

EL PLAN DE COOPERACIÓN LOCAL

Paloma Tobes Portillo

Profesora Titular en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad Autónoma de Madrid

Miguel Angoitia Grijalba

Profesor Asociado en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad Autónoma de Madrid

Este artículo revisa la configuración actual de los distintos elementos que integran el Plan de Cooperación Local de Castilla y León, poniendo de manifiesto los distintos aspectos que aproximan y distancian este instrumento de una participación local en los tributos de la Comunidad Autónoma, a fin de garantizar el cumplimiento de los principios de autonomía y suficiencia financiera de las Entidades Locales ante la ampliación del marco competencial que supone la segunda descentralización.

SUMARIO

- I. EL PLAN DE COOPERACIÓN LOCAL DE CASTILLA Y LEÓN.
 1. El Fondo de Cooperación Local.
 - 1.1. El Fondo para inversiones de Municipios mayores de 20.000 habitantes.
 - 1.2. El Fondo territorializado, destinado a las Diputaciones Provinciales, para inversiones en Municipios menores de 20.000 habitantes.

Paloma Tobes Portillo y Miguel Angoitia Grijalba

- 1.3. El Fondo para inversiones de Mancomunidades municipales y demás Entidades Locales que agrupen varios Municipios.
 - 1.4. El Fondo para inversiones de Entidades Locales incluidas en zonas de acción especial.
 - 1.5. El Fondo para inversiones complementarias de las Entidades Locales de Castilla y León.
 - 1.6. El Fondo para Entidades Locales con tratamiento preferencial por el alcance supramunicipal de sus servicios.
2. El Fondo de Apoyo Municipal.
 3. Los créditos de Pacto Local.
 4. Las transferencias condicionadas.

II. EL PACTO LOCAL Y EL PLAN DE COOPERACIÓN LOCAL.

1. Las participaciones de las Entidades Locales en los tributos de las Comunidades Autónomas.
2. El Pacto Local de Castilla y León.
 - 2.1. Medidas de refuerzo competencial, cooperación institucional y vertebración administrativa.
 - 2.2. Medidas de cooperación económica. El PCL como instrumento de financiación del Pacto Local.

III. BIBLIOGRAFÍA.

Listado de abreviaturas utilizadas:

FAM	Fondo de Apoyo Municipal	LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
FAMPRO	Fondo de Apoyo Municipal y Provincial		
FCL	Fondo de Cooperación Local	LRHL	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
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado		
LOFCA	Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas	PCL	Plan de Cooperación Local de Castilla y León

Este artículo tiene como objetivo estudiar la adecuación del Plan de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Castilla y León a la ampliación del marco competencial de las Entidades Locales que se deriva del Pacto Local.

Para ello, se inicia el estudio con la revisión del Plan de Cooperación Local de Castilla y León, a continuación se describen los distintos sistemas de participación en los tributos de las Comunidades Autónomas y, por último, se ponen de manifiesto las virtudes y problemas del Plan de Cooperación Local de Castilla y León ante los nuevos retos que la segunda descentralización supone para las Entidades Locales de esta Comunidad Autónoma.

I. EL PLAN DE COOPERACIÓN LOCAL DE CASTILLA Y LEÓN

Desde la entrada en vigor de la Ley autonómica 22/1994, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 1995, las Entidades Locales de esta Comunidad Autónoma disfrutaban de los recursos procedentes del Plan de Cooperación Local de Castilla y León (PCL). Este Plan se configura como el principal instrumento de cooperación económica de la Comunidad Autónoma con sus Entidades Locales, en aras de favorecer la coordinación, tal como establece el artículo 109 de la Ley autonómica 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León⁽¹⁾.

Actualmente, el PCL está integrado por:

- El Fondo de Cooperación Local, que constituye la génesis del PCL.
- El Fondo de Apoyo Municipal.

1. Otros análisis del actual PCL también se pueden encontrar en LASARTE, ADAME, MARTÍN y RAMOS (2003) y LEAL (2002).

Paloma Tobes Portillo y Miguel Angoitia Grijalba

- Los créditos de Pacto Local, principal novedad del PCL para el año 2005.
- El conjunto de transferencias de naturaleza corriente y de capital de carácter sectorial destinadas a las Entidades Locales que figuren con dicha denominación en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

1. EL FONDO DE COOPERACIÓN LOCAL

El Fondo de Cooperación Local (FCL) constituye el instrumento general de cooperación económica entre la Comunidad Autónoma y sus Entidades Locales y es el más antiguo de los elementos integrantes del PCL de Castilla y León, ya que fue creado en 1986 por el artículo 24.1 de la Ley autonómica 6/1986, de 6 de junio, Reguladora de las Relaciones entre la Comunidad de Castilla y León y las Entidades Locales, actualmente derogada, en la que se disponía que *«para favorecer la cooperación y coordinación con las Entidades Locales se establece un Fondo de Cooperación Local, en el que se integrarán las ayudas económicas de la Comunidad para gastos de inversión, en programas de interés común»*.

La regulación del FCL ha sido prolija pero no ha sufrido modificaciones relevantes hasta el año 2002 ⁽²⁾. En la actualidad, tras las reformas introducidas por la Ley 15/2001, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2002, el FCL se rige por el Decreto 53/2002, de 4 de abril, regulador del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

De acuerdo con su normativa reguladora, el FCL se destina, con orden de prioridad, a la financiación de infraestructuras y equipamientos de servicios municipales mínimos y obligatorios, así como a la financiación de infraestructuras y equipamientos de otros servicios de interés comunitario local prestados por las

2. Dejando al margen la evolución de algunos límites sobre las aportaciones de la Comunidad Autónoma (véanse las notas 4 y 5), cabe destacar como principales hechos anteriores a la reforma de 2002: la concesión de un suplemento de crédito de 5.000 millones de pesetas en 1989 para financiar el Plan de Carreteras Provinciales comprendido en el Programa Operativo de Carreteras de Castilla y León y que se integraba en el FCL; y el mandato de la Ley autonómica 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la comarca de El Bierzo, cuyo artículo 28 exige que dentro de la parte territorializada del FCL correspondiente a la provincia de León figure la cantidad que se destine a obras y servicios en dicha comarca.

Entidades Locales, de forma que el FCL se articula como una transferencia condicionada que, con carácter general, se destina a la financiación de proyectos que previamente han sido presentados a las convocatorias públicas oportunas.

La cuantía global del FCL se establece con carácter anual en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, sin que se haya establecido hasta el momento ningún sistema automático para su determinación, ni ninguna regla explícita de evolución, por lo que se configura como un sistema de carácter discrecional. Para el ejercicio 2005, la dotación presupuestaria del FCL recogida en la Ley autonómica 10/2004, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2005, asciende a 55.633.704 euros, cuantía que se mantuvo sin modificaciones en el Proyecto de Presupuestos Generales para 2006.

Cuadro 1. Importe del FCL (en euros)

Año	Importe	Año	Importe
1988	22.417.751,49	1997	27.751.860,10
1989	59.357.602,15	1998	29.221.707,39
1990	46.314.704,92	1999	30.812.658,52
1991	29.329.390,71	2000 ¹	37.900.995,30
1992	31.028.956,76	2001 ¹	42.727.067,20
1993	29.383.583,98	2002	45.221.935,23
1994	24.943.546,92	2003	46.542.676,00
1995	21.684.414,57	2004	50.978.177,89
1996	26.216.616,81	2005	55.633.704,00
2006		55.633.704,00	
Fondo para inversiones de Municipios mayores de 20.000 habitantes			7.264.628,00
Fondo territorializado para Diputaciones Provinciales			26.208.738,00
Fondo para inversiones de Mancomunidades			8.893.958,00
Fondo para inversiones en zonas de acción especial			601.012,00
Fondo para inversiones complementarias			6.665.368,00
Fondo por el alcance supramunicipal de los servicios			6.000.000,00

Fuente: D.G. Administración Territorial y PP.GG. de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 2005 y Proyecto de PP.GG. de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 2006.

1. Incluye las líneas «Inversiones Urgentes» y «Comarcas y Zonas de Acción Especial».

Paloma Tobes Portillo y Miguel Angoitia Grijalba

Las subvenciones concedidas en el marco del FCL no financian la totalidad del proyecto aprobado, ya que se encuentran sometidas a un límite máximo del 70 por 100 del presupuesto de éste, si bien el artículo 7.2 del Decreto 53/2002 permite que, con carácter excepcional, este porcentaje pueda alcanzar la cifra del 90 por 100, algo que todavía no ha ocurrido⁽³⁾. En cualquier caso, estos límites no resultan aplicables en la línea de actuación destinada a las Diputaciones Provinciales, que cuenta con sus propios límites y exigencias.

A partir del ejercicio 2002, el FCL presenta seis líneas de actuación diferentes, tres de ellas ya contempladas con anterioridad a la reforma de 2002. La distribución presupuestaria del FCL entre sus seis líneas de actuación, reflejada en el cuadro 1 para el ejercicio 2005, no atiende a ninguna regla preestablecida, sino que se determina con arreglo a criterios de oportunidad. Estas líneas y sus principales características son las detalladas a continuación.

1.1. *El Fondo para inversiones de Municipios mayores de 20.000 habitantes*

Desde su diseño original en el Decreto 7/1987, de 15 de enero, por el que se regula la gestión del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad de Castilla y León para 1987, una parte del FCL se destina obligatoriamente a la financiación de proyectos de inversión ejecutados en los Municipios más poblados de Castilla y León⁽⁴⁾.

3. La aportación máxima de la Comunidad Autónoma ya estaba prevista en estos mismos términos desde el Decreto 36/1988, de 25 de febrero, por el que se regula la gestión del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad de Castilla y León. Con carácter especial, en el Programa de Fomento de Mancomunidades la aportación máxima de la Comunidad Autónoma ascendía al 90 por 100, según dictaba el artículo 14.2 del Decreto 36/1988. Asimismo, el Decreto 36/1988 también exigía una participación mínima del 10 por 100 a los beneficiarios de la parte no territorializada del FCL destinada a los Municipios, eximiendo de dicha aportación mínima a las Mancomunidades. Poco después, el artículo 28 del Decreto 57/1990, de 5 de abril, regulador de la gestión del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad de Castilla y León, extendía la exigencia de la participación mínima del 10 por 100 a las entidades beneficiarias del Programa de Fomento de Mancomunidades.

4. El artículo 13 del Decreto 108/1989, de 31 de mayo, Regulador de la gestión del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad de Castilla y León, fijaba, para 1989, el importe de la parte destinada a los Municipios de más de 20.000 habitantes en el 70 por 100 del FCL, una vez excluidas las ayudas territorializadas a las Diputaciones Provinciales. Tan sólo un año después, el Decreto 57/1990 eliminaba dicho porcentaje.

Así, en la actualidad, esta línea del FCL se reparte atendiendo a los siguientes criterios:

- Un máximo del 60 por 100 se debe distribuir de forma paritaria entre los quince Municipios de Castilla y León de más de 20.000 habitantes.
- El 40 por 100 restante se puede repartir, entre todos los Municipios beneficiarios, en función de variables tales como: la población, los servicios prestados por dichos Municipios, su presión fiscal, la renta por habitante u otras variables que se estimen adecuadas. En la práctica, de las variables anteriores, la población se ha convertido en la única variable de reparto significativa.

Por último, debemos indicar que, a diferencia de lo que sucede con carácter general, en esta línea de actuación del FCL cada Municipio conoce *ex ante* la cuantía que va a percibir y, posteriormente, presenta los proyectos de inversión a financiar.

1.2. *El Fondo territorializado, destinado a las Diputaciones Provinciales, para inversiones en Municipios menores de 20.000 habitantes*

Esta línea del FCL ha venido denominándose tradicionalmente parte territorializada del FCL y, en su distribución, se tienen en cuenta las necesidades de infraestructura y equipamiento de los distintos Municipios, evaluadas a través de la Encuesta de Infraestructura y Equipamiento Local, su capacidad financiera y otra serie de variables indicativas del nivel socioeconómico del Municipio, en particular: población, superficie, dispersión geográfica, renta per cápita o presión fiscal.

Los proyectos de inversión de esta línea del FCL son seleccionados por las propias Diputaciones Provinciales y han de contar con una cofinanciación municipal mínima del 10 por 100, mientras que la participación autonómica máxima se sitúa en el 55 por 100 del presupuesto del proyecto ⁽⁵⁾. Además,

5. Este porcentaje máximo de participación de la Comunidad Autónoma ya fue fijado por el artículo 4 del Decreto 36/1988, en el que también se exigía una aportación municipal mínima del 10 por 100. Estos porcentajes vinieron a sustituir a los antiguos porcentajes de financiación que, con carácter provisional para 1987,

Paloma Tobes Portillo y Miguel Angoitia Grijalba

con carácter general, desde la entrada en vigor del Decreto 53/2002, la cuantía mínima de estos proyectos se ha establecido en 24.000 euros ⁽⁶⁾.

Como su denominación indica, el objetivo fundamental y prioritario de esta línea del FCL es la financiación de las inversiones en los Municipios de menos de 20.000 habitantes y, en particular, de la financiación de las inversiones asociadas al funcionamiento de los servicios obligatorios recogidos en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). No obstante, en virtud de lo dispuesto en el artículo 16.2 del Decreto 53/2002, esta línea del FCL también posibilita la financiación de la red viaria provincial, uno de los objetivos tradicionales del FCL, si bien, en este último caso, resultan de aplicación dos límites adicionales sobre la aportación de la Comunidad Autónoma: la parte destinada a la financiación de la red viaria provincial no puede ser superior al 50 por 100 de la asignación territorializada total de cada provincia; y la participación máxima de la Comunidad Autónoma puede ser de hasta el 70 por 100 ⁽⁷⁾.

Asimismo, conviene destacar que, a diferencia de lo que sucede con las restantes líneas de actuación del FCL, las ayudas del Fondo territorializado destinado a las Diputaciones Provinciales son incompatibles con cualquier otra ayuda o subvención estatal o autonómica, a las que el Decreto 53/2002 añade las subvenciones procedentes de la Unión Europea, lo que, curiosamente, no impide que parte de la dotación de esta línea del FCL tenga su origen en fondos europeos.

Por último, es importante poner de manifiesto la existencia de una relación directa entre el FCL territorializado destinado a las Diputaciones Provinciales para inversiones en Municipios de menos de 20.000 habitantes y los respectivos Planes Provinciales de Cooperación a las Obras y Servicios de Competencia Municipal, ya que, de forma implícita, el Fondo se enmarca dentro de lo previsto en el artículo 36.2.a) de la LRBRL. Así, las Diputaciones Provinciales de Cas-

había establecido el artículo 3 del Decreto 7/1987: 35 por 100 a cargo de la Junta de Castilla y León; 35 por 100 a cargo de la Diputación Provincial; y 30 por 100 a cargo del Municipio. Ahora bien, el Decreto 7/1987 contemplaba las salvedades de las Diputaciones Provinciales de Ávila, Burgos, Segovia, Soria y Valladolid, cuya aportación se rebajaba al 30 por 100, mientras que la aportación de la Junta de Castilla y León se elevaba hasta el 40 por 100 del coste del proyecto.

6. Los proyectos con presupuestos inferiores a 24.000 euros sólo pueden seleccionarse cuando existan razones debidamente justificadas. Esta limitación no fue aplicable, con carácter transitorio, para los ejercicios 2002 y 2003.

7. Con carácter transitorio, para 2002 y 2003, este límite se elevaba al 75 por 100.

tilla y León convocan las ayudas del FCL dentro de sus respectivos Planes Provinciales de Cooperación a las Obras y Servicios de Competencia Municipal.

1.3. *El Fondo para inversiones de Mancomunidades municipales y demás Entidades Locales que agrupen varios Municipios*

Dentro de la tercera línea tradicional del FCL, las Mancomunidades municipales, Comunidades de Villa y Tierra, Comunidades de Tierra, Asociaciones y otras entidades asociativas tradicionales, las Comarcas y las Entidades metropolitanas (inexistentes, hasta la fecha, en Castilla y León) pueden presentar solicitudes a la convocatoria pública para financiar obras y servicios de su competencia.

La asignación de estas ayudas tiene en cuenta los criterios señalados en el artículo 22 del Decreto 53/2002, esto es: la diversidad de fines y servicios asumidos por la Entidad Local solicitante y su efectiva prestación supramunicipal; el número de Municipios integrados en la Entidad Local, su población y grado de dispersión, así como las características de su territorio y superficie; las carencias de los ciudadanos con respecto al servicio para el que se realiza la solicitud; y la existencia de un plan o programa de actuación para la prestación de los servicios municipales que comprenda objetivos, prioridades, medios, recursos y plazo de ejecución. Además, es de destacar que las Mancomunidades de reciente creación tienen preferencia, así como aquéllas que no tengan pendiente la ejecución de proyectos de inversión financiados por la Junta de Castilla y León y las Mancomunidades de Castilla y León que solicitan ayuda para prestar servicios en convenio con Mancomunidades de otras Comunidades Autónomas. Igualmente, dentro de las obras de reforma y ampliación de edificios, tienen prioridad las obras de mejora de la accesibilidad y de supresión de barreras arquitectónicas.

1.4. *El Fondo para inversiones de Entidades Locales incluidas en zonas de acción especial*

La concesión de las ayudas dentro de esta línea de actuación del FCL responde a la necesidad de una intervención pública más intensa, dadas las especiales características económicas, sociales o geográficas de las Entidades Locales beneficiarias. Estas ayudas tienen por objeto la implantación de nuevos servicios y la ampliación y mejora de los ya existentes.

La convocatoria anual de esta línea del FCL determina los territorios considerados zonas de acción especial, en virtud de sus especiales características. Desde el ejercicio 2002, fecha en que esta línea se incorpora al FCL, estas zonas han sido la Comarca de El Bierzo y el Condado de Treviño, por lo que el ámbito de beneficiarios potenciales son aquellas Entidades Locales que se encuentren en estas áreas, además de las Diputaciones Provinciales de León y Burgos, en relación con las inversiones que promuevan en dichas zonas.

El reparto del volumen del FCL destinado a inversiones en zonas de acción especial se efectúa, a tenor de la modificación de la convocatoria para 2004, asignando una cantidad mínima de 135.000 euros a cada una de las dos zonas beneficiarias, distribuyendo la cantidad restante en función del número de Municipios y Entidades Locales menores existentes en cada zona. Una vez efectuado el reparto entre zonas, para cada una de ellas los criterios para la concesión de las ayudas se recogen en el artículo 24 del Decreto 53/2002 y se centran en las carencias de los servicios municipales con respecto a la media regional, la situación geográfica, la dispersión de la población y las actuaciones que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. En el caso de las obras de reforma y ampliación de edificios tienen prioridad las obras de mejora de la accesibilidad y de supresión de barreras arquitectónicas.

1.5. *El Fondo para inversiones complementarias de las Entidades Locales de Castilla y León*

Esta línea de actuación del FCL concede, desde 2002 y mediante convocatoria pública, ayudas destinadas con carácter prioritario a los proyectos que por su complejidad o elevado coste no tienen cabida en las líneas ordinarias del FCL. Esta línea se encuentra abierta a todas las Entidades Locales de Castilla y León.

Para su concesión, se pondera la naturaleza de los proyectos y su incidencia en el ámbito local, teniendo prioridad las obras de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas. La distribución de esta parte del FCL debe satisfacer, en la medida de lo posible, las dos reglas siguientes: como mínimo, el 25 por 100 de estas ayudas se debería destinar a las Entidades Locales incluidas en el ámbito territorial del Plan Especial de Actuación en las Áreas periféricas de Castilla y León; y al menos el 15 por 100 de las ayudas concedidas a las Entidades Locales de cada una de las Provincias de Burgos, León y Pa-

lencia habría de ser destinado a la financiación de obras en núcleos urbanos declarados conjunto histórico del Camino de Santiago (Camino Francés).

1.6. *El Fondo para Entidades Locales con tratamiento preferencial por el alcance supramunicipal de sus servicios*

Esta línea de actuación fue introducida por la Ley autonómica 15/2001 y sólo resulta accesible, mediante convocatoria pública, a dos grupos de Municipios con tratamiento preferencial:

- Los Municipios resultantes de fusiones e incorporaciones. Las ayudas destinadas a estos Municipios se dedican, preferentemente, a proyectos de inversión en servicios mínimos municipales, en servicios que beneficien a todos los habitantes del nuevo Municipio o en servicios que presen una atención mínima e indispensable a los residentes en los núcleos de población separados del principal.
- Los Municipios que cuentan con servicios culturales, educativos, sanitarios, sociales, administrativos o de otra naturaleza que satisfagan las demandas de los residentes en Municipios limítrofes. En este caso, las ayudas concedidas dentro de esta línea de actuación atienden prioritariamente los proyectos de inversión que benefician a todos los habitantes del territorio municipal y su área de influencia.

Con respecto a esta última línea del FCL, debemos precisar que no ha sido convocada hasta la fecha (a pesar de haber contado con una dotación presupuestaria, como también sucede para 2006), por cuanto no se han dictado las normas reguladoras de la definición de los Municipios con servicios que satisfacen las demandas de residentes en Municipios limítrofes.

2. EL FONDO DE APOYO MUNICIPAL

El Fondo de Apoyo Municipal (FAM) nació en 1995 de la mano del Plan de Cooperación Local, como una escisión de la parte del FCL destinada a los Municipios de más de 20.000 habitantes. Ahora bien, a diferencia del FCL, este Fondo se constituye como un recurso de carácter incondicionado que debe destinarse al pago de los gastos que genera la implantación, mejora,

Paloma Tobes Portillo y Miguel Angoitia Grijalba

ampliación o mantenimiento de los servicios públicos que no sean susceptibles de financiación a través de tasas o precios públicos. De esta forma, la creación del FAM supuso una importante novedad en el panorama de la cooperación local de Castilla y León, puesto que constituye una transferencia incondicionada de naturaleza corriente.

El volumen anual del FAM se determina de forma discrecional en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma y sus beneficiarios son, exclusivamente, los Municipios de 20.000 o más habitantes. Desde 1999, la cuantía global de este Fondo no ha sufrido modificaciones, circunstancia que sólo ha sido corregida en 2005, coincidiendo con la incorporación de Laguna de Duero al ámbito de los beneficiarios.

Cuadro 2. Importe y distribución del FAM (en euros)

Año	Importe	Año	Importe
1995	4.703.520,73	2001	5.714.164,65
1996	4.994.122,10	2002	5.714.165,00
1997	5.103.506,30	2003	5.714.165,00
1998	5.456.727,15	2004	5.714.165,00
1999	5.714.164,65	2005	6.088.643,00
2000	5.714.164,65	2006	6.088.643,00
Aranda de Duero	302.333,00		
Ávila	343.349,85		
Burgos	566.627,24		
Laguna de Duero	282.380,54		
León	502.093,57		
Medina del Campo	282.588,08		
Miranda de Ebro	314.033,33		
Palencia	398.167,19		
Ponferrada	367.519,75		
Salamanca	548.982,49		
San Andrés del Rabanedo	294.893,90		
Segovia	349.383,75		
Soria	311.651,37		
Valladolid	856.100,53		
Zamora	368.538,41		

Fuente: D.G. Administración Territorial y Proyecto de P.P.G.G. de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 2006.

La distribución del FAM entre los Municipios más poblados de Castilla y León carece de criterios explícitos de reparto, si bien requiere el previo informe, no vinculante, de la Federación Regional de Municipios y Provincias. En la práctica, dada la coincidencia de beneficiarios, el reparto se efectúa atendiendo a los mismos criterios que se siguen en la distribución del FCL para Municipios de más de 20.000 habitantes:

- El 60 por 100 se reparte a partes iguales entre los quince beneficiarios que existen.
- El restante 40 por 100 se distribuye en función de la población de cada uno de estos Municipios.

3. LOS CRÉDITOS DE PACTO LOCAL

Una de las principales novedades que presenta el PCL de Castilla y León en los últimos años se refiere a la inclusión, por vez primera para el ejercicio 2005, de una sección específica para el Pacto Local.

La dotación presupuestaria recogida con este fin en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2005 asciende a doce millones de euros, cantidad que se eleva hasta los diecinueve millones de euros en el Proyecto de Presupuestos Generales correspondiente al ejercicio 2006. Este importe se destinará a la financiación de las obras y servicios, competencias delegadas y otras medidas inscritas dentro del recientemente aprobado Pacto Local de Castilla y León y constituye el primer paso para el desarrollo de los compromisos adquiridos por la Junta de Castilla y León en el Acuerdo sobre el Pacto Local.

4. LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

El PCL completa sus instrumentos financieros con un amplio conjunto de transferencias de naturaleza corriente y de capital, de carácter sectorial, que se incardinan en los Presupuestos Generales de la Comunidad bajo el título Cooperación Local Sectorial.

Paloma Tobes Portillo y Miguel Angoitia Grijalba

Para el ejercicio 2005, como se desprende de la información recogida en el cuadro 3, la dotación presupuestaria de estas transferencias sectoriales se sitúa en torno a 302,9 millones de euros; el 73,5 por 100 de este importe está integrado por transferencias de capital y sólo el 26,5 por 100 presenta naturaleza corriente. Estas cifras ponen de manifiesto que la Cooperación Local Sectorial constituye el principal elemento del PCL, en términos cuantitativos, si bien ello se debe al elevado número de transferencias reunidas bajo dicho título, mientras que una apreciación cualitativa situaría al FCL, y en menor medida al FAM, en el núcleo de la cooperación local de Castilla y León.

Cuadro 3. Cooperación Local Sectorial. Ejercicio 2006 (en euros)

Consejería	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total de transferencias
Presidencia y Administración Territorial	2.884.035	2.718.837	5.602.872
Agricultura y Ganadería	0	261.998	261.998
Fomento	500.000	60.803.645	61.303.645
Sanidad	627.280	3.567.271	4.194.551
Medio Ambiente	166.000	15.415.591	15.581.591
Educación	6.860.269	2.869.637	9.729.906
Economía y Empleo	138.750	94.711.574	94.850.324
Familia e Igualdad de Oportunidades	68.630.435	27.606.719	96.237.154
Cultura y Turismo	382.400	14.757.433	15.139.833
Total	80.189.169	222.712.705	302.901.874

Fuente: Proyecto de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 2006.

Dentro de la Cooperación Local Sectorial debemos destacar, por su volumen, algunas transferencias, tales como: la transferencia de capital que efectúa el Servicio Público de Empleo para la promoción del empleo y de la economía social (55,3 millones de euros); la transferencia corriente por prestaciones básicas que efectúa la Gerencia de Servicios Sociales en el ámbito de los servicios sociales básicos y de la integración social (48,7 millones de euros), la transferencia de capital destinada a las escuelas taller de las Entidades Locales dentro de los programas de formación ocupacional (20,7 millones de euros), y los recursos destinados a la mejora de las carreteras provinciales (casi 17,7 millones de euros).

II. EL PACTO LOCAL Y EL PLAN DE COOPERACIÓN LOCAL

El proceso de descentralización del Sector Público español que se inicia con la promulgación de la Constitución de 1978 se ha desarrollado en un corto período de tiempo y ha hecho de España uno de los países más descentralizados de la esfera internacional. Así, en 2003, el gasto público de las Administraciones Territoriales, medido en términos de contabilidad nacional, incluyendo los servicios de la Seguridad Social de gestión territorial, alcanzaba el 45,6 por 100 del gasto público del conjunto de las Administraciones Públicas españolas, mientras la Administración Central del Estado sólo representaba el 23,9 por 100 y el peso de la Seguridad Social Central se elevaba hasta el 30,4 por 100. Estos datos manifiestan la importancia de las Administraciones Territoriales en el conjunto del Sector Público español⁽⁸⁾.

Ahora bien, lo anterior no puede ocultar que la descentralización vivida en España en los últimos veinticinco años ha tenido un carácter marcadamente asimétrico, en detrimento de las Entidades Locales, puesto que el peso de las Entidades Locales se mantiene en niveles muy similares a los del año 1978, por lo que el viejo objetivo 50-25-25 todavía parece un logro lejano en el tiempo. En efecto, en el ejercicio 2003, el peso de las Corporaciones Locales dentro del gasto público consolidado de las Administraciones Públicas, medido en términos de contabilidad nacional, representaba únicamente el 13,3 por 100. Precisamente para poner fin a esta situación surgió el Pacto Local, que pretende dar lugar a una segunda descentralización que tenga como grandes protagonistas a las Entidades Locales.

El Pacto Local encuentra su sustrato y principal aliado en el principio de subsidiariedad que defiende la Carta Europea de la Autonomía Local, se vale de la proximidad y cercanía de los gobiernos locales a los ciudadanos y persigue un fortalecimiento de la autonomía local y una mejora en la capacidad de gestión de las Entidades Locales que suponga una mayor presencia local en los asuntos públicos. En otras palabras, fundamentándose en la privilegiada posición de las Entidades Locales respecto a los ciudadanos, el Pacto Local

8. Véase IGAE (2005).

Paloma Tobes Portillo y Miguel Angoitia Grijalba

trata de potenciar el papel de éstas como agente/instrumento que dé respuesta a sus demandas⁽⁹⁾.

1. LAS PARTICIPACIONES DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LOS TRIBUTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La segunda descentralización que implica el Pacto Local se traduce en una ampliación del marco competencial de las Entidades Locales, en especial de los Municipios; proceso que debe partir del nivel autonómico, puesto que, en general, son las Comunidades Autónomas las Administraciones que actualmente mantienen las competencias que reclama el ámbito local.

En la medida que la segunda descentralización consiste, en esencia, en el traspaso de competencias desde la esfera autonómica al mundo local, está claro que es la Comunidad Autónoma la que debiera facilitar a las Entidades Locales los recursos suficientes para el desempeño de las competencias transferidas. Para ello, en correspondencia con el carácter bifronte del Régimen Local, el artículo 142 de la Constitución establece que las Haciendas Locales se nutrirán de sus *«propios tributos y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas»*.

Las participaciones de las Entidades Locales en los tributos de las Comunidades Autónomas mantienen, desde un punto de vista normativo, un doble objetivo. Por una parte, junto con las participaciones en los tributos del Estado, se erigen en un instrumento de cierre al servicio del cumplimiento del principio de suficiencia financiera de la Hacienda Local establecido en el artículo 142 de la Constitución. Por otra, involucran con carácter ordinario a la Comunidad Autónoma respectiva en la financiación local, al estar incluidas las participaciones, como un elemento financiero más, en el esquema de recursos de la Hacienda Local.

Pero esta relevancia normativa se diluye, en gran medida, ante la ausencia de un marco jurídico adecuado, ya que la Constitución y el Real Decreto Le-

9. Para mayor detalle respecto al alcance y contenido del Pacto Local, véase ANGOITIA (2004), así como las distintas aportaciones recopiladas en ARENILLA y CANALES (1999). BARRIO y GONZÁLEZ (2002) sintetizan las principales posiciones políticas ante el Pacto Local.

gislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), no definen de forma explícita el concepto de participación local en los tributos de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, el artículo 39.2 de la LRHL identifica la participación anterior con una participación en los tributos *proprios* de la Comunidad Autónoma, con las restricciones que ello supone, dado el carácter residual de los tributos propios autonómicos (y, por tanto, debilidad cuantitativa de la base de la participación), a partir, principalmente, de las exigencias contenidas en el artículo 6 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), donde se prohíbe que los tributos propios de las Comunidades Autónomas recaigan sobre hechos imponible gravados por el Estado. De todo ello se puede deducir que no existe un concepto preciso de participación en los tributos autonómicos.

En todo caso, las aproximaciones normativas a la figura de las participaciones de las Entidades Locales en los tributos de las Comunidades Autónomas confirman que éstas pueden instrumentarse a través de tres mecanismos: las participaciones territorializadas en la recaudación, los tributos cedidos y los recargos ⁽¹⁰⁾.

Las participaciones territorializadas en la recaudación de un tributo aparecen como la forma más sencilla de descentralización tributaria, pero presentan varias limitaciones y problemas. Básicamente, estas participaciones consisten en la atribución a una Entidad Local de la totalidad o parte de la recaudación obtenida en su territorio por un determinado tributo, sin que se acompañe de la cesión de gestión o de competencias normativas, por lo que no coadyuvan al cumplimiento del principio de autonomía financiera de la Hacienda Local.

Si bien resultan equiparables a una transferencia, dados sus efectos económicos, estas participaciones territorializadas no constituyen un mecanismo de redistribución de renta de carácter interterritorial y muy difícilmente serán percibidas por los contribuyentes de forma nítida, por lo que no sólo no guardan relación con el principio de autonomía financiera, sino que su aportación en términos de corresponsabilidad fiscal es más bien reducida.

10. Con relación a las participaciones en los tributos de las Comunidades Autónomas véanse ANGOITIA (2002), ANGOITIA y TOBES (2004), CASADO (2002), QUINTANA (2001) y RAMALLO y ZORNOZA (1993).

Los tributos cedidos dan un paso más en la consecución de la autonomía financiera local. De forma sintética, los tributos cedidos suponen la cesión del rendimiento tributario y de competencias de gestión (en sentido amplio) del tributo; no sólo se cede la recaudación, o parte de ésta, sino que también la gestión del tributo cedido recae sobre la Entidad Local. Eso sí, los tributos cedidos exigen delimitar claramente los «*puntos de conexión*», esto es, los criterios que permitan localizar la realización del hecho imponible en una jurisdicción.

Adicionalmente, un sistema de participaciones locales en los tributos de las Comunidades Autónomas basado en tributos cedidos puede verse significativamente mejorado si se posibilita a las Entidades Locales el ejercicio de competencias normativas sobre determinados elementos básicos del tributo, siempre dentro de un marco legal predeterminado para salvaguardar las exigencias derivadas del principio constitucional de reserva de ley en materia tributaria. Esta opción aporta mayores niveles de corresponsabilidad fiscal y permite un mayor ejercicio de la autonomía financiera por parte de las Entidades Locales.

Por su parte, los recargos constituyen un instrumento óptimo para que las Entidades Locales participen de la materia imponible gravada por las Comunidades Autónomas, en tanto en cuanto los principios de autonomía financiera y de corresponsabilidad fiscal resultan fortalecidos a través de este tipo de ingresos, que también satisfacen las exigencias del principio de coordinación. En el deber de los recargos cabría efectuar dos anotaciones: en primer lugar, el «*parasitismo fiscal*» inherente a este tipo de medidas; y, en segundo término, no podemos obviar que, tratándose de un recurso tributario, los recargos (y los tributos cedidos) tienen que afrontar las mismas limitaciones que los tributos propios de las Entidades Locales.

En todo caso, los resultados que arroja el estudio positivo de las participaciones locales en los tributos de las Comunidades Autónomas son concluyentes. Las participaciones locales en los tributos propios de las Comunidades Autónomas a que se refiere el artículo 39.2 de la LRHL son sencillamente inexistentes, con la única salvedad de la Comunidad Autónoma de Canarias, donde los Cabildos Insulares ingresan la recaudación de la Exacción Fiscal sobre la Gasolina y el Gasóleo de Automoción, disponiendo, desde abril de 2004, de capacidad para fijar el tipo de gravamen dentro de un intervalo determinado. Y las participaciones de los Municipios en los tributos de las Co-

munidades Autónomas constituyen, en la mayoría de los casos, una participación sobre los ingresos autonómicos bajo la fórmula de transferencias condicionadas de carácter inversor, inciden de forma restrictiva sobre el principio de autonomía local y representan una escasa ayuda a la suficiencia financiera local si ésta se define en términos de cobertura de los servicios de prestación obligatoria ⁽¹¹⁾.

2. EL PACTO LOCAL DE CASTILLA Y LEÓN

En Castilla y León, el Pacto Local ha iniciado su andadura con el Acuerdo de Pacto Local alcanzado por la Junta de Castilla y León y la Federación Regional de Municipios y Provincias en octubre de 2005. El antecedente de este Acuerdo más próximo, pero lejano en el tiempo, lo podemos encontrar en la Ley autonómica 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, que dejaba entrever la configuración del Pacto Local, aunque sin emplear este término, al referirse a la transferencia y delegación de funciones y competencias de la Comunidad Autónoma a favor de las Entidades Locales.

En este sentido, más explícito se mostraba el Decreto 48/2002, de 27 de marzo, por el que se crea la Comisión de Coordinación y Desarrollo del Pacto Local de Castilla y León y se regula su organización y funcionamiento. Este Decreto define el Pacto Local como *«un acuerdo político en virtud del cual y previos los instrumentos jurídicos y financieros necesarios se traspasa, mediante técnicas descentralizadoras y por delegación y, desde el ámbito estatal y autonómico a las Entidades Locales, una serie de competencias que por sus características de proximidad y cercanía al ciudadano pueden ser desarrolladas o ejercidas por éstas de forma más efectiva, eficaz e inmediata»* y constituye el paso previo al Pacto Local, puesto que crea una Comisión preparatoria y configuradora de la voluntad de la Junta de Castilla y León con respecto al Pacto Local. Esta Comisión, creada como un órgano interno de la Comunidad Autónoma, constituye un órgano coordinador, deliberante y consultivo, así como una instancia de participación de las distintas Consejerías para el cumplimiento y desarrollo del Pacto Local en Castilla y León, siendo

11. Sobre la amplitud del principio de suficiencia financiera véase SOLÉ (1992).

Paloma Tobes Portillo y Miguel Angoitia Grijalba

sus funciones el asesoramiento, informe, iniciativa y propuesta de las decisiones del Consejo de Gobierno en materia de Pacto Local.

El Pacto Local de Castilla y León, tal y como reconoce el Acuerdo de 2005, se presenta como un instrumento de naturaleza política inspirado en los principios constitucionales de autonomía local y descentralización y se fija como objetivo el reforzamiento de la autonomía local y el acercamiento de la Administración al ciudadano, al entender que la subsidiariedad constituye una garantía en favor de una gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos, así como una mayor participación ciudadana, lo que redundará en una mayor calidad de vida para la sociedad.

El Pacto Local plasmado en el Acuerdo citado se concibe como un *«proceso dinámico para la creación de un nuevo marco de relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Corporaciones Locales y el refuerzo de los poderes locales, a través del desarrollo de un conjunto de medidas, complementarias entre sí, de naturaleza jurídica y política que se establecen como instrumentos al servicio de una sociedad cada vez más dinámica y exigente»*.

La consecución de estos objetivos justifica que el Pacto Local esté integrado por un amplio e indivisible conjunto de compromisos políticos asumidos tanto por la Junta de Castilla y León como por las Entidades Locales que se adhieran al Acuerdo de Pacto Local⁽¹²⁾. Estos compromisos incluyen, entre otros, el cumplimiento de los principios generales de: legalidad, lealtad institucional, interés básico de la Comunidad Autónoma sobre determinadas materias cuya competencia debe mantenerse en sede autonómica, suficiencia económica y eficacia, en la medida que constituye una garantía de calidad al ciudadano en la prestación de los servicios públicos. Igualmente, en virtud del compromiso de lealtad, los firmantes del Acuerdo del Pacto Local de Castilla y León y las Entidades Locales adheridas a él entienden que el Acuerdo culmina temporalmente las aspiraciones de Municipios y Provincias, sin que puedan reivindicarse mejoras, incrementos o modificaciones en las relaciones Junta de

12. La adhesión al Pacto Local por parte de los Municipios de más de 1.000 habitantes y de las Diputaciones Provinciales se efectúa mediante el acuerdo de su respectivo órgano plenario y su posterior notificación a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial. En el caso de los Municipios de menos de 1.001 habitantes, su adhesión se entiende en términos indirectos, a partir de la adhesión de la Diputación. El Pacto Local ha tenido una excelente acogida, puesto que, a 12 de diciembre de 2005, de los 283 Municipios y Provincias de más de 1.000 habitantes 276 ya se habían adherido al Acuerdo.

Castilla y León-Entidades Locales, salvo que sean fruto de nuevas condiciones normativas.

A partir de su concepción, el Pacto Local de Castilla y León se sustenta sobre cuatro grandes pilares de carácter complementario, a saber: medidas de refuerzo competencial, medidas de cooperación institucional, medidas de vertebración administrativa y medidas de cooperación económica. Sin ánimo de ser exhaustivos, se exponen a continuación las principales características de los tres primeros pilares, dedicando una mayor atención al relativo a la cooperación económica.

2.1. *Medidas de refuerzo competencial, cooperación institucional y vertebración administrativa*

El refuerzo competencial de las Entidades Locales comprende aquellas actuaciones destinadas primordialmente a incrementar y potenciar las facultades de gestión de estas Administraciones Públicas, así como a clarificar la distribución competencial entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales. De esta forma, este pilar se convierte en la esencia del Pacto Local, en la medida que incluye: la transferencia de la titularidad de determinadas competencias y, en otros casos, la delegación competencial; y la reordenación competencial que se efectúa a partir de los criterios de capacidad de gestión, especialización (evitando la duplicidad y garantizando la eficiencia del gasto público) y proximidad.

Dentro de las medidas descentralizadoras destaca la transferencia de la titularidad y ejercicio de distintas competencias de ejecución a los Municipios de más de 5.000 habitantes y Provincias⁽¹³⁾. Esta descentralización de competencias propias se acompaña de una extensa delegación competencial estructurada en tres niveles: Municipios de más de 20.000 habitantes, Municipios de

13. Dichas competencias son, para los Municipios de más de 5.000 habitantes: centros de juventud, centros de educación de cero a tres años de carácter público, centros de día para personas mayores de carácter público, comedores sociales de carácter público, instalaciones deportivas de carácter público, instalaciones recreativas en riberas estimadas y montes de utilidad pública e infraestructuras de uso público ubicadas en espacios naturales. Por su parte, las Provincias son destinatarias de las competencias de ejecución sobre campamentos juveniles en su ámbito territorial, así como, en principio, de las competencias mencionadas anteriormente en el ámbito de los Municipios de menos de 5.001 habitantes.

Paloma Tobes Portillo y Miguel Angoitia Grijalba

entre 5.001 y 20.000 habitantes y Provincias, que ejercerán las competencias y funciones delegadas en el ámbito de los Municipios de menos de 5.001 habitantes.

De forma complementaria, se establece un conjunto de transferencias de nivelación sobre competencias significativas; en concreto, para centros de día para personas mayores y centros de educación infantil de cero a tres años, así como para viviendas nuevas protegidas, en el ámbito de los Municipios de más de 5.000 habitantes. En lo esencial, esta nivelación consiste en el establecimiento de diversas líneas de cooperación económica enfocadas a la creación de nuevos centros públicos y viviendas protegidas y, en el caso de los centros de educación infantil, también una subvención de hasta el 35 por 100 de su coste de funcionamiento.

Igualmente, resulta interesante señalar que la clarificación competencial inherente al Pacto Local implica no sólo un proceso de descentralización, sino también la integración progresiva, entre 2007 y 2011, de un elenco de centros sanitarios, conservatorios de música, centros de educación especial, centros de formación profesional e institutos de educación secundaria gestionados por las Entidades Locales, en la red autonómica sanitaria o educativa en aras de una adecuada coordinación.

Por su parte, el grupo de actuaciones destinadas al logro de la cooperación institucional pretende encauzar la participación de las Entidades Locales en los órganos colegiados de la Administración autonómica y hacerlas partícipes de las decisiones adoptadas por la Comunidad Autónoma, evitando disfunciones y facilitando a las Entidades Locales información sobre la planificación autonómica que les afecte. En este sentido, se posibilita modificar la participación de las Entidades Locales en los órganos colegiados de la Comunidad Autónoma.

Uno de los problemas que tradicionalmente se ha asociado al proceso de Pacto Local se encuentra en el reducido tamaño de los Municipios españoles, situación que se acentúa en el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Por ello, uno de los pilares del Acuerdo de Pacto Local plantea la necesidad de fortalecer la estructura municipal castellano-leonesa y potenciar la creación y diseño de Entidades Locales funcionales.

Por este motivo, la Provincia recibe un importante refuerzo institucional, así como las Mancomunidades, en especial las de Interés Comunitario, en tanto

en cuanto permiten una prestación más eficaz de servicios de interés supra-municipal.

Este pilar se completa con el reconocimiento de regímenes especiales a favor de los Municipios prestadores de servicios generales, que proporcionan servicios a los Municipios de su área de influencia, y sobre los Municipios singulares.

2.2. *Medidas de cooperación económica.*

El PCL como instrumento de financiación del Pacto Local

El cuarto pilar del Acuerdo de Pacto Local de Castilla y León versa sobre la cooperación económica, puesto que el proceso descentralizador del Pacto Local debe ser financiado desde el nivel autonómico. En particular, la Junta de Castilla y León asume el compromiso económico que implique el desarrollo del Pacto Local, así como una serie de medidas de cooperación económica que, reforzando la capacidad de las Entidades Locales, procure una adecuada prestación de los servicios públicos locales. De esta forma, desde 2005, el Gobierno Regional incluye, en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, una partida destinada al Pacto Local que, para el ejercicio 2006, ascenderá a diecinueve millones de euros.

La cooperación económica local de la Comunidad Autónoma de Castilla y León con las Entidades Locales se establece sobre los principios de autonomía, suficiencia, coordinación y solidaridad, estando prevista la elaboración de un proyecto de Ley de Cooperación Económica Local que, adoptando una visión unitaria e integral, regule los distintos ámbitos de actuación de la relación económico-financiera entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales.

La aprobación del Pacto Local conlleva la reforma del PCL, reforzando su papel como instrumento general de cooperación económica. Esta reforma se asienta sobre distintas directrices que, como objetivo genérico, acentúan la coordinación económico-financiera entre la Junta de Castilla y León y las Entidades Locales de esta Comunidad Autónoma. Las principales líneas de coordinación son:

- La financiación del coste económico de las competencias transferidas y de las transferencias de nivelación territorial de servicios. Con base en las exigencias del principio de suficiencia financiera, la Junta de Castilla y León asume el coste de las transferencias de los centros y las compe-

Paloma Tobes Portillo y Miguel Angoitia Grijalba

tencias establecidas en el Acuerdo de Pacto Local, cuantificando este coste a partir de su coste efectivo ⁽¹⁴⁾.

- El incremento de la cooperación económica general entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales a través del FAM y del FCL, articulando, en este último caso, nuevas líneas de financiación; en concreto, una dirigida al fomento de los Consorcios y las Mancomunidades de Interés Comunitario, otra destinada a los Municipios de régimen especial y, por último, una tercera destinada a la financiación de proyectos de inversión en los Municipios de menos de 1.001 habitantes, línea que será gestionada por las Diputaciones Provinciales.

La importancia del incremento de la cooperación económica general se pone de manifiesto en las cifras de recursos canalizados a través de estos instrumentos financieros hasta el ejercicio 2011, como se puede apreciar en el cuadro 4, del que se desprende que, por término medio, la financiación correspondiente se multiplicará por 7,6.

Cuadro 4. Cooperación económica general: recursos financieros (en euros)

Fondo	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Fondo de Apoyo Municipal	171.425	347.993	529.857	717.178	910.118	1.108.847	1.313.537
Fondo de Cooperación Local							
Diputaciones	776.826	1.576.957	2.401.091	3.249.950	4.124.275	5.024.829	5.952.400
Municipios de más de 20.000 habitantes	204.537	415.210	632.204	855.707	1.085.716	1.323.030	1.567.258
Zonas de acción especial	285.714	571.429	857.143	1.142.857	1.428.571	1.714.286	2.000.000
Consorcios y Mancomunidades	571.429	1.142.857	1.714.286	2.285.714	2.857.143	3.428.571	4.000.000
Municipios de régimen especial	876.660	1.524.396	2.191.209	2.881.869	3.602.336	4.360.063	5.164.365
Municipios de menos de 1.000 habitantes	384.263	795.424	1.234.905	1.704.195	2.204.854	2.738.514	3.306.885
Ayudas de cohesión territorial	—	3.471.768	2.614.943	1.882.019	2.278.916	1.763.085	1.679.430
Total	3.270.854	9.846.034	12.175.638	14.719.489	18.491.929	21.461.225	24.983.875

Fuente: Acuerdo de Pacto Local de Castilla y León. 3 de noviembre de 2005.

14. La metodología para el cálculo del coste efectivo se recoge en el Acuerdo 1/1995, de 15 de marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

- La creación del FAMPRO, recurso que constituye una transferencia condicionada a la inversión y cuyos objetivos son la financiación de las competencias a delegar, no susceptibles de cuantificación económica individualizada, y la compensación del esfuerzo en la prestación de servicios públicos por parte de los Municipios de más de 5.000 habitantes y de las Diputaciones Provinciales.

Los recursos de estas dos líneas de financiación se distribuyen con base en diferentes criterios. En el primer caso, atendiendo al peso competencial atribuido y, en el segundo, al tamaño poblacional.

La dotación presupuestaria prevista para el FAMPRO en el horizonte 2005-2011 se recoge en el cuadro 5.

Cuadro 5. Importe del FAMPRO (en euros)

Línea	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Competencias delegadas	2.064.469	2.580.585	3.225.731	4.032.164	5.040.205	6.300.257	7.875.321
Esfuerzo en la prestación	1.130.301	1.412.876	1.766.095	2.207.619	2.759.524	3.449.404	4.311.756
FAMPRO	3.194.770	3.993.461	4.991.826	6.239.783	7.799.729	9.749.661	12.187.077

Fuente: Acuerdo de Pacto Local de Castilla y León. 3 de noviembre de 2005.

- La potenciación de la cooperación local sectorial, afectando recursos financieros al desarrollo de competencias propias, actualmente asumidas por las Entidades Locales, muy especialmente a favor de las Diputaciones Provinciales.

Por último, es necesario destacar que, si bien la reforma del PCL en Castilla y León ha subsanado varios de los inconvenientes de que adolecía este instrumento, para que el PCL se pueda identificar, sin ningún tipo de reserva, con una participación local en los tributos de la Comunidad Autónoma, como preconiza la Constitución Española en su artículo 142, algunos aspectos deberían ser modificados. En este sentido, se debería conseguir que los elementos financieros que componen este Plan se vinculen a los tributos autonómicos, ya que, actualmente, estos instrumentos no presentan esta relación, al suponer bien participaciones en los ingresos generales de la Comunidad Autónoma, bien un conjunto de transferencias desvinculadas de los ingresos tributarios de

Paloma Tobes Portillo y Miguel Angoitia Grijalba

Castilla y León. De igual forma, en línea con la Carta Europea de Autonomía Local, sería preferible que los recursos financieros integrados en el Plan tuvieran, con carácter general, naturaleza incondicionada.

Si en el debe de la reforma del PCL subsisten los aspectos señalados en el párrafo anterior, en su haber se pueden apreciar no pocas cualidades, entre las que destacan: el carácter unitario y coordinado del PCL y del Pacto Local, la preservación de los principios rectores de la financiación local (autonomía y suficiencia financiera), los criterios de distribución de los recursos financieros afectos y su incremento cuantitativo y el reconocimiento del coste efectivo como variable de reparto financiero, como aproximación a las nuevas necesidades de gasto de las Entidades Locales ⁽¹⁵⁾. De este modo, el PCL se convierte en un elemento que coadyuva a la consecución del equilibrio financiero de las Entidades Locales en Castilla y León.

III. BIBLIOGRAFÍA

ANGOITIA, M.: «La participación de las Entidades Locales en los tributos de las Comunidades Autónomas», *Tributos Locales*, núm. 23, 2002, pp. 11-27.

— *Entidades Locales y descentralización del Sector Público*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2004.

ANGOITIA, M. y TOBES, P.: *Cuantificación de las necesidades de gasto de los Municipios de La Rioja y propuesta de Fondo Riojano de Reparto Municipal*, Instituto de Estudios Riojanos, Logroño, 2004.

— *La adaptación del Plan de Cooperación Local a la segunda descentralización en Castilla y León*, 9.º Congreso de Economía de Castilla y León, Palencia, 2004.

ARENILLA, M. y CANALES, J. M.: *Gobierno y Pacto Local*, Ministerio de Administraciones Públicas y Ministerio de la Presidencia, Madrid, 1999.

15. Un mayor detalle sobre variables de reparto basadas en las necesidades de gasto municipal se puede encontrar en ANGOITIA y TOBES (2004), SOLÉ-OLLÉ (1999) y SUÁREZ PANDIELLO (1988).

BARRIO, J. y GONZÁLEZ, M. C.: «El Pacto Local», *Cuadernos de Información Económica*, núm. 167, 2002, pp. 195-199.

CASADO, G.: «La participación en los tributos del Estado y de las CC.AA. Autonomía, Suficiencia Financiera, Coordinación», *Tributos Locales*, núm. 19, 2002, pp. 15-37.

IGAE: *Avance de la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas* 2004, Madrid, 2005.

LASARTE, J., ADAME, F., MARTÍN, J. y RAMOS, J.: *Financiación de los Municipios Turísticos*, Editorial Comares, Granada, 2003.

LEAL, I.: «Fondo de Cooperación Local de la Comunidad de Castilla y León», *Cuadernos de Administración Local. Boletín de información técnica de la FEMP*, núm. 69, 2002, pp. 7-8.

QUINTANA, E.: «La participación de los Entes Locales en los tributos estatales y autonómicos: una aproximación constitucional», *Tributos Locales*, núm. 5, 2001, pp. 15-37.

RAMALLO, J. y ZORNOZA, J.: «Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas Locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, 1993, pp. 499-516.

SOLÉ, J.: «La financiación de los Entes Locales», en Font, T. (dir.), *Informe sobre el Gobierno Local*, Ministerio para las Administraciones Públicas y Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Madrid, 1992, pp. 245-288.

SOLÉ-OLLÉ, A.: *Estimació de les necessitats de despesa dels governs subcentrals: aspectes metodològics i aplicació al càlcul d'una subvenció anivelladora municipal*, tesis doctoral, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1999.

SUÁREZ PANDIELLO, J.: «Una estimación de las necesidades de gasto para los Municipios de menor dimensión», *Hacienda Pública Española*, núm. 113, 1988, pp. 119-146.

— «Los retos de la descentralización en los albores del Siglo XXI», *Cuadernos de Información Económica*, núm. 178, 2004, pp. 7-12.

