRAGO; María Teresa APARICIO

cumplir el imperativo constitucional fijara unos criterios de reparto que cumplieran los siguientes objetivos:

a) Que las variables incluidas representaran efectivamente al menos un porcentaje significativo de las necesidades municipales.

b) Que la inclusión de más de una variable o indicador en el criterio sólo estaría justificada cuando cada una de ellas fuera expresiva de un conjunto distinto de necesidades.

c) Que si en el criterio una variable se viera ponderada mediante índices por estratos, debería cumplirse que las necesidades cambiaran efectivamente de un estrato a otro.

La cuestión ahora es saber si las variables utilizadas actualmente como criterios de distribución (población, esfuerzo fiscal y unidades escolares) están relacionadas con los criterios objetivos señalados, es decir, con las necesidades municipales. Y observamos que no es así, ya que al existir una fuerte interrelación entre las tres variables, la modificación de una en favor de otra lleva a distribuciones similares, desconociéndose otros criterios como las viviendas totales, viviendas secundarias, teléfonos, habitaciones hoteleras, capítulo 4 y 5 de ingresos, capítulos 1 a 5 de gastos, que son determinantes de las necesidades públicas del municipio.

Las últimas modificaciones del Fondo Nacional de Cooperación Municipal no van en la línea de cambiar los criterios de distribución, por lo que aunque hay cambios en la forma, no los hay en el fondo.

Así, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995⁹ y los artículos modificados 112 y 114 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales¹⁰, introducen una serie de cambios en el Fondo Nacional de Cooperación Municipal, recogiendo el Protocolo firmado el día 1 de agosto de 1994 entre el Ministerio de Economía y Hacienda y la Federación Española de Municipios y Provincias.

ASPAS y Francisco Javier TRIVEZ BIELSA, *Estudio sobre la distribución del Fondo Nacional de Cooperación Municipal*, Departamento de Econometría, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1984.

⁹ BOE n.º 313, de 31 de diciembre de 1994.

¹⁰ Modificación realizada por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social (BOE n.º 313, de 31 de diciembre de 1994).

Aunque no hay un cambio en la posición de los Ayuntamientos en el conjunto del Estado, va a permitir a las Corporaciones Locales saber la evolución del Estado a los municipios a lo largo del quinquenio 1994-1998. Para este nuevo período se establece como año base el de 1994, a partir de este año base se han acordado unos criterios de evolución que garantizan su crecimiento en la misma medida en que lo hagan los ingresos tributarios del Estado contenidos en los capítulos I y II del estado de ingresos de los Presupuestos Generales del Estado que no sean susceptibles de ser cedidos a las Comunidades Autónomas; como mínimo crecerán en la misma proporción en que lo haga el IPC, y como máximo crecerán lo que crezca el PIB nominal a partir de 1994.

Ante esta limitación estatal a la hora de garantizar la suficiencia financiera de los Entes locales, debe entrar en juego la intervención de las Comunidades Autónomas.

3. El papel de las Comunidades Autónomas en la garantía de la suficiencia financiera de los Entes locales

Existen una serie de razones para justificar que con la intervención de las Comunidades Autónomas mejorarían las Haciendas locales y, asimismo, la distribución de la participación municipal en los tributos del Estado ¹¹.

En primer lugar, no todas las Comunidades Autónomas tienen el mismo reparto de competencias; así pues, a diferente nivel competencial, tendremos diferentes necesidades de gasto.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta la gran diversidad local existente, con diferentes niveles de demanda de servicios municipales. Por lo que, aunque las Comunidades Autónomas a las que pertenezcan estos municipios tengan las mismas competencias, la diversidad municipal hará que el reparto de las participaciones cubran las necesidades de la manera más adecuada para el municipio; obligándose entonces a un reparto diferente según la Comunidad Autónoma.

En tercer lugar, cada Comunidad Autónoma podría participar en los tributos municipales de diferente manera, a través de recargos, creando impuestos o dando una participación de sus tributos a los municipios.

¹¹ Joaquim SOLÉ VILLANOVA, «Subvenciones niveladoras municipales: Perspectivas para España a la luz de la experiencia comparada», en *Las finanzas municipales en el Estado de las Autonomías: Estudios y propuestas*, Diputación de Barcelona, 1985.

Finalmente, habría que destacar el papel tan importante que desempeñarían las Comunidades Autónomas a la hora de garantizar el equilibrio financiero de las Corporaciones Locales de su territorio.

Ya se recoge en el artículo 39.2 de la Ley 39/1988, que las Entidades locales participarán en los tributos propios de las Comunidades Autónomas en la forma y cuantía que se determine por las leyes de sus respectivos Parlamentos.

II. EL SIGNIFICADO DE LOS FONDOS AUTONÓMICOS DE PARTICIPACIÓN MUNICIPAL: LA STC 331/1993, DE 12 DE NOVIEMBRE

El significado de los Fondos Autonómicos de Participación Municipal debe buscarse en las razones que acaban de mencionarse que mejorarían la distribución de la participación, tanto de los tributos del Estado como de las Comunidades Autónomas, con la intervención de estas últimas.

Con la actual estructura territorial del Estado no debe olvidarse la intervención de las Comunidades Autónomas en este tema, teniendo en cuenta, además, que algunas Comunidades Autónomas, como Cataluña, tienen sobre los municipios competencias de tutela financiera (artículo 48 del Estatuto de Autonomía de Cataluña).

En este sentido, la existencia de un Fondo Autonómico, provisto además de por ingresos autonómicos, por los del Estado, permitiría una mejor distribución financiera entre los municipios de su territorio.

La cuestión que debemos plantear ahora es si es posible esta intervención de las Comunidades Autónomas a la luz de la Constitución y cómo debería ser ésta. Sobre esta cuestión incide de manera importante la Sentencia del Tribunal Constitucional 331/1993, de 12 de noviembre.

En esta Sentencia el Tribunal Constitucional resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de la Nación, entre otros, a los artículos 181.a) y 182.1 y 2 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

Estos preceptos de la Ley catalana recogen el siguiente contenido: por un lado, la competencia de la legislación catalana sobre finanzas locales para fijar los criterios de distribución de los ingresos de los Entes locales consistentes en participación en ingresos estatales y de la Generalidad y subvenciones incondicionadas; y por otro, que el importe de dichas participaciones se destinará a in-

tegrar el Fondo de Cooperación Local de Cataluña cuya distribución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, corresponderá a la Generalidad mediante la Ley anual de Presupuestos.

Fundamentalmente, el Tribunal Constitucional en esta sentencia incide sobre las siguientes cuestiones:

1. Los criterios de distribución de la participación municipal en los ingresos estatales

La primera cuestión que resuelve el Tribunal Constitucional es si tiene o no competencia la Comunidad Autónoma de Cataluña para fijar los criterios de distribución de los ingresos de los Entes locales, consistentes en participación en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas.

Para responder a esta cuestión el Tribunal parte de la importancia que revisiten las previsiones constitucionales recogidas en el artículo 142 de la Constitución sobre las fuentes de financiación local. Estas fuentes lo que permiten a los Entes locales es el desempeño de las funciones que la ley les atribuye, es decir, lo que prevé la Constitución es la necesaria suficiencia financiera para el ejercicio de la autonomía local.

Así, la participación en los tributos del Estado, como fuente de financiación local, es garante del funcionamiento de la Hacienda local dentro de la Hacienda general, es decir, del principio constitucional de suficiencia financiera de la Hacienda local, debiendo ser el Estado el que dé efectividad a dicho principio y, por ello, es el competente en esta materia, correspondiéndole fijar los criterios de distribución de la participación de los Entes locales en los tributos estatales.

En este sentido, debe entenderse el artículo 48.2 último párrafo del Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuando se refiere a que los ingresos de los Entes locales de Cataluña consistentes en participaciones en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas se percibirán a través de la Generalidad, que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales que se establezcan para las referidas participaciones. Así, unos ingresos estatales serán distribuidos por la Comunidad Autónoma, dentro de un marco legal («criterios legales») que debe ser la Ley estatal.

Por todo ello, se concluye por el Tribunal Constitucional que la Comunidad Autónoma de Cataluña se ha extralimitado, tanto constitucional como estatuta-

riamente, disponiendo en el artículo 181.a) de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, que tiene competencia para fijar los criterios de distribución de los ingresos de los Entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales; ya que dicha competencia es estatal.

A este respecto, deben entenderse las consideraciones hechas a las participaciones en ingresos estatales, también hechas en cuanto a las subvenciones incondicionadas, y ello, porque no responden a la finalidad de las subvenciones en sentido estricto (vinculación a una acción de fomento concreta), sino porque por sus características pretende ser un medio de financiación de los Entes locales.

El que las subvenciones incondicionadas no tengan una vinculación a una acción de fomento no altera la competencia del Estado para fijar los criterios de reparto de las mismas, ya que, con o sin vinculación, las subvenciones son una fuente de financiación del Estado a los Entes locales, que garantizan el funcionamiento de la Hacienda local dentro de la Hacienda general, lo que significa que son, como las participaciones en ingresos estatales, garantía de los principios constitucionales de suficiencia financiera en primer término, y de autonomía local finalmente.

2. Los criterios de distribución de la participación municipal en los ingresos autonómicos

La segunda cuestión que resuelve el Tribunal Constitucional es si la Comunidad Autónoma de Cataluña tiene competencias para fijar los criterios de distribución de los ingresos de los Entes locales consistentes en participación en ingresos de la Generalidad y en subvenciones incondicionadas que ésta les otorgue.

Esta cuestión es resuelta de manera afirmativa por el Tribunal. La Comunidad Autónoma de Cataluña tiene competencias para fijar los criterios de distribución que en sus Presupuestos se destinen a los Entes locales catalanes, por un lado, por el poder de gasto de las Comunidades Autónomas con cargo a su propio Presupuesto, consecuencia de la vinculación de su autonomía financiera al desarrollo y ejecución de sus competencias; y por otro, por su titularidad con carácter exclusivo en materia de régimen local (artículo 9.8 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución).

Por estas razones, no puede concluirse, como en la cuestión primera, que la Comunidad Autónoma de Cataluña se haya extralimitado en sus competencias

al disponer en el artículo 181.a) de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña que puede fijar los criterios de distribución de estos ingresos (participación en ingresos de la Generalidad y subvenciones incondicionadas) recogidos en sus Presupuestos.

3. La creación autonómica de un Fondo de Cooperación Local

La tercera y última cuestión que resuelve el Tribunal Constitucional es si es contraria a la legislación básica estatal la creación por la Comunidad Autónoma de Cataluña de un Fondo de Cooperación Local que se nutra, entre otros ingresos, con los del Estado. Dicho de otro modo, la cuestión es saber si las condiciones de distribución establecidas por el Estado de los ingresos de los Entes locales consistentes en participación en ingresos estatales, resultarían alteradas con la incorporación de nuevos criterios de distribución que resulten de la especificación concreta que se aplica al hecho catalán.

Del artículo 48.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aunque no puede deducirse, como ya se ha explicado en las cuestiones anteriores, competencia de la Comunidad Autónoma para fijar los criterios de distribución de la participación de los Entes locales en los tributos del Estado, nada obsta para que tenga competencia para distribuir entre los Entes locales de su territorio la participación de éstos en los tributos del Estado.

En este supuesto, la Comunidad Autónoma actúa de canal o cauce, y esta actuación no constituye un elemento básico de la Hacienda General. Por tanto, es posible la distribución de la participación de los tributos del Estado a través de un Fondo de Cooperación Local, siempre que se respeten los criterios que se establezcan por el Estado, que sí constituyen elementos básicos; y pudiendo aplicar los criterios propios cuando se trate de distribuir la participación en ingresos propios de la Comunidad.

Es por ello, por lo que el Tribunal Constitucional concluye declarando la constitucionalidad del artículo 182.2 de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, siempre y cuando la referencia que contiene dicho precepto a los «criterios que legalmente se establezcan» se entienda relativa a los criterios que legalmente se establezcan por la legislación estatal, en cuanto a la participación en ingresos del Estado.

Un Fondo de Cooperación Local tampoco alteraría los criterios de distribución establecidos por el Estado, por el carácter bifronte del régimen local, que permite, no sólo la relación directa con el Estado, sino también, y de modo preferente, con la Comunidad Autónoma.

Además, las Comunidades Autónomas tienen la obligación de velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad, y es por ello, unido a la competencia exclusiva en materia de régimen local de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por lo que puede crear un Fondo de Cooperación Local, con las características ya señaladas: integradó por las participaciones de los Entes locales en ingresos del Estado y de la Generalidad, que se repartirá según los criterios establecidos por el Estado cuando se trate de ingresos estatales, y según los establecidos por la Generalidad cuando se trate de ingresos autonómicos.

4. Valoración de la sentencia del TC

A la vista de la STC 331/1993 debe concluirse que adquiere una gran importancia la correcta regulación de las fuentes de financiación de los Entes locales, para el ejercicio, en primer término, del principio de suficiencia financiera, y finalmente, de la autonomía local.

Por ello, no debe resultar baladí el planteamiento que hacíamos *ut supra* sobre si los actuales criterios de distribución de la participación de los Entes locales en los tributos estatales garantizan la suficiencia financiera de éstos.

Como tampoco debe resultar baladí el planteamiento posterior que hacíamos sobre la importancia de la tutela financiera de las Comunidades Autónomas sobre los municipios.

Si el Tribunal Constitucional, por una parte, considera que es legislación básica la fijación de los criterios de distribución de la participación de los municipios en los tributos del Estado y, por otra, afirma que respetando dichos criterios, la Comunidad Autónoma de Cataluña podrá distribuir los ingresos a través de un Fondo de Cooperación Local, está abriendo las puertas a las Comunidades Autónomas para que intervengan en la financiación municipal, y lógicamente está dando pie para que con su intervención se eviten desequilibrios territoriales entre los municipios.

Y es desde esta perspectiva desde la que deben observarse los actuales Fondos Autonómicos existentes.

III. EJEMPLOS DE FONDOS AUTONÓMICOS DE PARTICIPACIÓN MUNICIPAL. ESPECIAL REFERENCIA A ARAGÓN

Con unas características o con otras, con carácter condicionado o incondicionado, casi todos los Presupuestos de las Comunidades Autónomas dedican

una partida de su Presupuesto a transferencias a las Corporaciones Locales; pero su existencia no es indicio de que se esté garantizando la suficiencia financiera de los Entes locales de la Comunidad, ya que la mayoría de las veces no guardan relación las cantidades que dedican los Presupuestos autonómicos con las demandas municipales.

Los seis ejemplos de Fondos Autonómicos que a continuación se recogen, como se observará, son muy diversos, y representan las diferentes características que actualmente tienen los Fondos Autonómicos en nuestro país. Se hace especial referencia al de Aragón porque era obligado residiendo la autora en dicha Comunidad.

1. Canarias

El Estatuto de Autonomía de Canarias recoge en su artículo 57.1 la obligación de la Comunidad de velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad. Desprendiéndose de este compromiso autonómico la voluntad de la Comunidad de coadyuvar al mantenimiento de las haciendas locales.

La Comunidad Autónoma de Canarias, por Ley 3/1994, de 3 de febrero ¹², crea un Fondo de Saneamiento y Mejora de las Haciendas Municipales, para el cuatrienio 1993 a 1996, que tiene por objeto la cooperación, como su propio nombre indica, al saneamiento y mejora de las haciendas municipales, basado en el respeto al principio de autonomía municipal, coadyuvando a restablecer o mantener las condiciones que permitan a los municipios canarios su autofinanciación.

Para conseguir ese saneamiento y mejora de las haciendas municipales se diseñan planes individualizados de actuación. Esos planes de actuación pretenden extenderse tanto a los municipios que precisen ser saneados, como a los que no lo precisen, a efectos de que mantengan su situación financiera.

Para los municipios que cumplan una serie de indicadores económico-financieros señalados en la Ley, en el supuesto de municipios gravemente endeudados, el Fondo tendrá carácter condicional, y el importe del mismo deberá destinarse al pago de las deudas acumuladas generadas en ejercicios anteriores, de acuerdo con un calendario de pagos establecido en los planes de actuación individualizados. Para los municipios que no cumplan esa serie de indicadores señalados por la Ley y, por tanto, su situación económica-financiera no sea

¹² BOE n.º 65, de 17 de marzo de 1994.

grave, el importe del Fondo tendrá carácter incondicionado y será por lo tanto de libre disposición, siempre que el ayuntamiento haya hecho frente a los compromisos anuales de pago de deudas de ejercicios anteriores previstos en los planes de actuación individualizados.

Este Fondo estaba previamente dotado por la Ley 3/1993, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1994¹³, con 7.600.000.000 de pesetas; que tienen la consideración de transferencias, incluidas en el capítulo IV. Esta misma dotación se preverá en la Ley 14/1994, de 27 de diciembre¹⁴, y en la Ley 9/1995, de 28 de diciembre¹⁵, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1995 y para 1996, respectivamente.

Finalizado el cuatrienio 1993 a 1996, decae la vigencia del Fondo de Saneamiento y Mejora de las Haciendas Municipales. La Ley 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1997¹⁶, en su artículo 15, crea el Fondo de Coordinación y Cooperación Municipal; que se distribuirá conforme a las determinaciones de la Ley que, a tal efecto, apruebe el Parlamento de Canarias.

2. Castilla y León

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León recoge en su artículo 33 el principio de coordinación de la Hacienda autonómica con la local, del que se desprende la voluntad de la Comunidad Autónoma de contribuir a la financiación municipal.

El Fondo de Cooperación Local de Castilla y León se recoge en el artículo 38 de la Ley 8/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 1994¹⁷.

Este Fondo tiene carácter finalista, ya que está integrado por los proyectos de obras que se ejecuten, librándose su importe contra certificación de obras o facturas.

¹³ BOE n.º 21, de 25 de enero de 1994.

¹⁴ Publicada en el BOE n.º 27, de 1 de febrero de 1995.

¹⁵ Publicada en el BOE n.º 21, de 24 de enero de 1996.

¹⁶ Publicada en el BOE n.º 45, de 21 de febrero de 1997.

¹⁷ BOE n.º 22, de 26 de enero de 1994.

Respecto a los criterios de distribución de este Fondo, existe una remisión a su aprobación por la Junta de Castilla y León.

La Ley 22/1994, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 1995¹⁸, en los artículos 37 a 39, prevé la cooperación económica de la Comunidad de Castilla y León con las entidades locales de su territorio, a través del Plan de Cooperación Local; que se reiterará con igual significado en las Leyes de Presupuestos para 1996 y para 1997¹⁹.

El Plan de Cooperación Local estará constituido por el Fondo de Cooperación Local, el Fondo de Apoyo Municipal y por un conjunto de transferencias corrientes y de capital. El Fondo de Cooperación Local seguirá teniendo carácter finalista y las mismas características que en años anteriores.

El Fondo de Apoyo Municipal tendrá carácter incondicionado y se destinará a los municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes, que hayan realizado gastos por la implantación, mejora, ampliación o mantenimiento de servicios públicos no susceptibles de ser financiados con tasas o precios públicos.

3. Cataluña

El Estatuto de Autonomía de Cataluña señala en su artículo 48.1 que corresponde a la Generalidad la tutela financiera sobre los Entes locales.

El Fondo de Cooperación Local de Cataluña, como dispone el artículo 182.1 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, estará integrado por las participaciones de los Entes locales en ingresos estatales y de la Generalidad. Debe recordarse la STC 331/1993, en la que se afirma la constitucionalidad de este artículo, siempre y cuando la distribución de la participación de los tributos del Estado a través de este Fondo respete los criterios que se establecen por el Estado, ya que constituyen elementos básicos.

¹⁸ Publicada en el BOE n.º 23, de 27 de enero de 1995.

¹⁹ El Plan de Cooperación Local se recoge en la Ley 4/1995, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 1996 (BOE n.º 55, de 4 de marzo de 1996), en los artículos 38 a 40; y en la Ley 9/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 1997 (BOE n.º 37, de 12 de febrero de 1997), en los artículos 32 a 34.

La Ley 16/1993, de 28 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 1994²⁰, establece en su artículo 19, en cuanto a la participación en ingresos del Estado, que se distribuirá de acuerdo con lo establecido en el artículo 48.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y en la normativa que sea de aplicación. Y en cuanto a la participación de los Entes locales en ingresos de la Generalidad, que se distribuirá de acuerdo a porcentajes, establecido su importe en 2.983.665.008 ptas., del que corresponde un 1,86% a favor del Consejo General de Arán, y el 98,14% restante entre los demás consejos comarcales, de acuerdo con lo que se establezca por reglamento, teniendo en cuenta el número de habitantes de la comarca y el principio de solidaridad interterritorial.

Como se habrá observado, la distribución del porcentaje de participación de los Entes locales en ingresos de la Generalidad se realiza entre los Consejos comarcales; ya que en Cataluña aparece la Comarca como una pieza necesaria de su organización territorial, junto con el municipio²¹. Señalando explícitamente el artículo 44 de la Ley 6/1987, de 4 de abril, de la organización comarcal de Cataluña, que la Ley de Presupuestos de la Generalidad establecerá un porcentaje de participación a favor de los Consejos Comarcales en el Fondo de Cooperación Local de Cataluña.

Las Leyes de Presupuestos de los años siguientes recogerán el Fondo de Cooperación Local con las mismas características que hasta el momento, con un aumento sustancial de la cantidad asignada para 1995.

Así, la Ley 12/1994, de 28 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 1995²², en su artículo 21, previó en concepto de participación en los ingresos de la Generalidad un importe de 7.088.093.283 pesetas, de los cuales 3.088.093.283 pesetas eran para distribuir entre los Consejos Comarcales, y 4.000.000.000 pesetas entre los Ayuntamientos de Cataluña. Estos importes se han mantenido en las Leyes de Presupuestos para 1996 y para 1997²³.

²⁰ BOE n.º 16, de 19 de enero de 1994.

²¹ Así se señala en la Exposición de Motivos de la Ley 6/1987, de 4 de abril, de la organización comarcal de Cataluña.

²² Publicada en el BOE n.º 17, de 20 de enero de 1995.

²³ Artículo 22 de la Ley 14/1996, de 29 de julio, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 1996 (BOE n.º 202, de 21 de agosto de 1996) y artículo 44 de la Ley 19/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 1997 (BOE n.º 32, de 6 de febrero de 1997).

4. Extremadura

El Estatuto de Autonomía de Extremadura en su artículo 6.º recoge entre los objetivos básicos de sus poderes el de promover la solidaridad entre los municipios, comarcas y provincias de la Región; unido a que en su artículo 16 se recogen las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las entidades territoriales, podemos concluir la voluntad autonómica de contribuir a la financiación local.

La Ley 3/1993, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 1994 ²⁴, recoge el Fondo Regional de Cooperación Municipal. Esta Ley, que dota al Fondo con una cantidad de 1.359.600.000 ptas., mantiene el programa presupuestario establecido en la Ley 9/1992, de 18 de diciembre, de Presupuestos para 1993.

La participación de cada municipio de la Comunidad Autónoma en el Fondo Regional de Cooperación Municipal será la suma resultante de los siguientes conceptos (artículo 27 de la Ley 3/1993):

- a) Una cantidad fija de 1.000.000 ptas. por cada Ayuntamiento.
- b) La cantidad que resulte de distribuir, proporcionalmente al número de habitantes del respectivo término municipal, la diferencia entre el total del crédito presupuestario y la suma de las participaciones del apartado a).

Los Ayuntamientos podrán destinar el importe de la participación que les corresponde a la financiación de cualquiera de los capítulos del estado de gastos de su presupuesto para 1994, excluido el capítulo I. Con esta prohibición se impide el carácter de incondicional del Fondo.

La Ley 7/1994, de 16 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 1995 ²⁵, en su artículo 28, crea el Fondo de Cooperación Regional. En este Fondo se integrará el Fondo Regional de Cooperación Municipal. Además, formarán parte de él, el Fondo Solidario de Acción Especial, para actuación en dos zonas desfavorecidas de la región, a fin de corregir desequilibrios económicos en el territorio de la Comunidad Autónoma; y el Fondo Especial de Desarrollo Local, dirigido a los municipios con proyectos acogibles a los Programas Operativos Locales de la Unión Europea y para sufragar, parcial o totalmente, la parte a cofinanciar por las entidades locales.

²⁴ BOE n.º 44, de 21 de febrero de 1994.

²⁵ Publicada en el BOE n.º 28, de 2 de febrero de 1995.

La Ley 1/1996, de 30 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 1996 ²⁶, en su artículo 30, continúa previendo la existencia del Fondo de Cooperación Regional, en el que, con las mismas características, formará parte de él el Fondo Regional de Cooperación Municipal.

5. Navarra

La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra en su artículo 46 recoge las competencias históricas que mantiene la Comunidad en materia de administración local; reconociendo la autonomía de que gozan sus municipios, que como mínimo será como la de los demás municipios de la nación. De esta afirmación debe concluirse que sólo es posible el ejercicio de esta autonomía, garantizándose la suficiencia financiera de los municipios.

El Fondo de Participación de las Entidades Locales de Navarra se recoge para 1994 en el artículo 20 de la Ley Foral 13/1993, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1994 ²⁷.

Este Fondo comprende tanto transferencias corrientes (con un importe de 10.944.510.000 ptas.) como de capital (con un importe de 4.798.000.000 ptas.).

El Fondo General para Transferencias corrientes se distribuirá conforme a la siguientes reglas:

- a) El 2,68% para municipios de más de de 10.000 habitantes.
- b) El 14,01% en proporción directa a la presión fiscal municipal.
- c) El resto del Fondo, de la siguiente manera: El 72,2% de dicho resto, en proporción directa a la población de derecho, según la última rectificación padronal; el 20% de dicho resto, en proporción directa a los déficit que presenten los Ayuntamientos en conceptos de montepíos de funcionarios municipales; el 7,8% de dicho resto, en proporción directa a los gastos educativos, estimándose éstos por el número de unidades de segundo ciclo de Educación Infantil, EGB, Educación Primaria y Educación Especial que existan en los colegios públicos de cada entidad local.

²⁶ Publicada en el BOE n.º 73, de 25 de marzo de 1996.

²⁷ BOE n.º 57, de 8 de marzo de 1994.

En la distribución del Fondo destinado a transferencias de capital se priman los recursos destinados, por una parte, a Planes Directores sobre abastecimientos en alta, depuración y saneamiento de ríos, residuos sólidos urbanos y realización de estudios del Plan de Inversiones; por otra, a Inversiones de la Programación Local como el abastecimiento en alta no incluido en Planes Directores, redes locales de abastecimiento y saneamiento, electrificaciones, alumbrado, ahorro energético, pavimentaciones, edificios municipales, caminos rurales y desarrollo local.

Con las mismas características, continuará previéndose el Fondo de Participación de las Entidades Locales de Navarra en el artículo 22 de la Ley Foral 26/1994, de 29 de diciembre²⁸, y en el artículo 19 de la Ley 15/1995, de 29 de diciembre²⁹, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1995 y de 1996, respectivamente.

6. Aragón: el Fondo Autonómico de Inversiones Municipales de Aragón

A) El Estatuto de Autonomía de Aragón

De las referencias que el Estatuto de Autonomía de Aragón realiza a la Administración local, debemos destacar los artículos 45.1 y 53 por su especial dedicación a la Hacienda local.

El artículo 45.1 del Estatuto señala lo siguiente: «La Comunidad Autónoma de Aragón dispondrá de Hacienda Autónoma para la adecuada financiación y desarrollo de los servicios propios de su competencia en coordinación, tanto con la Hacienda estatal como con las locales, ateniéndose especialmente a los principios de suficiencia y de solidaridad en la redistribución interregional».

En este precepto se reconoce el principio de coordinación de la Hacienda Autónoma con la local, del que se puede extraer alguna conclusión como la voluntad que refleja la Comunidad Autónoma de coadyuvar en la Hacienda Municipal, redundando en un mejor cumplimiento de las funciones que la ley encomienda a los Entes locales.

El artículo 53 del Estatuto³⁰ señala lo siguiente:

«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la tutela financiera respecto de los Entes Locales, conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1.2.^a del pre-

²⁸ Publicada en el BOE n.º 69, de 22 de marzo de 1995.

²⁹ Publicada en el BOE n.º 87, de 10 de abril de 1996.

³⁰ Artículo redactado conforme a la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de Reforma de la Ley

sente Estatuto, repetando, en todo caso, la autonomía reconocida a los mismos en los artículos 140 y 142 de la Constitución.

2. La Comunidad Autónoma de Aragón colaborará con los entes locales en la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos que tienen atribuidos, respetando su autonomía financiera y de conformidad con lo establecido en la legislación básica y la de las Cortes de Aragón.

3. Los ingresos de los Entes Locales consistentes en participación en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas se percibirán a través de la Comunidad Autónoma, que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales establecidos por el Estado para dichas participaciones.»

Este artículo del Estatuto de Autonomía recoge la tutela financiera de la Comunidad Autónoma sobre los Entes locales de Aragón; no desaprovechando la ocasión para recalcar el debido respeto que se debe a la autonomía local.

B) Antecedentes del Fondo Autonómico de Inversiones Municipales de Aragón: el Fondo Aragonés de Participación Municipal

El antecedente inmediato del vigente Fondo Autonómico de Inversiones Municipales de Aragón es el derogado Fondo Aragonés de Participación Municipal, cuya derogación se produce expresamente y por incompatibilidad, dado el diferente carácter de ambos: el de Inversiones Municipales es finalista, condicionado en su destino a la inversión de obras y servicios municipales, mientras que el de Participación Municipal no es finalista, pudiendo destinarse incluso a gasto corriente.

Con la creación del Fondo Aragonés de Participación Municipal, ahora derogado, el camino hacia la plena institucionalización de la participación de los Entes locales en los ingresos de la Comunidad Autónoma, sin llegar a ser eso (una participación en ingresos), se estaba recorriendo de forma lenta, pero, año tras año, parecía que se conseguían mayores logros; por lo menos hasta las innovaciones legislativas introducidas en 1997.

Así, con la publicación de la Ley 2/1994, de 23 de junio, reguladora del Fondo Aragonés de Participación Municipal³¹, se daba cumplimiento a la ya lejana Re-

Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma de dicho Estatuto (BOE n.º 315, de 31 de diciembre de 1996).

³¹ BOA n.º 80, de 1 de julio de 1994, y BOE n.º 173, de 21 de julio de 1994.

solución del Pleno de las Cortes de Aragón, en relación con el debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma, celebrado los días 2, 3 y 4 de noviembre de 1988 ³², en el que se instaba a la Diputación General de Aragón para que remitiera a las Cortes de Aragón, a la mayor brevedad posible, un Proyecto de Ley sobre creación del fondo de participación local sobre los Capítulos I y II del presupuesto de ingresos de la Comunidad Autónoma, que serviría para aumentar los recursos corrientes de las Entidades Locales.

Por otra parte, la Ley 11/1989, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1990 ³³, creó el Fondo de Cooperación Local, al recoger en su DA 9.^a que el conjunto de transferencias destinadas a las Entidades Locales de Aragón que se incluye en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma como cooperación a las distintas obras y servicios a cargo de aquéllas constituye el Fondo de Cooperación Local, y que la totalidad de dichos créditos deberá ser objeto de transferencia a las Entidades Locales sin que pueda sufrir minoración en su cuantía global. Esta regulación, de modo literal, se ha reiterado en las Leyes de Presupuestos para 1991 ³⁴ y para 1992 ³⁵, manteniéndose en su contenido, con escasas modificaciones formales, en las Leyes de Presupuestos para 1993 ³⁶, para 1994 ³⁷, para 1995 ³⁸, para 1996 ³⁹ y para 1997 ⁴⁰.

La conclusión que se desprende a la vista de esta regulación es el carácter finalista que adquiere el Fondo de Cooperación Local, ya que se prevé como cooperación a las distintas obras y servicios de la competencia de los Entes locales.

³² BOCA n.º 65, de 11 de noviembre de 1988, pág. 1.086.

³³ BOA n.º 138, de 30 de diciembre de 1989.

³⁴ Ley 3/1991, de 10 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1991, DA 9.^a (BOA n.º 6, de 16 de enero de 1991).

³⁵ Ley 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1992, DA 4.^a (BOA n.º 51, de 6 de mayo de 1992).

³⁶ Ley 7/1993, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1993, artículo 29 (BOA n.º 51, de 10 de mayo de 1993).

³⁷ Ley 1/1994, de 19 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1994, artículo 29 (BOA n.º 64, de 27 de mayo de 1994).

³⁸ Ley 9/1995, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1995, artículo 30 (BOA n.º 152, de 29 de diciembre de 1995).

³⁹ Ley 5/1996, de 31 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1996, artículo 30 (BOA n.º 64, de 5 de junio de 1996).

⁴⁰ Ley 2/1997, de 24 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1997, artículo 30 (BOA n.º 11, de 29 de enero de 1997).

En ese tiempo hubo intentos por crear un fondo con distinto carácter. En concreto, el Grupo Parlamentario socialista presentó en mayo de 1990 la primera proposición de ley de creación del Fondo Aragonés de Participación Municipal en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma, dotado con un porcentaje de los ingresos de los capítulos I y II de dichos Presupuestos; y que fue rechazada su toma en consideración por el Pleno de las Cortes de Aragón⁴¹. Este intento fue reiterado en octubre de 1992, y también rechazado por el Pleno de las Cortes⁴².

Y será la Disposición Adicional vigesimotercera de la Ley 7/1993, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1993, la que finalmente creará el Fondo Aragonés de Participación Municipal, al disponer lo siguiente: «Se crea el Fondo Aragonés de Participación Municipal con una dotación de mil millones de pesetas, que será gestionado por la Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Dicho Fondo, de carácter no finalista, se distribuirá de acuerdo con criterios objetivos regulados mediante Ley de las Cortes de Aragón».

Con la creación de este Fondo se avanzaba un paso más hacia la configuración de un fondo incondicionado, de carácter no finalista⁴³. Y con esta voluntad se mantuvo para 1994, 1995 y 1996.

Frente a los mil millones fijados en los Presupuestos para 1993, ascendió la cifra a tres mil para 1994⁴⁴. La Ley 8/1993, de 6 de julio, regulará la distribución de los mil millones de pesetas que los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1993 han previsto destinar al Fondo Aragonés de Participación Municipal.

⁴¹ BOCA n.º 158, de 20 de julio de 1990, pág. 3.830. La toma en consideración de la proposición de ley fue rechazada por 28 votos a favor, 31 en contra y 6 abstenciones (BOCA n.º 183, de 25 de enero de 1991, pág. 4.740).

⁴² BOCA n.º 47, de 26 de octubre de 1992, pág. 1.599. La toma en consideración de la proposición de ley fue rechazada por el Pleno de las Cortes de Aragón por 31 votos a favor y 34 en contra (BOCA n.º 36, de 12 de noviembre de 1992, págs. 1.120-1.132).

⁴³ Debe tenerse en cuenta el estudio realizado por Ramón SALANOVA ALCALDE, «El Fondo Aragonés de Participación Municipal», *Revista Aragonesa de Administración Pública* (1993), n.º 2, págs. 403-417.

⁴⁴ El artículo 31 de la Ley 9/1995, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1995 (BOA n.º 152, de 29 de diciembre de 1995) y el artículo 31 de la Ley 5/1996, de 31 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1996 (BOA n.º 64, de 5 de junio de 1996) prevén las dotaciones para financiar el Fondo Aragonés de Participación Municipal durante los ejercicios 1995 y 1996, respectivamente.

La Ley 2/1994, de 23 de junio, con una pretensión más amplia, no sólo distribuirá la previsión presupuestaria del Fondo para 1994, sino que también legislará de modo general sobre el mismo. Esta Ley, con voluntad de continuidad, es la que reguló hasta 1996 el Fondo Aragonés de Participación Municipal. Y será la Ley 1/1997, de 14 de enero, del Fondo Autonómico de Inversiones Municipales de Aragón, la que la deroga expresamente y por incompatibilidad.

Como ya se ha mencionado, la regulación del Fondo Aragonés de Participación Municipal ha sido recogida en la Ley 8/1993, de 6 de julio, para 1993; y en la Ley 2/1994, de 23 de junio, a partir de 1994. Aunque los proyectos de Ley de estas dos Leyes han sido presentadas por gobiernos autonómicos de diferente signo político, en esencia, el contenido de las dos es el mismo.

En líneas generales, las características que conforman el Fondo Aragonés de Participación Municipal, a la vista de la Ley 2/1994, son las siguientes:

- Se crea el Fondo señalando que estará conformado por una cantidad determinada, y no por un porcentaje en los tributos de la Comunidad Autónoma. Como se señala en el Preámbulo de la Ley 2/1994, la inexistencia de tributos propios de la Comunidad Autónoma no tiene que ser obstáculo para establecer un mecanismo de financiación suplementaria mediante la participación de los municipios en los ingresos de la Comunidad Autónoma.

La cuantía de la dotación del Fondo, en concepto de participación municipal en los ingresos de la Comunidad Autónoma se establecerá anualmente en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón. Se contiene como limitación que en ningún caso la cuantía será inferior a la establecida en el año anterior.

- La naturaleza del Fondo es de carácter no finalista, incondicionado, pudiendo destinarlos los Entes locales a la financiación de cualquier obra o servicio de su competencia.
- Se excluye de la participación en el Fondo al municipio de Zaragoza por sus especiales características, como son la importancia de su población (la mayor parte de los habitantes de Aragón residen en Zaragoza capital) y su condición de capital de Aragón; que aconsejan que la cooperación entre la Comunidad Autónoma y el municipio de Zaragoza se instrumente a través de los correspondientes convenios que canalicen las aportaciones económicas de aquélla a los distintos proyectos municipales.

- Como objeto del Fondo se recoge el contribuir al equilibrio económico de los municipios de la Comunidad Autónoma de Aragón; y como finalidades del mismo: dotar de recursos suplementarios a las haciendas locales, reducir los desequilibrios económicos y sociales entre los municipios aragoneses, impulsar la creación y mejora de las infraestructuras municipales, colaborar en la configuración de una estructura municipal racional y adecuada, y garantizar el mantenimiento de los servicios.

Los criterios de distribución del Fondo Aragonés de Participación Municipal, según la Exposición de Motivos de la Ley 2/1994, tienen en cuenta, por un lado, garantizar una cuota mínima a todos los municipios, por razones de solidaridad municipal, por otro, la población de cada municipio y, finalmente, los núcleos de población diferenciados del núcleo principal, al objeto de atender sus necesidades y aspiraciones propias.

Teniendo en cuenta estos criterios, las reglas que recoge la Ley con las que se distribuirá el Fondo son las siguientes:

- 1) Una cantidad fija resultante de distribuir por partes iguales el 40% del Fondo entre todos los municipios.
- 2) El 60% restante se distribuirá con arreglo a los siguientes criterios y porcentajes:
 - a) El 80% en proporción al número de habitantes de derecho de cada municipio.
 - b) El 20% restante en función de la existencia de núcleos de población diferenciados en cada municipio, de tal forma que un 40% se distribuya en igual cuantía entre todos los núcleos y el 60% restante en función del número de habitantes de los mismos.

Estos criterios de reparto son el resultado de la enmienda de sustitución al apartado 2) presentada por el Grupo Parlamentario de Convergencia Alternativa de Aragón-Izquierda Unida al Proyecto de Ley, motivada por un mayor reequilibrio territorial y fijación de la población⁴⁵.

⁴⁵ BOCA n.º 110, de 14 de marzo de 1994, pág. 3.991. El texto original del Proyecto de Ley decía en su apartado segundo: «El 60% restante se distribuirá con arreglo a los siguientes criterios y porcentajes:

a) El 90% en proporción al número de habitantes de derecho de cada municipio.
b) El 10% restante en función de la existencia de núcleos de población diferenciados en cada municipio.» (BOCA n.º 99, de 30 de diciembre de 1993, pág. 3.709).

C) *Creación del Fondo Autonómico de Inversiones Municipales de Aragón*

Será la Ley 1/1997, de 14 de enero ⁴⁶, la que, por una parte, derogue expresamente y por incompatibilidad la Ley 2/1994, de 23 de junio, reguladora del Fondo Aragonés de Participación Municipal y, por otra, cree el Fondo Autonómico de Inversiones Municipales de Aragón.

Este nuevo giro legislativo tiene su causa fundamental en la política presupuestaria restrictiva del gobierno de la Comunidad Autónoma; y ha propiciado que se varíe la concepción del Fondo, desde su anterior finalidad incondicionada, hasta la actual condicionada a la financiación de obras y servicios municipales ⁴⁷.

Así, se crea el Fondo Autonómico de Inversiones Municipales de Aragón con el objeto de cooperar la Comunidad Autónoma en la financiación de las obras y servicios de los municipios aragoneses; añade el artículo 1 de la Ley 1/1997, y contribuir a la suficiencia financiera de los Ayuntamientos.

Al mismo tiempo que, en términos generales, se conceptuá este Fondo como una subvención condicionada a las obras y servicios municipales, también se hace referencia en la Ley 1/1997, en su artículo 13, a la creación de la denominada «subvención garantizada», con la que podrán determinados municipios aragoneses financiar tanto gasto corriente como de capital. Esta subvención es una reminiscencia del Fondo Aragonés de Participación Municipal.

La financiación de este Fondo será mediante las aportaciones consignadas anualmente en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón, y para el año 1997 son las recogidas en el artículo 31 de la Ley 2/1997, de 24 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1997.

De este Fondo se excluye al municipio de Zaragoza, previendo la Ley 1/1997 que en la Ley anual de presupuestos puedan figurar créditos para celebrar convenios de colaboración para inversiones en ese término municipal.

⁴⁶ Ley 1/1997, de 14 de enero, del Fondo Autonómico de Inversiones Municipales de Aragón, publicada en el BOA n.º 8, de 22 de enero de 1997.

⁴⁷ En las Cortes de Aragón, el Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales se manifestó en el sentido de señalar que, entre otras razones, se destinaba fundamentalmente el Fondo a inversiones en las infraestructuras básicas, dado que la Comunidad Autónoma se endeudaba para enviar ese dinero a los municipios (Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón n.º 44, de 18 de diciembre de 1996).

D) *Características del Fondo Autónomico de Inversiones Municipales de Aragón*

Las características de este Fondo serán diferentes en función de que se trate de subvenciones para inversiones municipales, de subvenciones para atender actuaciones urgentes, o de la denominada subvención garantizada.

Las *subvenciones para inversiones municipales* son las reguladas en el artículo 5 y concordantes de la Ley 1/1997, y que tiene su desarrollo en el Decreto 3/1997, de 11 de febrero de 1997, del Gobierno de Aragón, por el que se convocan las subvenciones con cargo al Fondo autónomico de inversiones municipales de Aragón para el período 1997-1998⁴⁸.

De estas subvenciones serán beneficiarios todos los municipios de Aragón (a excepción de Zaragoza), y para ello, deberán solicitarse por los Ayuntamientos las inversiones que deseen se incluyan. En el Decreto se precisan los criterios para determinar la cuantía de las subvenciones, y su compatibilidad con otras subvenciones de carácter público, lo que podría suponer una financiación íntegra del coste total de la obra o servicio.

Ni en la Ley de creación del Fondo ni en este Decreto aparece la garantía de que todos los municipios recibirán alguna subvención para financiar sus obras y servicios, condicionándola a la consignación en los respectivos presupuestos de la Comunidad Autónoma; sin contar con que, al tratarse de una convocatoria de subvención, algunos municipios pudieran decidir no participar.

Asimismo, se prevé que en este Fondo, por decisión de la correspondiente Diputación Provincial, se pueda integrar el Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. Y en todo caso, deberá existir coordinación entre ambos.

Las *subvenciones para atender actuaciones urgentes* son las recogidas en el artículo 9 de la Ley 1/1997, y tienen su desarrollo también en el Decreto 3/1997, al objeto de atender la reconstrucción de infraestructuras y/o la reposición de equipamientos municipales dañados por causas imprevisibles o de fuerza mayor.

La *subvención garantizada* aparece recogida en el artículo 13 de la Ley 1/1997, y a pesar de que la Ley no le dedica más que cuatro líneas, es, a mi entender, la parte más sustancial de la misma, dado que se trata de una subvención incondicionada, con lo que ello supone de confianza en la autonomía local. Tiene su desarrollo en el Decreto 2/1997, de 11 de febrero de 1997, del Gobierno

⁴⁸ Decreto 3/1997, publicado en el BOA n.º 17, de 12 de febrero de 1997.

de Aragón, por el que se regula la subvención garantizada del Fondo autonómico de inversiones municipales de Aragón ⁴⁹.

Se motiva esta subvención de carácter incondicionado en la existencia en la Comunidad Autónoma de Aragón de pequeños municipios, que necesitan una cooperación financiera complementaria. Por ello, esta subvención complementa las subvenciones para inversiones, y realmente puede contribuir, en función de las cantidades que se presupuesten anualmente, a garantizar la autonomía financiera de determinados municipios.

Sólo van a ser beneficiarios de esta subvención los municipios de hasta 500 habitantes, según el Padrón Municipal de Habitantes a 1 de enero de 1995; y la cuantía total se fijará en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma para el correspondiente ejercicio.

Los criterios de distribución de esta «subvención garantizada» son exactamente los mismos que utilizaba el Fondo Aragonés de Participación Municipal, y a ellos nos remitimos, con la única diferencia de la reducción de su ámbito a los pequeños municipios.

IV. REFLEXIONES FINALES

Ante el problema de la insuficiencia financiera de las Haciendas locales para prestar los servicios que la Ley 7/1985 les encomienda como mínimos, parece que la participación municipal en los tributos del Estado no ha dado solución alguna, debido a que la mayoría de los municipios españoles tienen escasa población y, por tanto, se les aplican los coeficientes mínimos de reparto.

Los Fondos Autonómicos de participación municipal, aunque ayudan a financiar en parte esos servicios, no puede pensarse que sean, por ahora, la solución a la financiación de las Haciendas locales. Tal vez sería más lógico que la determinación de la cuantía de los Fondos Autonómicos se realizara de acuerdo con criterios objetivos, como pudiera ser la fijación de un porcentaje en los ingresos de la Comunidad Autónoma, y así se conectaría la actividad económica autonómica con la local; o mediante la evaluación de las necesidades municipales, y así se resolvería la financiación de los servicios municipales.

La solución a la suficiencia financiera, tanto por nuestros legisladores como por una buena parte de la doctrina, se está centrandó en la búsqueda de fórmu-

⁴⁹ Publicado en el BOA n.º 17, de 12 de febrero de 1997.

las mágicas de reparto de los Fondos Autonómicos de participación municipal, o del Fondo Nacional de Cooperación local en el caso de la participación municipal en los tributos estatales, pero el problema que subyace en el fondo de la cuestión no se plantea, cual es la dimensión, desde mi punto de vista, exorbitante, de las competencias locales.

Los servicios que la Ley 7/1985 asigna a los municipios como de su competencia no van siempre acompañados por un sistema de financiación de los mismos suficiente. En unas ocasiones es el municipio el que busca por sus propios medios la financiación, y donde no llega la imposición de los tributos locales, deben llegar las operaciones de crédito, con el consiguiente endeudamiento de la Hacienda local. En otras ocasiones, la financiación de estos servicios se quiere hacer depender de la participación en ingresos autonómicos y estatales, y por ello, es por lo que es importante que dichas participaciones tengan claro los objetivos que tratan de cubrir.

Además, sea mediante recursos propios o participaciones en ingresos ajenos, existe gran número de municipios pequeños, y Aragón es un buen ejemplo, que no pueden hacer frente a la totalidad de las competencias locales, y en muchos casos, ni siquiera a la prestación de los servicios mínimos. Por ello, ante la imposibilidad de dotar de medios suficientes a las Corporaciones locales para el desempeño de las funciones que la Ley les atribuye, debería buscarse la solución a la suficiencia financiera en una mejor y más racional distribución de las competencias locales, y hoy por hoy, sólo es posible con un cambio en la estructura territorial de los Entes locales, que supondría o la existencia sólo de municipios que por su tamaño pudieran cumplir los servicios mínimos municipales, o la existencia de mancomunidades de municipios para el cumplimiento de dichos servicios.

