

## Resumen

En este artículo, se efectúa un análisis sobre los actuales fondos de inversión integrados en los planes autonómicos de cooperación local, en el que se explicita su necesidad de revisión en un marco presidido por la ampliación de competencias de las entidades locales que conlleva la segunda descentralización. Por ello, se formula una propuesta de Fondo de Infraestructuras Locales cuyos elementos de definición característicos suponen la consideración de la provincia como agente garante de la cobertura local de los servicios públicos de carácter obligatorio y la articulación de distintas líneas de financiación condicionada, tanto de carácter finalista como no finalista.

*Palabras clave:* Hacienda local, Fondo de Cooperación Local, Fondo de Inversión Local, autonomía financiera, suficiencia financiera, Pacto Local.

## Abstract

This article carries out an analysis regarding the current investment funds integrated in the autonomous community local cooperation plans, where their need for review is explained within a framework dominated by the enlargement of powers of the local entities, which entails the second decentralization. A Local Infrastructure Fund is therefore proposed with characteristic elements of definition that entail the consideration of the province as an agent guaranteeing the local cover of the public services of a compulsory nature and the implementation of different lines of conditioned funding both of a finalist and non-finalist nature.

*Key words:* Local Finance Department, Local Cooperation Fund, Local Investment Fund, financial independence, financial sufficiency, Local Pact.

*JEL classification:* H71, H72, H77.

# LA INVERSIÓN EN LOS PLANES AUTONÓMICOS DE COOPERACIÓN LOCAL

Paloma TOBES PORTILLO  
Miguel ANGOITIA GRIJALBA

*Universidad Autónoma de Madrid*

## I. INTRODUCCIÓN

**E**N este artículo, se lleva a cabo un análisis sobre el papel que los fondos de inversión mantienen en el contexto de los planes autonómicos de cooperación local y sobre la necesidad de plantear su revisión ante la ampliación competencial que conlleva, a favor de las entidades locales, el proceso de segunda descentralización.

Así, en primer lugar, se estudian, desde un plano normativo, las luces y las sombras que los fondos de infraestructuras locales presentan en relación con los principios de suficiencia, autonomía financiera y redistribución que vertebran la Hacienda local.

A continuación, se revisa la estabilidad que la inversión presenta en la cooperación local de nuestras comunidades autónomas, emergiendo de forma nítida el carácter condicionado y dependiente que, en términos generales, presentan los fondos de inversión, poniendo de manifiesto que estos instrumentos, en su configuración actual, no pueden desempeñar la función a la que estarían llamados en un proceso de ampliación del marco competencial de las entidades locales.

Por todo ello, este estudio finaliza con una propuesta que configura, de forma genérica, el Fondo de Infraestructuras Locales, caracterizado por el papel que de-

sempeña la provincia, como entidad local garante de la provisión de los servicios municipales obligatorios, y la articulación de distintas líneas de financiación condicionada que conjugan criterios de carácter finalista y no finalista.

## II. LOS FONDOS DE INVERSIÓN: ELEMENTOS DE COOPERACIÓN LOCAL

El estímulo y la financiación de las actuaciones inversoras de las entidades locales constituyen los objetivos tradicionales de los fondos de infraestructuras locales que, lejos de ser un elemento aislado en la cooperación económica local de las comunidades autónomas, se incardinan en un marco financiero y de coordinación más amplio integrado por los planes de cooperación local.

La fortaleza de la inversión en los planes de cooperación local se pone de manifiesto en los datos provisionales correspondientes a la liquidación presupuestaria del ejercicio de 2005, en la que los municipios presentan unos derechos reconocidos netos de 1.699 millones de euros en concepto de transferencias de capital de las comunidades autónomas, cifra que supone el 40 por 100 de toda la cooperación económico-financiera local de las comunidades autónomas, y que representa el 3,8 por 100 de la totalidad de los ingresos municipales (1).

El desarrollo de estas partidas de inversión se encuentra determinado por el Plan de Cooperación Local en el que se integran; de ahí la importancia de conocer las principales líneas de definición de éstos.

Los planes autonómicos de cooperación local no responden a un modelo único; muy al contrario, se caracterizan por su diversidad, en la medida en que constituyen un reflejo de la relación competencial que cada comunidad autónoma mantiene con sus entidades locales, fruto del carácter bifronte del régimen local. Teniendo en cuenta esta singularidad, la articulación más extendida de estos planes integra un Fondo de Cooperación Local que frecuentemente se complementa con un Fondo de Infraestructuras Locales. En otras ocasiones, la financiación de la inversión discurre a través de líneas presupuestarias subvencionables con identidad propia (2).

Los fondos de cooperación local se dirigen principalmente a la financiación del gasto corriente de las entidades locales y presentan como objetivo contribuir a la consecución del principio de suficiencia de estas entidades y a reforzar el principio de autonomía local, por lo que, con carácter general, constituyen una transferencia de carácter incondicionado.

Los fondos de infraestructuras locales se configuran como elementos de redistribución interterritorial en el ámbito de la comunidad autónoma, a la vez que apuestan por mantener un adecuado nivel de coordinación de las inversiones locales. Sin embargo, estos fondos ejemplifican la reducida autonomía que suelen mantener las entidades locales en su relación con la comunidad autónoma, ya que estos recursos pre-

sentan generalmente carácter condicionado y finalista, siendo la comunidad autónoma la entidad que asigna y prioriza los proyectos de inversión a realizar.

Como parte integrante de los planes autonómicos de cooperación local, los programas de inversión local adolecen de los mismos problemas que el núcleo de la cooperación local, presentando en algunos aspectos mayor intensidad. La primera dificultad se refiere a la imprecisa y equívoca delimitación conceptual de los planes autonómicos de cooperación local. En este sentido, el artículo 39.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales identifica estos recursos de la Hacienda local con una participación en los tributos propios de las comunidades autónomas, a diferencia del artículo 142 de la Constitución Española y del artículo 2.1 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que se refieren a una participación genérica en los tributos de las comunidades autónomas, en sentido amplio, que incluiría en la base de participación los tributos cedidos por el Estado a las comunidades autónomas, consiguiendo así una mayor fortaleza financiera de estas participaciones locales (3).

El análisis positivo realizado muestra que, con las excepciones de Galicia y del Bloque de Financiación Canario, los planes autonómicos de cooperación local no constituyen una participación en los tributos de las comunidades autónomas, ya sean propios o cedidos, sino una participación en los ingresos de las comunidades autónomas, de modo que se ha ampliado de forma efectiva la base financiera, pero, al mismo tiempo, se han introducido importantes distorsiones sobre la naturaleza de las transferencias, de mayor o menor amplitud según el prin-

cipio rector de la Hacienda local a considerar: suficiencia o autonomía financiera.

Atendiendo al principio de suficiencia financiera, la ampliación del marco financiero de referencia de los planes de cooperación local debería calificarse de oportuna, dada la precariedad de los tributos propios de las comunidades autónomas.

Sin embargo, la traslación del marco de referencia de los planes de cooperación local, desde los tributos propios de las comunidades autónomas a las participaciones en los ingresos generales de éstas presenta inconvenientes en relación con el principio de autonomía local, por cuanto estos fondos han tendido a verse reducidos a meras transferencias discrecionales de carácter compensatorio que no cimentan la autonomía local, sino que la reducen de forma significativa, especialmente en el caso de la financiación de inversiones, dado el carácter condicionado y finalista que presentan estos recursos en la mayoría de ocasiones.

En segundo término, parcialmente ligado al anterior, también supone un grave obstáculo la parquedad cuantitativa de los planes autonómicos de cooperación local en relación con la envergadura del objetivo a alcanzar. Debe reconocerse, no obstante, que, en los últimos años, la mayoría de comunidades autónomas se ha esforzado en incrementar la solidez financiera de estos instrumentos. Así, varias regiones han introducido estos programas en fechas todavía recientes, y casi todas las que ya contaban con algún sistema de cooperación local han acometido su reforma y ampliación.

Además de los dos problemas primigenios indicados, los planes autonómicos de cooperación lo-

cal presentan otra serie de restricciones que limitan su alcance como elementos estables de coordinación entre la comunidad autónoma y las entidades locales. Entre ellos, cabe destacar que la mayoría de estos fondos no presenta reglas de evolución temporal normalizadas, siendo en gran medida criterios políticos de carácter discrecional, junto a la coyuntura presupuestaria, los elementos que determinan anualmente su magnitud. Igualmente, los criterios de distribución de los fondos no siempre responden a patrones reglados, dando cabida a actuaciones discrecionales que dificultan la planificación de las actuaciones competenciales de las entidades locales. Finalmente, en ocasiones, los criterios de reparto presentan una complejidad técnica tan elevada que dificulta su aplicación. Todo ello acompañado de una gestión administrativa que se sitúa entre mecanismos muy sencillos y procedimientos con un elevado grado de exigencia que favorecen o dificultan la participación en la gestión de los municipios más pequeños.

Estos inconvenientes que presentan los planes de cooperación local se reflejan con especial intensidad en los fondos de infraestructuras locales, como se desprende del análisis positivo que se efectúa en las páginas siguientes (4).

## 1. Andalucía

El Plan de Cooperación Municipal constituye, desde 1989, el instrumento básico de la cooperación local andaluza, cuyo objetivo persigue el reforzamiento de los principios de suficiencia, solidaridad y redistribución intermunicipal. El Plan integra un conjunto de transferencias y subvenciones, tanto de naturaleza corriente como de capital, entre las que destaca el Fondo de

Nivelación de Servicios Municipales, que se presenta como un programa de carácter incondicionado a partir de su reforma en 2004.

En el ejercicio 2007, su dotación presupuestaria asciende a 120.000.000 euros, distribuida en dos bloques: el destinado a los municipios de más de 75.000 habitantes, que reciben una transferencia nominativa heredera del reparto efectuado en 2003, y la parte general, correspondiente al resto de municipios, cuya asignación se efectúa como sigue: el 47,3 por 100 se divide a partes iguales entre los beneficiarios; el 38,7 por 100 se distribuye en función de la población equivalente, integrando un indicador de necesidades de financiación que recoge: el número de núcleos de población, el porcentaje de población menor de 16 años, el porcentaje de población mayor de 65 años, la tasa de incremento relativo de la población, el número de viviendas por habitante, el número de plazas de alojamiento per cápita, la tasa de paro registrado y la renta media declarada; finalmente, el 14 por 100 se reparte de forma inversamente proporcional a la capacidad fiscal municipal.

En todo caso, debe indicarse que el reparto resultante para los municipios de menos de 75.000 habitantes se encuentra sometido a una regla de modulación, en virtud de la cual los municipios que en el ejercicio de 2006 percibieron inicialmente (con carácter previo a las compensaciones derivadas de las reglas de garantía de aquel año) la misma cantidad que en 2005 (5), reciben como mínimo esta cantidad incrementada en un 6 por 100.

## 2. Aragón

El Fondo Local de Aragón constituye el eje central sobre el que

pivota la cooperación local en esta comunidad autónoma. Este fondo integra el Fondo de Cooperación Municipal, el Programa de Política Territorial y el conjunto de programas sectoriales diseñados por los distintos departamentos del Gobierno de Aragón.

El Fondo de Cooperación Municipal se identifica con una transferencia incondicionada, con un doble objetivo: por un lado, contribuir al equilibrio económico municipal aragonés; por otro, alcanzar la realización interna del principio de solidaridad. La determinación anual de su cuantía se recoge en la correspondiente Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón, ascendiendo a 24.040.485 euros en el ejercicio de 2007. Su distribución, de la que participan todos los municipios aragoneses, a excepción de las tres capitales de provincia, se efectúa con base en tres parámetros: distribución paritaria, número de habitantes y núcleos de población diferenciados.

La finalidad del Programa de Política Territorial se circunscribe al fomento e incentivo de las actuaciones de las entidades locales que guarden relación con la mejora de la estructura local, participando de una doble naturaleza, en tanto en cuanto integra tanto transferencias corrientes de carácter incondicionado, dirigidas a la financiación de los gastos de funcionamiento de las entidades supramunicipales, como transferencias de capital de carácter condicionado y finalistas.

En relación con las transferencias de capital, cabe destacar que la prelación de la financiación gira en torno a dos elementos: la naturaleza de la obra o servicio, con preferencia para los proyectos de interés supramunicipal y para aquéllos comple-

mentarios de las actuaciones de la comunidad autónoma o que se ajusten a los planes directores, generen empleo o promuevan el asentamiento de población activa; y las propias características de la entidad local beneficiaria, con prioridad para mancomunidades, comarcas y municipios cabecera de zona o centro de un área de influencia, municipios con varios núcleos de población, municipios monumentales o histórico-artísticos y entidades locales que presenten circunstancias especiales como consecuencia de problemas medioambientales, de su inclusión en el área de influencia socioeconómica de un espacio natural protegido o de su afección por grandes infraestructuras públicas que motiven actuaciones de compensación o restitución territorial. En este sentido, conviene destacar la fuerte imbricación existente entre las actuaciones comarcales financiadas por este Programa y el Plan de Comarcalización de Aragón.

La importancia que la cooperación local aragonesa otorga a las comarcas se refleja, adicionalmente, en el Fondo de Cohesión Comarcal, que mantiene un carácter claramente condicionado. Este fondo, creado en 2001 y que cuenta con una dotación presupuestaria de 10.503.020,50 euros para el ejercicio de 2007, tiene como objetivo la financiación de inversiones y actuaciones destinadas a la creación de infraestructuras y servicios correctores de los desequilibrios y desajustes que pudieran producirse durante los procesos de traspaso de funciones y servicios a las comarcas.

### 3. Islas Baleares

La cooperación local en las Islas Baleares se lleva a cabo a través de tres fondos de distinta na-

turalidad y finalidad: el Fondo de Cooperación Municipal, el Fondo Interinsular de Financiación de Servicios y el Fondo de Compensación Interinsular.

El Fondo de Cooperación Municipal nació en 2002, y se configura como una transferencia de naturaleza incondicionada. Los objetivos iniciales de este fondo consistían en la mejora de la situación económica de los municipios y en el reforzamiento del principio de solidaridad intermunicipal; a esta doble finalidad se añadió una tercera a partir de 2003: premiar la contribución de los municipios a la mejora y el respeto al medio ambiente.

Por su parte, el Fondo Interinsular de Financiación de Servicios se articula, al igual que el anterior, como una transferencia de naturaleza corriente y carácter incondicionado, cuya finalidad no es otra que la de coadyuvar a la suficiencia financiera de los tres consejos insulares en relación con las competencias propias de éstos, mientras las competencias transferidas únicamente a los consejos insulares de Menorca y de Ibiza y Formentera son financiadas a través de asignaciones específicas.

Finalmente, el Fondo de Compensación Interinsular presenta una naturaleza muy distinta, puesto que constituye una transferencia condicionada no finalista. Aunque formalmente incondicionado, este fondo se debe dirigir obligatoriamente a la financiación de operaciones de capital recogidas en el presupuesto de gastos de los consejos insulares. Esto es, este fondo puede financiar tanto la realización directa de inversiones por parte de los consejos insulares como transferencias de capital de los consejos insulares dirigidas hacia otros agentes, en particular, a los municipios.

El Fondo de Compensación Interinsular nació con una dotación de 11.018.128,71 euros en el año base 2000, y su distribución entre los tres consejos insulares se efectuó atendiendo a un criterio de población, corregido por un índice relativo de necesidades de gasto, y a un criterio de superficie.

Una vez efectuada la distribución del fondo en el año base, ésta se actualiza con el fin de garantizar la suficiencia financiera dinámica del modelo. Esta actualización se hace coincidir con la media de la tasa de crecimiento anual del producto interior bruto (PIB) nominal y del índice de precios al consumo (IPC) a escala nacional, actuando esta última como tasa de actualización anual mínima del fondo.

### 4. Canarias

La cooperación económica local canaria se encauza a través del Fondo Canario de Financiación Municipal, creado en 1999, aunque sus orígenes se remontan al Plan de Saneamiento Financiero de 1993. Por este motivo, no puede sorprender el doble objetivo que persigue: dotar a los municipios canarios de recursos que coadyuven a su saneamiento económico-financiero o, de haberse alcanzado éste, a la realización de inversiones; así como la financiación de gastos de libre disposición.

La dotación anual del fondo se fijó para 1999 en 109.985.215,10 euros, cifra que se actualiza automáticamente según el mayor de los dos índices siguientes: el índice de evolución anual del PIB nominal o el IPC, ambos tomados a escala autonómica. Como resultado de esta regla, para el ejercicio de 2007 el volumen de recursos asciende a 175.106.958 euros.

La distribución del Fondo Canario de Financiación Municipal se efectúa atendiendo a las siguientes reglas: el 1 por 100 se asigna a la Federación Canaria de Municipios, mientras que el 99 por 100 restante se distribuye entre los municipios beneficiarios. En este sentido, interesa destacar que son beneficiarios todos aquéllos municipios adheridos voluntariamente al fondo; participación de carácter voluntario debido a que sus predecesores implicaban el sometimiento a un Plan Individualizado de Actuación destinado a alcanzar (o mantener, en su caso) el saneamiento financiero.

El reparto entre los municipios beneficiarios del fondo se lleva a cabo conforme a criterios tales como: población, solidaridad (entendida como reparto igualitario), dispersión territorial, unidades escolares, superficie, superficie de espacios naturales protegidos, plazas de alojamiento turísticas e insularidad periférica (6).

Por lo que se refiere a su naturaleza y carácter, éste es doble, ya que la mitad de la cuantía percibida por cada beneficiario constituye un recurso de libre disposición, mientras que la otra mitad debe encaminarse al logro del saneamiento económico-financiero. En el caso de cumplir los criterios que determinan la existencia de este saneamiento (relacionados con el remanente de tesorería, el ahorro neto y el endeudamiento a largo plazo), esta cantidad se vincula a la realización de inversiones. Ahora bien, el importe destinado a la parte de libre disposición puede ser objeto de reducción si no se satisfacen unos indicadores que confirmen una adecuada gestión recaudatoria y esfuerzo fiscal, así como en aquellos casos en que los ayuntamientos no proporcionen la información necesaria para el cálculo de este último.

Por otro lado, conviene señalar que los municipios y los cabildos insulares participan en un 58 por 100 de la recaudación, una vez descontados los gastos de gestión, del Bloque de Financiación Canario, derivado del Régimen Económico-Fiscal de Canarias y que integra el producto del Impuesto General Indirecto Canario (excluido el tabaco rubio), el Arbitrio Insular sobre la Entrega de Mercancías en las Islas Canarias y el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte. Aunque formalmente incondicionados, los recursos procedentes del Bloque se destinan en un 5 por 100 al Fondo Insular para Inversiones, un instrumento de planificación y coordinación a largo plazo destinado a la financiación de planes y programas sectoriales, y cuya distribución interinsular se realiza por acuerdo entre los cabildos insulares.

## 5. Cantabria

El Fondo de Cooperación Municipal, creado en el ejercicio de 2006, presenta como objetivos el equilibrio económico intermunicipal, la realización interna del principio de solidaridad y el fortalecimiento de la autonomía financiera local. En perfecta consonancia con sus fines, estas transferencias presentan carácter incondicionado.

El importe anual del fondo se determina en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Para el ejercicio de 2007, la dotación anual presupuestaria asciende a 14.427.660 euros.

La distribución de los recursos del Fondo de Cooperación Municipal entre la totalidad de municipios cántabros incluye un régimen

especial para los municipios de más de 20.000 habitantes y el municipio de Valle de Villaverde, que reciben una asignación nominativa. Dentro de la sección general del fondo, en la que se incluye al resto de municipios, los criterios de reparto contemplan una parte fija, establecida para diversos tramos de población, y una parte variable, que se distribuye en un 85 por 100 en función de la población y en un 15 por 100 a partir de la superficie municipal.

## 6. Castilla y León

Las entidades locales castellano-leonesas disfrutaban desde 1994 de los recursos del Plan de Cooperación Local, instrumento sobre el que descansa la cooperación económica en esta comunidad autónoma. El Plan está compuesto por el Fondo de Apoyo Municipal y el Fondo de Cooperación Local, junto con los créditos consignados al desarrollo del Pacto Local, introducidos en 2005 y que para 2007 representan 26.000.000 de euros, y la cooperación local de carácter sectorial, que asciende a 338.690.766 euros en el ejercicio 2007.

El Fondo de Apoyo Municipal constituye una transferencia de capital con carácter incondicionado que debe destinarse a la cobertura de los gastos por operaciones de capital derivados de la puesta en marcha, ampliación o mantenimiento de los servicios públicos no susceptibles de financiación a través de tasas o precios públicos. Este fondo sólo resulta accesible a los municipios de más de 20.000 habitantes, y su importe, 6.618.500 euros para el ejercicio de 2007, se distribuye según dos criterios: la población (40 por 100) y una distribución paritaria a partes iguales (60 por 100).

El Fondo de Cooperación Local constituye el núcleo de la cooperación local, y se destina de forma prioritaria a la financiación de infraestructuras y equipamientos de servicios municipales mínimos y obligatorios e infraestructuras y equipamientos de otros servicios de interés comunitario local prestados por las entidades locales. Con carácter general, este fondo integra distintas subvenciones que cofinancian un máximo del 70 por 100 (excepcionalmente, el 90 por 100) del presupuesto de los proyectos presentados a las correspondientes convocatorias públicas.

Para el ejercicio de 2007, la dotación presupuestaria consignada de forma discrecional a favor de este fondo asciende a 55.633.704 euros. El Fondo de Cooperación Local aglutina seis líneas de actuación complementarias: un fondo para municipios de más de 20.000 habitantes (7); un fondo territorializado destinado a las diputaciones provinciales para las inversiones en la red viaria provincial o en municipios menores de 20.000 habitantes, seleccionadas por las provincias y que han de contar con una financiación municipal mínima del 10 por 100, mientras que la participación máxima de la comunidad autónoma se sitúa, con carácter general, en el 55 por 100 del presupuesto del proyecto; una línea para inversiones de mancomunidades y demás entidades locales que agrupen varios municipios, recibiendo especial atención las mancomunidades de reciente creación; un fondo para inversiones de entidades locales incluidas en zonas de acción especial (Comarca de El Bierzo y Condado de Treviño); un fondo para inversiones complementarias que, por su elevado coste o complejidad, queden fuera de las restantes líneas de Fondo de Cooperación Local, y un fondo para

entidades locales con tratamiento preferencial por el alcance supramunicipal de sus servicios.

## 7. Castilla-La Mancha

El Fondo Regional de Cooperación Local de Castilla-La Mancha busca dar respuesta a las necesidades financieras que manifiestan los municipios y otras entidades locales, presentando, en términos generales, carácter condicionado y siendo su principal objetivo cooperar con los municipios, beneficiarios primigenios del mismo, entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal y mancomunidades en la financiación de programas de obras y servicios.

La dotación anual del Fondo se aprueba en la respectiva Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y carece de cualquier tipo de regla de evolución temporal. Para 2007, el crédito presupuestario del mismo se establece en 60.832.800 euros.

La distribución del Fondo Regional de Cooperación Local se lleva a cabo a través de tres líneas de financiación. Así, el 95 por 100 del mismo se destina a municipios y entidades locales de ámbito territorial inferior al del municipio. La segunda línea de financiación del Fondo, que supone el 4 por 100 mismo, se destina a las mancomunidades. Por último, la tercera línea de financiación constituye un Fondo de Reserva para atender actuaciones urgentes e imprevistas.

El Fondo Regional de Cooperación Local en favor de municipios y entidades locales de ámbito territorial inferior al del municipio constituye la línea de financiación más relevante y se subdivide en los tres grupos siguientes:

— El 30 por 100 está destinado a los municipios de hasta 2.000 habitantes, presentando carácter no específico. La participación de los beneficiarios responde a la integración de una cuota de carácter fijo y otra de carácter variable determinada en función del número de núcleos de población diferenciados, el esfuerzo fiscal, el número de unidades escolares y los ingresos patrimoniales.

— El 30 por 100 se dirige a los municipios de más de 2.000 habitantes. Esta línea de financiación mantiene carácter finalista, con preferencia por aquellos programas que inviertan en la prestación de servicios mínimos obligatorios.

— Por último, el 40 por 100 resulta accesible a municipios o entidades locales menores y se dirige a la financiación, hasta en un 80 por 100, de programas de inversión en sectores relacionados con la educación, el empleo, la cultura, los deportes, el bienestar social, la sanidad, el medio ambiente, los caminos rurales, el ciclo hidráulico, los residuos sólidos urbanos y las instalaciones municipales.

El Fondo Regional de Cooperación Local en favor de mancomunidades debe destinarse a proyectos de inversión o equipamiento para el cumplimiento de los fines estatutarios de las mancomunidades (o de otros fines que, no estando previstos, podrían legalmente establecerse por así posibilitarlo los estatutos de la Mancomunidad), teniendo prioridad los proyectos de financiación de programas de desarrollo local, inversiones en caminos rurales y obras de abastecimiento y saneamiento. Las ayudas concedidas a las mancomunidades presentan un porcentaje de cofinanciación máximo del 80 por 100 por parte de este fondo.

Por último, el Fondo Regional de Cooperación Local para necesidades urgentes e incidencias imprevisibles, como no podría ser de otra forma, se distribuye atendiendo a criterios discrecionales, siendo beneficiarias exclusivamente aquellas entidades afectadas por situaciones de naturaleza catastrófica.

## 8. Cataluña

El Fondo de Cooperación Local de Cataluña se caracteriza por su singularidad, en tanto en cuanto presenta un tratamiento diferencial sobre las distintas entidades locales. Así, el marco de actuación de este fondo se ha ampliado notablemente a lo largo de los años; si inicialmente eran beneficiarias exclusivas del mismo las comarcas, en 1995 se incluyó en este ámbito a los municipios y, a partir de 2003, a distintas entidades locales de carácter supramunicipal e inframunicipal.

El Fondo de Cooperación Local presenta carácter incondicionado y se encuentra integrado por tres fondos diferenciados, atendiendo al ámbito de sus beneficiarios: el Fondo de Cooperación Local para Municipios, el Fondo de Cooperación Local para Comarcas y, desde 2003, el Fondo de Entidades Municipales Descentralizadas.

La cuantía del fondo se fija anualmente en la Ley de Presupuestos y, para el ejercicio de 2007, ésta asciende a 130.092.838,10 euros, distribuidos en las siguientes aplicaciones: los municipios perciben 94.668.156 euros; las comarcas reciben 35.096.864 euros; las mancomunidades, comunidades de municipios y comarcas son destinatarias de 8.000.000 de euros, distribuidas a través de los municipios; finalmente, 327.818,10

euros corresponden a las entidades municipales descentralizadas.

La distribución del Fondo de Cooperación de Cataluña para Municipios en el ejercicio de 2007 se realiza atendiendo a los criterios siguientes: en primer término, el municipio de Barcelona recibe una asignación de 4.800.000 euros; los restantes 81.868.156 euros se distribuyen entre los municipios catalanes, a excepción de Barcelona, en función de la población y de otros indicadores objetivos de necesidades de gasto, tales como estratos de población, núcleos de población, capitalidad comarcal y superficie. Este patrón de distribución es homólogo al que sigue la asignación de 8.000.000 de euros destinada al fomento de la prestación supramunicipal de servicios.

En la distribución del Fondo de Cooperación Local de Cataluña para Comarcas mantiene una posición especial el Valle de Arán, que recibe directamente el 1,86 por 100 del mismo. El resto, se asigna a las comarcas catalanas, a excepción del Valle de Arán, atendiendo a los criterios siguientes: nivel de competencias y servicios asumidos; población; población ponderada por el cociente de la renta per cápita media de Cataluña y la renta comarcal per cápita, y finalmente, como criterio de solidaridad interterritorial, se toman los indicadores de superficie y número de municipios de la comarca.

Por último, el reparto del Fondo de Cooperación Local para Entidades Municipales Descentralizadas se efectúa, en primer lugar, atendiendo a una cuantía fija graduada en función de la población de la entidad municipal descentralizada, distribuyéndose el resto en función de la población de cada entidad beneficiaria.

## 9. Extremadura

El Fondo de Cooperación Regional constituye el eje vertebrador de la cooperación local en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Desde su nacimiento en 1989, este instrumento ha sido objeto de importantes reformas que han afectado tanto a su naturaleza como al ámbito de beneficiarios. Así, no sólo los municipios pueden ser perceptores de los recursos financieros del fondo, sino también las entidades locales de ámbito inferior al municipal. Actualmente, el Fondo de Cooperación Regional está integrado por el Fondo Regional de Cooperación Municipal y el Fondo Solidario.

La configuración del Fondo Regional de Cooperación Municipal se distingue por su carácter ecléctico, en tanto en cuanto presenta una sección incondicionada y otra de naturaleza condicionada. Para el ejercicio de 2007, la sección incondicionada recibe una dotación de 15.589.000 euros, mientras que la sección condicionada, también denominada sección de empleo, asciende a 15.166.748 euros.

La sección condicionada obliga a que cada entidad beneficiaria destine la mitad de los recursos percibidos a la cofinanciación de políticas municipales de empleo, subvencionándose estrictamente los costes laborales correspondientes a la contratación de desempleados, sin que, en ningún caso, estos recursos puedan dedicarse a financiar la creación de puestos de trabajo funcionariales o de la plantilla fija de las corporaciones locales. Adicionalmente, desde el año 2000, se establecen tres nuevas restricciones sobre la dotación de la sección de empleo: el porcentaje de cofinanciación mínima por parte de cada entidad beneficiaria se sitúa en el 10 por

100 del coste de los contratos subvencionables; la ayuda máxima a percibir por cada contratación se fija en 2,5 veces el importe del salario mínimo interprofesional, y al menos el 50 por 100 de los empleos subvencionados han de destinarse a personas mayores de 45 años o con más de un año de antigüedad en el desempleo. No obstante, esta tercera restricción no se aplica a los cinco primeros contratos subvencionables de cada municipio o entidad local de ámbito territorial inferior al municipal.

Por su parte, el Fondo Solidario constituye un instrumento reequilibrador en la Comunidad Autónoma de Extremadura, cuya finalidad se establece en torno a la corrección de los desequilibrios regionales. Los beneficiarios de este fondo son aquellas entidades locales que presenten mayor interés en relación con su objetivo reequilibrador, que desde 2004 son los municipios de hasta 2.000 habitantes. El reparto del Fondo Solidario entre éstos se efectúa atendiendo a tres criterios: el 40 por 100 se asigna de forma lineal, otro 40 por 100 se distribuye en función de la población municipal y el 20 por 100 restante se asigna proporcionalmente al número de desempleados de cada municipio receptor.

## 10. Galicia

El Fondo de Cooperación Local de Galicia constituye, desde 1990, un instrumento destinado a la dotación de infraestructuras básicas en los municipios pertenecientes a las áreas menos desarrolladas de Galicia. A pesar a su naturaleza formalmente incondicionada, se trata de una transferencia condicionada, si bien no finalista, a la financiación de infraestructuras, o bien a la adquisición de equipamientos

vinculados a la prestación de los servicios básicos de carácter local.

Un rasgo distintivo del fondo gallego se refiere a la forma que sigue la determinación de su importe anual. Desde el año 2001, la dotación presupuestaria de este fondo se determina como un porcentaje sobre la recaudación líquida por los capítulos I, II y III del presupuesto de ingresos de la Administración General de la Comunidad Autónoma. Para el ejercicio de 2007, este porcentaje se sitúa en el 2,4185471 por 100, cifra que se elevará para los próximos años, puesto que, conforme al acuerdo sobre Pacto Local, el importe del Fondo de Cooperación Local se incrementa anualmente en 6.000.000 de euros entre 2006 y 2009.

La distribución de la dotación anual del fondo entre todos los municipios gallegos se rige por los acuerdos alcanzados en la Comisión Gallega de Cooperación Local. Como resultado de su evolución histórica, el Fondo de Cooperación Local se descompone en tres subfondos: el fondo principal (1,8945459 por 100), el fondo adicional (0,3599439 por 100) y el fondo complementario (0,1640573 por 100).

Una vez deducido un 1 por 100 para la Federación Gallega de Municipios y Provincias, el reparto del fondo principal se realiza de acuerdo con las siguientes reglas:

1. El fondo se subdivide en tres bloques en función de la población municipal, estableciéndose como umbrales 15.000 y 50.000 habitantes. El reparto entre bloques atiende a la población, la superficie y el número de núcleos de población.

2. Estos mismos criterios rigen también la distribución entre los

municipios de cada bloque, si bien con distintas ponderaciones.

3. Las cantidades resultantes se modulan atendiendo a un criterio redistributivo basado en un índice de esfuerzo fiscal, que recibe una valoración del 5 por 100. A estos efectos, el índice de esfuerzo fiscal se obtiene como la diferencia entre el peso relativo del municipio sobre la liquidación del capítulo 3 de ingresos en su bloque y su población relativa con respecto a la del bloque en que se enmarca.

4. Finalmente, la normativa vigente mantiene que ningún municipio percibirá, en ningún caso, una cantidad inferior a la percibida en el ejercicio de 2000.

El fondo adicional, introducido en 2002, se asigna como una cantidad decreciente por tramos de población, siendo sus destinatarios exclusivamente los municipios con una población de hasta 15.000 habitantes. El reparto de esta cantidad se efectúa, por estratos de población, de forma uniforme.

El fondo complementario, vigente desde 2006, se dirige principalmente hacia los municipios de menos de 15.000 habitantes, perceptores del 50 por 100 del mismo; una cuarta parte se reserva para los municipios de entre 15.000 y 50.000 habitantes, mientras que el 25 por 100 final se reparte entre todos los municipios gallegos. Los criterios de reparto en cada uno de estos bloques producen los descritos para el fondo principal.

## 11. Comunidad de Madrid

El Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid (PRISMA) constituye el principal elemento por el que discurre la coo-

peración económica autonómica con las entidades locales en materia de inversión. En este sentido, presentan un carácter prioritario aquellas inversiones necesarias para garantizar la prestación de servicios municipales obligatorios y aquellas que conlleven la creación de puestos de trabajo.

El Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid se articula principalmente como una transferencia de carácter condicionado y finalista, si bien las propias entidades locales establecen la prioridad de los proyectos financiados.

El Programa mantiene tres líneas de inversión diferenciadas (infraestructuras, equipamientos y zonas verdes) y cuenta con una dotación financiera por parte de la Comunidad Autónoma, para el período 2006-2007, de 300.000.000 euros.

La distribución del PRISMA se efectúa a través de una asignación específica a cada municipio, establecida en función de los indicadores de renta familiar disponible per cápita, paro registrado, crecimiento poblacional, dispersión de núcleos urbanos, protección del medio ambiente y patrimonio histórico-artístico. Adicionalmente, se pondera la inversión en función de la asignación lineal por tramo de población, superficie protegida y singularidad del municipio.

Los municipios beneficiarios del Programa Regional de Inversiones y Servicios han de cofinanciar el 5 por 100 de la asignación inicial establecida por la comunidad autónoma y se hacen cargo de la gestión de la financiación propia. En aquellos municipios con una población superior a 20.000 habitantes que decidan asumir un mayor grado de corresponsabilidad en la gestión, éstos deberán adicionar recursos a los aportados por la comunidad autónoma, de

forma que del total de recursos, suma de los aportados por la Comunidad de Madrid y el municipio en cuestión, la Comunidad deberá financiar el 57 por 100 y el Ayuntamiento el 43 por 100.

Igualmente, el PRISMA da cabida a las inversiones de carácter supramunicipal, principalmente de las mancomunidades, prestando a la comunidad autónoma una especial atención a estos proyectos, ya que financia el 100 por 100 de la inversión.

Además, debe considerarse que el PRISMA también incluye una línea de financiación dirigida a la cobertura de los gastos corrientes derivados del mantenimiento y conservación de las inversiones efectuadas con cargo a la parte inversora del mismo.

Por último, debe destacarse que el PRISMA se complementa con el Fondo Regional de Cooperación Municipal, dotado con 8.200.000 euros para el ejercicio de 2007, integrado por dos elementos con implicaciones muy distintas. La parte general, de corte voluntario, permite a cada beneficiario convertir hasta un 20 por 100 de la asignación autonómica del PRISMA en una transferencia dedicada a la cobertura de los gastos corrientes del capítulo 2 de la clasificación económica necesarios para el funcionamiento y el mantenimiento de las actuaciones ejecutadas con cargo al PRISMA. Por su parte, con idéntica finalidad, la dotación adicional o parte especial del fondo sí implica un volumen de recursos financieros adicional, pero sólo resulta accesible para los municipios de hasta 5.000 habitantes.

## 12. Región de Murcia

La cooperación financiera entre la Comunidad Autónoma de la

Región de Murcia y las Entidades Locales discurre principalmente a través del Fondo de Cooperación Municipal.

El desarrollo del Fondo de Cooperación Municipal ha ido parejo a una reducción de su generalidad, habiéndose restringido el ámbito de entidades beneficiarias del mismo. Así, inicialmente, el ámbito de los beneficiarios de este fondo estaba integrado por todos los municipios murcianos sin ningún tipo de excepción; sin embargo, a partir de 1994, el ámbito de los beneficiarios del Fondo de Cooperación Municipal se circunscribe en exclusiva a los municipios con una población inferior a 50.000 habitantes, siendo especialmente sensible a las necesidades financieras de los municipios con población inferior a 5.000 habitantes.

El Fondo de Cooperación Municipal integra dos vías de financiación que presentan carácter complementario y que dan respuesta a necesidades financieras de muy distinta naturaleza. La primera de las vías de financiación presenta carácter inversor y tiene como objetivo la corrección de los desequilibrios y deficiencias de que adolecen los equipamientos intermunicipales. Su instrumentación se lleva a cabo a través de transferencias de capital, presentando en el ejercicio de 2007 unos recursos totales de 1.397.749 euros.

La segunda línea o parte del fondo se destina a subvencionar gastos de naturaleza corriente, con excepción de los capítulos I y IV de los presupuestos municipales. Para 2007, esta parte del fondo cuenta con una dotación presupuestaria que asciende a 5.199.205 euros.

La distribución del Fondo de Cooperación Municipal, en sus dos vertientes, se efectúa con arre-

glo a tres criterios: el criterio que mayor peso específico presenta es el relativo a la población, de forma que el 65 por 100 del Fondo se distribuye en función del número de habitantes de cada municipio; el 20 por 100 se reparte según unos coeficientes multiplicadores establecidos en función del tamaño de los municipios y su vinculación con la prestación de servicios obligatorios; por último, el 15 por 100 restante se asigna atendiendo al esfuerzo fiscal efectuado por cada municipio.

### 13. Navarra

Las características singulares del régimen foral navarro convierten al Fondo de Participación de las Entidades Locales en los Tributos de la Hacienda Pública de Navarra en un importante instrumento financiero de la financiación local navarra.

Este fondo se descompone en tres bloques diferenciados: el sistema de transferencias corrientes, de naturaleza incondicionada, que incluye un régimen especial para Pamplona, y cuyo reparto atiende fundamentalmente a las diferencias entre un índice de necesidades de gasto y la capacidad fiscal de los municipios (8), acompañado de un sistema de garantías mínimas; el conjunto de transferencias de capital, que se trata a continuación, y otras ayudas, entre las que figura una asignación en virtud de la Carta de Capitalidad de la Ciudad de Pamplona, determinadas transferencias corrientes compensatorias, una compensación por abonos políticos y la transferencia a la Federación Navarra de Municipios y Concejos.

El bloque de transferencias de capital se identifica con el Plan de Infraestructuras Locales 2005-2008, cuya magnitud global as-

ciende a 216.481.712 euros. Su importe anual se determina de forma discrecional en la Ley Foral 14/2004, a diferencia del sistema automático (IPC de la Comunidad Foral de junio a junio, incrementado en dos puntos) establecido para el bloque de transferencias corrientes y las restantes ayudas del Fondo de Participación; para el ejercicio de 2007, el importe de las transferencias de capital asciende a 54.773.428 euros.

De forma sintética, podemos subdividir este plan de inversiones en cuatro líneas de financiación:

1. Los planes directores, orientados a la cofinanciación de entre el 70 y 80 por 100 de las inversiones destinadas a coordinar el abastecimiento de agua en alta, el saneamiento y depuración de ríos y la recogida y tratamiento de residuos urbanos y específicos.

2. Las inversiones de programación local se relacionan con el abastecimiento de agua en alta (excluidas de los planes directores), las redes urbanas de distribución de agua, el saneamiento, las electrificaciones, el alumbrado público, la pavimentación, los edificios municipales, cementerios y caminos locales. Estos proyectos están cofinanciados en un 70 por 100 por la Comunidad Foral, con la salvedad de las infraestructuras en electrificación, cofinanciadas al 50 por 100. Estas inversiones se seleccionan a partir del déficit de estructura individual de cada entidad local, de su rentabilidad por habitante y del volumen de transferencias de capital reconocidas durante el período 1984-2004.

3. Las actuaciones de desarrollo local, que comprenden iniciativas de las entidades locales destinadas a equipamientos e infraestructuras inherentes a la promoción de sectores productivos y

turísticos. Estas inversiones, cofinanciadas en un 50 por 100, se dirigen al abastecimiento de agua potable, saneamiento, electrificación, alumbrado y acceso.

4. El Plan Especial de Infraestructuras, objeto de su propia regulación por medio de la Ley Foral 3/2006, complementa la financiación del Plan Director de Abastecimiento de Agua en Alta, las obras de programación local (excluidas las de pavimentación), o bien financia obras no incluidas en el Plan de Infraestructuras en Entidades Locales que, por su déficit individual y global de infraestructuras y por el déficit de la zona en que se ubican, precisen de un tratamiento especial encaminado a la consecución del equilibrio territorial.

### 14. La Rioja

El Fondo de Cooperación Local, que inicia su andadura en el ejercicio de 2007, mantiene un carácter aglutinador, respondiendo a una doble función: la financiación de las obras y servicios municipales, así como coadyuvar a la consecución de la suficiencia financiera local. Esta doble función ha dado lugar a que este fondo integre un amplio elenco de líneas financieras, tanto de naturaleza condicionada como de carácter incondicionado.

El fondo riojano, dotado con 21.612.723 euros para el ejercicio de 2007, se subdivide en las cinco líneas siguientes, siendo las tres primeras de carácter incondicionado y las dos últimas de carácter condicionado:

1. La sección de capitalidad, destinada únicamente al municipio de Logroño.

2. La sección de cabeceras de comarca. La distribución de esta

línea se efectúa entre las cabece-  
ras de comarca, con la excepción  
de Logroño, a partir de una cuota  
fija y una cuota variable. Esta últi-  
ma se determina en función de la  
cifra de población de los ocho mu-  
nicipios cabeceras de comarca.

3. La sección de municipios  
con población superior a 2.000  
habitantes está destinada a los  
municipios riojanos que superan  
este umbral de población, con la  
salvedad de aquellos que hayan  
obtenido financiación por las dos  
líneas anteriores. La distribución  
de esta línea de financiación se  
efectúa de forma análoga a la em-  
pleada en la sección anterior, a  
través de una cuota fija y otra de  
carácter variable, si bien en este  
caso existe adicionalmente una  
cuota de nivelación.

4. La sección de pequeños mu-  
nicipios. En atención a la dificultad  
que supone la escasez de pobla-  
ción a la hora de prestar servicios  
en igualdad de condiciones que  
los municipios más poblados, los  
incluidos en el Consejo Riojano de  
Pequeños Municipios son benefi-  
ciarios de esta sección del Fondo  
de Cooperación Local, que partici-  
pa de un carácter finalista.

5. Finalmente, este fondo se  
completa con la sección de otras  
líneas finalistas, en la que se aglu-  
tina el resto de transferencias con-  
dicionadas de carácter sectorial  
concedidas por la Comunidad Au-  
tónoma de La Rioja.

### 15. Principales características de los fondos de inversión

Actualmente, los fondos de in-  
versión vigentes en las distintas  
comunidades autónomas, cuyas  
características principales se sin-  
tetizan en el cuadro n.º 1, no  
constituyen, como sería deseable,  
instrumentos de relevancia

en el desarrollo competencial de  
las entidades locales por los dis-  
tintos inconvenientes que pre-  
sentan, entre los que cabe des-  
tacar los que siguen:

En primer lugar, estos fondos  
no participan inicialmente de un  
diseño independiente, sino que su  
configuración responde, con fre-  
cuencia, a un intento de contra-  
restar las debilidades financieras  
de que adolecen los fondos de  
cooperación local, presentando en  
este caso un rasgo de subsidiarie-  
dad que condiciona su alcance y  
eficiencia.

Los actuales fondos de inver-  
sión presentan, en términos ge-  
nerales, carácter condicionado y  
finalista, en tanto en cuanto mu-  
chos de ellos tienen su origen en  
los programas sectoriales de in-  
versión. Este carácter finalista de  
los fondos provoca una merma de  
la autonomía de las entidades lo-  
cales en materia de inversiones.

Por último, los recursos finan-  
cieros asociados a los fondos  
autonómicos de infraestructuras  
locales presentan claros inconve-  
nientes, puesto que, en la mayo-  
ría de las ocasiones, tanto su de-  
terminación como su distribución  
y evolución financiera no res-  
ponden a patrones reglados, dan-  
do cabida, más de lo que resulta  
aconsejable, a criterios de deter-  
minación y distribución de carác-  
ter marcadamente discrecional  
que limitan la capacidad de pla-  
nificación de las entidades locales  
en materia de inversiones.

### III. UNA PROPUESTA DE FONDO DE INFRAESTRUCTURAS LOCALES

La ampliación del marco com-  
petencial a favor de las entidades  
locales, en especial de los munici-

pios, que preconiza el proceso de  
segunda descentralización acen-  
túa la necesidad de contar con un  
instrumento financiero estable y  
no manipulable que permita el  
ejercicio, sin fisuras, de la coope-  
ración económica local de las co-  
munidades autónomas, contribu-  
yendo al logro de los principios de  
suficiencia, autonomía financiera  
y redistribución de las entidades  
locales.

Los planes autonómicos de  
cooperación local y, en materia de  
inversión, los fondos de infraes-  
tructuras locales están llamados a  
desempeñar esta función. Sin em-  
bargo, como se desprende del  
análisis positivo realizado en las  
páginas anteriores, con carácter  
general, la configuración actual  
de estos instrumentos no sirve a  
los objetivos que implica el desa-  
rrollo del Pacto Local, lo que pone  
de relieve la necesidad de efectuar  
una profunda revisión sobre estos  
fondos.

En este contexto de fomento,  
promoción y financiación de las  
inversiones locales, se formula, en  
este epígrafe, una propuesta ge-  
nérica de Fondo de Infraestructu-  
ras Locales (9). Este fondo se pla-  
tea sobre la base de un escenario  
plurianual con el fin de garantizar  
la estabilidad temporal de las in-  
versiones locales, a la vez que per-  
mite la financiación de obras con  
un plazo de ejecución superior al  
ejercicio corriente, sin perjuicio de  
que se efectúe su periodificación  
anual a efectos presupuestarios.  
Por ello, se estima que un período  
trienal o cuatrienal sería adecuado  
para el cumplimiento de los obje-  
tivos que se proponen.

Por lo que se refiere a la cuan-  
tía del Fondo de Infraestructuras  
Locales, ésta debe ser fruto de un  
compromiso entre la Administra-  
ción regional y las administracio-  
nes locales que dé respuesta a la

CUADRO N.º 1

## PLANES DE COOPERACIÓN LOCAL. EJERCICIO 2007

<i>C. Autónoma</i>	<i>Nombre del Fondo</i>	<i>Naturaleza</i>	<i>Evolución</i>	<i>Reparto</i>
Andalucía	Plan de Cooperación Municipal	Condicionado	Discrecional	Criterios explícitos Discrecional
	Fondo de Nivelación de Servicios Municipales	Incondicionado	Discrecional	Criterios explícitos
Aragón	Fondo de Cooperación Municipal	Incondicionado	Discrecional	Criterios explícitos
	Programa de Política Territorial-Transferencias de capital	Condicionado	Discrecional	Discrecional
	Programa de Política Territorial-Entidades supramunicipales	Mixto	Discrecional	Criterios explícitos
	Fondo de Cohesión Comarcal	Condicionado	Discrecional	Discrecional
Islas Baleares	Fondo Interinsular de Financiación de Servicios	Incondicionado	Automática	Criterios explícitos
	Fondo de Compensación Interinsular	Condicionado	Automática	Criterios explícitos
	Fondo de Cooperación Municipal	Incondicionado	Discrecional	Criterios explícitos
Canarias	Fondo Canario de Financiación Municipal	Incondicionado	Automática	Criterios explícitos
	Bloque de Financiación Canario. Parte general	Incondicionado	Automática	Discrecional
	Bloque de Financiación Canario. Fondo Insular para Inversiones	Condicionado	Automática	Discrecional
Cantabria	Fondo de Cooperación Municipal	Incondicionado	Discrecional	Criterios explícitos Discrecional
Castilla y León	Fondo de Apoyo Municipal	Incondicionado	Discrecional	Discrecional
	Fondo de Cooperación Local	Condicionado	Discrecional	Criterios explícitos
Castilla-La Mancha	Fondo Regional de Cooperación Local	Mixto	Discrecional	Criterios explícitos Parte discrecional
Cataluña	Fondo de Cooperación Local	Incondicionado	Discrecional	Criterios explícitos
Extremadura	Fondo Regional de Cooperación Municipal	Mixto	Discrecional	Criterios explícitos
	Fondo Solidario	Incondicionado	Discrecional	Criterios explícitos
Galicia	Fondo de Cooperación Local	Condicionado	Automática	Criterios explícitos
Madrid	Programa Regional de Inversiones y Servicios	Condicionado	Discrecional	Criterios implícitos
	Fondo Regional de Cooperación Municipal-General	Mixto	Discrecional	Criterios implícitos
	Fondo Regional de Cooperación Municipal-Dotación adicional	Incondicionado	Discrecional	Criterios explícitos
Murcia	Fondo de Cooperación Municipal	Mixto	Discrecional	Criterios explícitos
Navarra	Fondo de Participación-Transferencias corrientes	Incondicionado	Automática	Criterios explícitos
	Fondo de Participación-Transferencias de capital	Condicionado	Discrecional	Criterios explícitos
	Fondo de Participación-Otras ayudas	Mixto	Automática	Criterios explícitos
La Rioja	Fondo de Cooperación Local	Mixto	Discrecional	Criterios explícitos Discrecional

intensidad de las necesidades de inversión, sin olvidar que el gasto en inversión necesita, a posteriori, de gasto en funcionamiento y mantenimiento, lo que pone de manifiesto la existencia de una fuerte imbricación entre el Fondo de Infraestructuras Locales y el Fondo de Cooperación Local destinado a la financiación del gasto corriente. Así, una vez determinado el importe global del Plan, la distribución de recursos entre

los dos instrumentos que vertebran la cooperación local debería ser fruto del acuerdo entre la comunidad autónoma y las entidades locales.

El Fondo de Infraestructuras Locales se desdobra en dos secciones, la sección provincial y la sección municipal, presentando la sección provincial rango prioritario, en la medida en que se encuentra vinculada a la cobertura

de las inversiones relativas a los servicios municipales de prestación obligatoria.

La sección provincial del Fondo tiene carácter condicionado y finalista, y se fundamenta en el papel que desempeña la provincia como entidad local que vela por el cumplimiento de las competencias municipales y como agente que garantiza la adecuada prestación de los servicios mu-

nicipales obligatorios, así como el cumplimiento de los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal. La provincia constituye, por tanto, la entidad de referencia de esta sección del Fondo de Infraestructuras Locales y, por consiguiente, los intereses municipales en materia de inversión se mantendrían en la esfera local; así, son las provincias las que determinarían, dentro de las propuestas de inversión efectuadas por los municipios, los proyectos a acometer en el marco de las infraestructuras afectas a la cobertura de servicios municipales obligatorios, con preferencia por los servicios básicos, a partir de la brecha que presenta cada municipio en cada uno de los servicios de prestación obligatoria, calculada como la diferencia existente entre el indicador de provisión de servicios obligatorios y el indicador de provisión de referencia, obtenidos a partir de la *Encuesta de infraestructuras y equipamientos locales*.

Por lo tanto, si bien las provincias actúan como entidades encargadas de la gestión y el reparto de esta sección del Fondo, son los municipios los perceptores últimos de este recurso financiero, procurando de éstos una cofinanciación mínima que se podría situar en torno a un porcentaje de participación del 15 por 100, en aras de una mayor eficiencia y corresponsabilidad fiscal.

Entre los beneficios derivados de la consideración de la provincia como ente sobre el que pivota esta sección del Fondo de Infraestructuras Locales, cabe esperar un incremento del grado de ejecución presupuestaria de los proyectos asignados, así como un mayor nivel de coordinación entre la cooperación económica local de las comunidades autónomas y la estatal, de forma que el Fondo de Infraestructuras Locales y el Pro-

grama de Cooperación Económica Local del Estado actúen de forma complementaria. Además, con ello se propicia la coordinación de las inversiones locales con las efectuadas directamente por la propia comunidad autónoma, en la medida en que las provincias son conocedoras de las principales inversiones efectuadas en el ámbito local.

La sección municipal, en sus líneas específica y general, constituye la segunda sección que compone el Fondo de Infraestructuras Locales. Esta sección mantiene la naturaleza condicionada a la realización de inversiones, pero carece de carácter finalista, de manera que serían las propias entidades locales beneficiarias las que decidirían la priorización de las inversiones objeto de cofinanciación por parte de la comunidad autónoma. El objetivo de esta Sección municipal atendería principalmente al principio de redistribución entre los territorios de la comunidad autónoma, sin menoscabo de los principios de suficiencia y autonomía financiera local.

Conforme a su objetivo redistributivo, en la sección municipal-específica resultarían beneficiarios prioritarios aquellos municipios que presentasen especiales necesidades de inversión, en atención a los criterios acordados previamente entre la comunidad autónoma y las administraciones locales. Entre estos criterios, presentan especial relevancia aquéllos relacionados con la renta per cápita, la capacidad fiscal, la lejanía respecto de otros municipios (en especial, de aquéllos que prestan servicios básicos supramunicipales), el grado de protección medioambiental y el interés del patrimonio histórico-artístico. Estas actuaciones de inversión prioritaria, junto a aquellas otras líneas de especial interés, integran la sec-

ción municipal-específica, que sistematizaría los actuales programas sectoriales de inversión local.

Por su parte, la sección municipal-general del Fondo de Infraestructuras Locales se extiende a todos los municipios de la comunidad autónoma, si bien cabría otorgar a las capitales provinciales o autonómicas un tratamiento diferencial. En este caso, la distribución de esta parte del Fondo de Infraestructuras Locales debería efectuarse a partir de criterios explícitos y previamente aprobados por acuerdo entre la comunidad autónoma y la respectiva Federación de Municipios y Provincias, siendo los criterios relacionados con la población, la renta por habitante, la capacidad fiscal y el esfuerzo fiscal los más adecuados en este caso.

En la sección municipal del Fondo de Infraestructuras Locales, tanto en su línea específica como en la general, los municipios serían los agentes responsables de la elección de los proyectos de inversión concretos objeto de financiación, lo que vendría a reforzar su autonomía y suficiencia financiera, aunque en el caso de la parte específica la financiación de los proyectos de inversión se encuentra condicionada a determinadas políticas de gasto. En consonancia con lo anterior, y en aras de conseguir una mayor eficiencia en la materialización de las inversiones, se debería exigir un porcentaje de cofinanciación municipal relativamente elevado, que se podría situar en el 60 por 100 para la sección municipal-general y en el 45 por 100 en el caso de las inversiones incluidas en la sección específica.

En suma, el acuerdo entre la comunidad autónoma y las entidades locales constituye el eje vertebrador del Fondo de Infraes-

estructuras Locales. Este compromiso debe contemplar la situación previa de las infraestructuras locales y dar respuesta a las nuevas exigencias inversoras que plantea el Pacto Local. Por lo tanto, debe establecer tanto el importe de los recursos financieros asociados al fondo como su distribución entre las distintas secciones que lo componen, teniendo presente el perfil garantista de la sección provincial y el carácter prioritario de la sección municipal-específica.

#### NOTAS

(1) Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales (2007).

(2) En algunas comunidades autónomas, la cooperación económica local también se lleva a cabo a través de líneas, transferencias, subvenciones y ayudas de capital de carácter sectorial que quedan fuera del ámbito de este trabajo porque no pertenecen, *stricto sensu*, a los programas de cooperación local.

(3) Sobre el concepto de participación local en los tributos autonómicos, véase ANGOITIA y TOBES (2004), CASADO (2002), QUINTANA (2001) y RAMALLO y ZORNOZA (1993).

(4) Otros trabajos de interés son LASARTE, ADAME, MARTÍN y RAMOS (2003) y ANGOITIA y TOBES (2004).

(5) Aquellos municipios de menos de 75.000 habitantes cuya dotación inicial para el ejercicio 2005 fue superior en más de un 100 por 100 a la correspondiente a 2004, y

cuyo importe ascendió a más de 150.000 euros. Debe considerarse que la dotación presupuestaria inicial del Fondo de Nivelación se incrementó un 99 por 100 entre 2004 y 2005.

(6) Cualquier municipio no perteneciente a las islas de Gran Canaria y Tenerife.

(7) A diferencia de las reglas generales, cada uno de estos municipios conoce primero la cantidad a percibir y, posteriormente, presenta los proyectos de inversión a financiar. El reparto del fondo entre estos municipios sigue los mismos criterios que el Fondo de Apoyo Municipal.

(8) Las necesidades relativas de gasto están calculadas en función de la población, el suelo urbano neto y la población de 65 o más años, mientras que la capacidad fiscal se estima a partir de la base liquidable urbana ajustada de la Contribución Territorial, de la base liquidable rústica del mismo impuesto, de la cuota base del Impuesto sobre Actividades Económicas, de los derechos liquidados del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica y el valor catastral comunal del término municipal.

(9) Una propuesta de reforma de los fondos de cooperación local asociada a la financiación de las nuevas necesidades financieras derivadas del Pacto Local se plantea en TOBES y ANGOITIA (2005).

#### BIBLIOGRAFÍA

ANGOITIA, M. (2004), *Entidades Locales y descentralización de sector público*, Consejo Económico y Social, Madrid.

ANGOITIA, M., y TOBES, P. (2004), *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.

CASADO, G. (2002), «La participación en los tributos del Estado y de las CC.AA. Autonomía, suficiencia financiera, coordinación», *Tributos Locales*, 19: 15-37.

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN FINANCIERA con las Entidades Locales (2007), *Liquidación de Presupuestos de las Entidades Locales. Ejercicio 2005*, <http://servicios-web.meh.es/apps/EntidadesLocales/>, Madrid.

LASARTE, J.; ADAME, F.; MARTÍN, J., y RAMOS, J. (2003), *Financiación de los municipios turísticos*, Comares, Granada.

PRIETO, A. M., y ZOFIO, J. L. (2003), «La eficacia técnica y económica en la prestación de servicios públicos de infraestructura básica», en Asociación Castellano-Leonesa de Ciencia Regional, *Prestación descentralizada de servicios públicos*, Actas de las V Jornadas Castellano-Leonesas de Ciencia Regional, Departamento de Economía de la Universidad de León: 81-116.

QUINTANA, E. (2001), «La participación de los entes locales en los tributos estatales y autonómicos: una aproximación constitucional», *Tributos Locales*, 5: 15-37.

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

SUÁREZ PANDIELLO, J. (2007), «Insuficiencia relativa, gastos impropios y financiación local», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 113: 241-252.

TOBES, P., y ANGOITIA, M. (2005), «La financiación autonómica de la segunda descentralización», *Presupuesto y Gasto Público*, 40: 97-112.