

MEMORIA ECONÓMICA RELATIVA AL ANTEPROYECTO DE LEY
REGULADORA DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LOS
INGRESOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

1.- BASE LEGISLATIVA

La Constitución Española (CE), en su artículo 140, garantiza la autonomía de los municipios, estableciendo su artículo 142 la suficiencia financiera para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas.

El Estatuto de Autonomía de Aragón establece el derecho de todas las personas al acceso en condiciones de igualdad a unos servicios públicos de calidad, así como la responsabilidad de los poderes públicos aragoneses en la corrección de los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre los diferentes territorios de Aragón. El artículo 114, determina que, con arreglo al principio de suficiencia financiera, la Comunidad Autónoma participará en la financiación de las Corporaciones Locales aragonesas aportando a las mismas las asignaciones de carácter incondicionado que se establezcan por las Cortes de Aragón. Los criterios de distribución de dichas aportaciones se aprobarán mediante Ley de las Cortes de Aragón y deberán tener en cuenta las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de los entes locales.

La Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por España el 20 de enero de 1988, consagra los principios de autonomía y suficiencia financiera de las entidades locales.

La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón recoge en su artículo 254 el principio de suficiencia de las Haciendas locales, regulando en los artículos 260 y siguientes el Fondo Local de Aragón dentro del cual se integra el Fondo de Cooperación Municipal.

Este Fondo de Cooperación Municipal, de carácter incondicionado, excluía a las tres capitales de provincia y se distribuía conforme a los criterios establecidos en el artículo 262 de la citada Ley de Administración Local de Aragón.

El principio de eficiencia se reconoce de forma expresa como principio general de actuación de las Administraciones Públicas en el artículo 3.1.j) de la ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y supone una manifestación del principio de eficacia reconocido en el artículo 103 CE. La eficiencia implica la aplicación de criterios de ahorro y racionalización, en definitiva, de economía de medios.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) establece en su artículo 129.6 que la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos. Igualmente, el punto 7 del citado artículo determina que cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

El principio de estabilidad presupuestaria ha sido constitucionalizado en el artículo 135 CE y desarrollado por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La sostenibilidad financiera se define en el artículo 4.2 de esta Ley Orgánica como la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea.

Por otro lado, la ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018, determina en su artículo 13 - *Reglas sobre los proyectos normativos y acuerdos que contengan compromisos financieros – punto 1*, que todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto en el ejercicio del año 2018 o de cualquier ejercicio posterior deberá incluir una memoria económica detallada en la que se

pongan de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución y la forma en que se financiarán los gastos derivados de la nueva normativa, así como el informe preceptivo del Departamento de Hacienda y Administración Pública.

2.- NECESIDAD Y OPORTUNIDAD

Désde hace años se ha pretendido por las distintas instituciones nacionales y autonómicas dar una respuesta a la financiación local, no habiéndose alcanzado, en la mayor parte de los casos, este objetivo reivindicado por las entidades locales y sus asociaciones. Ha sido precisamente desde las iniciativas de los diferentes gobiernos y parlamentos autonómicos desde donde, fundamentalmente, se ha ido dando solución a esta problemática.

A pesar de la inexistencia de un sistema de financiación estable, la Comunidad Autónoma de Aragón ha procurado participar de forma directa con los municipios aragoneses.

Sin embargo, el sistema de financiación previsto en la actual Ley de Administración Local de Aragón, no permite dar estabilidad a la financiación local, dado que está sujeta a la incertidumbre derivada de la voluntad política coyuntural y no está ligada a la evolución de la situación financiera de la Comunidad Autónoma.

Significativa trascendencia tiene las especiales características de la realidad territorial aragonesa derivadas de la existencia de 731 municipios; de la realidad del municipio de Zaragoza en el que residen más de la mitad de los aragoneses; del alto grado de envejecimiento, de la gran dispersión y de la baja densidad poblacional.

Todo ello comporta necesidades específicas en los servicios que han de prestarse, así como un alto riesgo de desaparición de muchos núcleos de

población. En la actualidad, casi 550 municipios tienen menos de 500 habitantes y solamente 13 tienen más de 10.000.

Esta Ley supone la desaparición del Fondo de Cooperación Municipal contemplado en la ley de Administración Local de Aragón y su sustitución por otro igualmente de carácter incondicionado, cuyos destinatarios son todos los municipios aragoneses y cuyos criterios de distribución responden a problemas más acordes con la ordenación del territorio.

De esta forma, se pretende que la financiación local esté estrechamente ligada al protagonismo de cada uno de los municipios en el marco territorial de la Comunidad Autónoma. El municipio de Zaragoza como capital de Aragón y lugar de residencia de más de la mitad de los aragoneses; los municipios de Huesca y Teruel como capitales de provincia y segundo y tercero de Aragón en población; y el resto de municipios atendiendo a sus particulares problemáticas.

Sin embargo, la fortaleza financiera de los municipios no solamente está ligada a su población sino también a las especiales características de cada uno de ellos y al esfuerzo fiscal que realicen. Por ello, es imprescindible establecer otros parámetros que condicionen la financiación en razón a la solidaridad y al objetivo de hacer un Aragón más fuerte en su conjunto para el beneficio de todos los aragoneses.

Esta ley supone un importante avance que, después de muchos años de incertidumbre, pretende dar solución a una de las reivindicaciones más importantes del mundo local y satisfacer una necesidad expresada reiteradamente por los representantes políticos en las últimas décadas, constituyendo la columna vertebral del funcionamiento de los entes locales, que deberá ser complementada por la delimitación de competencias entre las distintas instituciones existentes en Aragón con el fin de lograr un marco jurídico estable de las instituciones más próximas al ciudadano.

La presente ley regula la participación de los municipios aragoneses en los Ingresos de la Comunidad Autónoma, garantizando un importe que se considera mínimo y regulando los posibles incrementos de manera objetiva.

Los objetivos de la presente normativa no son exclusivamente los de estabilidad en la financiación de los municipios de forma que permita a estas instituciones la normalización en sus actos administrativos así como en la prestación de los servicios de su competencia, como administración más cercana al ciudadano, sino que se pretende fomentar el principio de solidaridad a través de parámetros como el esfuerzo fiscal, el grado de envejecimiento y la cohesión territorial desde el punto de vista de la ordenación del territorio teniendo en cuenta especialmente la superficie y el grado de funcionalidad de cada municipio, y el sistema de asentamientos además de corregir progresivamente determinados desequilibrios que se producen mediante la variable de la ordinalidad.

3.- INICIO DEL PROCEDIMIENTO

Por Orden de 2 de noviembre de 2017, del Consejero de Presidencia, se dispone la iniciación del procedimiento para la elaboración del Anteproyecto de Ley Reguladora de la Participación de los Municipios en los Ingresos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

4.- SITUACIÓN ACTUAL: Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018

En relación con el Anteproyecto que nos ocupa, la ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018, contempla, en la Sección 10 – Presidencia - las siguientes partidas:

- Programa 125.1:
- Fondo de Cooperación Municipal: 20.950.000,00 euros.
- FAFM. Fondo de Garantía: 1,00 euros
- FAFM. Incremento consolidado ejercicios anteriores: 1,00 euros.

- FAFM. Incremento del ejercicio presupuestario: 1,00 euros.
- Convenio FAMCP. Gastos de funcionamiento: 300.000,00 euros (1)
- **Programa 125.2:**
- Fondo Ley de Capitalidad: 8.000.000,00 euros.
- Convenio con la ciudad de Huesca: 600.000,00 euros.
- Convenio con la ciudad de Teruel: 305.000,00 euros.
- **Programa 131.1:**
- Convenio FAMCP. Difusión Información Unión Europea: 20.000 euros (1)

(1) Solo se enumeran las subvenciones nominativas.

5.- CONSECUENCIAS ECONÓMICAS QUE SE DERIVAN

El Fondo Aragonés de Financiación Municipal está integrado por dos conceptos, una dotación inicial y el posible incremento de la misma.

En cuanto al primer concepto, está previsto que la dotación inicial destinada a los municipios de la Comunidad Autónoma, ascienda a 30.650.000,00 euros, contemplándose, además, una cantidad de 400.000,00 euros para la Federación Aragonesa de municipios, comarcas y provincias, configurándose como un mínimo garantizado, similar, en ambos casos, al que se percibe actualmente, como se puede comprobar con el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2018.

En referencia al segundo concepto, y para el caso de los municipios de Aragón, a partir de esta dotación inicial, la cuantía se incrementará en determinados porcentajes de los ingresos no financieros, excluidos los finalistas, en razón a diferentes índices de endeudamiento relativo anual de la Comunidad Autónoma. Tanto los ingresos no financieros, excluidos los finalistas, como el índice de endeudamiento relativo anual, serán determinados por el departamento competente en materia de hacienda, en base a los datos vigentes en el momento que sea preciso su cuantificación tras la entrada en vigor de la Ley. En

cualquier caso, el importe total del Fondo Aragonés de Financiación Municipal, no podrá superar el 2% del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón, no consolidado.

Los incrementos que se deriven se distribuirán conforme a los siguientes criterios reflejados en el Anteproyecto: Esfuerzo fiscal; Población (mayores de 65 años, sobre-envejecimiento y densidad); Ordenación territorial (Índice de funcionalidad y categoría en la estructura del sistema de asentamientos) y Ordinalidad. Cada uno de ellos, son definidos, tanto conceptualmente como su base de cálculo, en el Anteproyecto.

En este sentido, hemos de tener en cuenta que en los Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón para el presente 2018, se recoge como importe total del Fondo de Cooperación Municipal 20.950.000,00 euros, a distribuir de forma incondicionada entre los municipios aragoneses, con excepción de las capitales provinciales, conforme a los criterios fijados en el artículo 262 de la Ley de Administración Local de Aragón. Y tal y como se prevé en el Anteproyecto, en el caso de que, tras la entrada en vigor y aplicación del mismo, se hubiera procedido a la distribución del Fondo de Cooperación Municipal en los términos previstos en el artículo 262 de la Ley de Administración Local de Aragón, el reparto realizado será considerado como mínimo garantizado para estos municipios, estando previsto en la regulación propuesta con un importe de 20.950.000,00 euros.

En cuanto a los municipios de Huesca y Teruel, éstos vienen suscribiendo anualmente sendos convenios de colaboración con el Gobierno de Aragón para la ejecución de actuaciones incluidas en el programa de política territorial del Presupuesto de la Comunidad Autónoma. Por ello, en el caso de que, tras la entrada en vigor y aplicación de la nueva regulación, los Ayuntamientos de Huesca y Teruel suscriban o hayan suscrito con el Gobierno de Aragón sendos convenios de colaboración para la ejecución de actuaciones incluidas en el

programa de política territorial, su importe se descontara del mínimo garantizado a percibir, tal y como prevé la nueva regulación.

Por lo que se refiere al municipio de Zaragoza, el presente anteproyecto de Ley, no hace sino recoger lo previsto en la Disposición Transitoria Tercera del Anteproyecto de Ley de Régimen Especial del Municipio de Zaragoza como capital de Aragón.

Por lo tanto, la dotación mínima inicial, respecto a los 731 municipios de Aragón, no representa incremento del gasto público que ya soporta el Gobierno de Aragón, dado que la misma se refiere al conjunto de transferencias que reciben actualmente o está previsto que reciban, los diferentes municipios aragoneses por los conceptos anteriormente expuestos.

Junto con esta primera dotación inicial y desde el momento de su aplicación, el Fondo Aragonés de Financiación Municipal, cuyo importe total, tal y como se ha expresado, no podrá superar el 2% del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón, no consolidado, se incrementará, en su caso, según los parámetros objetivos que se recogen en la propia norma, y que se hace depender del Índice de endeudamiento relativo de la Comunidad Autónoma.

En el caso de la Federación Aragonesa de municipios, comarcas y provincias a partir del segundo ejercicio de aplicación del Fondo aragonés de Financiación Municipal, a la cuantía inicial asignada se le sumará una cantidad equivalente al dos por ciento del incremento anual que experimente dicho Fondo. No obstante, lo anterior, el importe de dicha asignación no podrá superar, en ningún caso, los 600.000,00 euros, ni su incremento anual el veinte por ciento por ciento de la cantidad recibida en el ejercicio anterior. Incluyéndose que, en todo caso, la citada Asociación, no podrá recibir ninguna aportación adicional del Gobierno de Aragón, excepto aquella que vaya destinada a programas sectoriales que no supongan en ningún caso la financiación de gastos de funcionamiento o aquellos

otros específicos cofinanciados con fondos estatales o europeos. Por lo que estamos principalmente ante una agrupación de las transferencias que la citada asociación recibe actualmente.

En todo caso, tal y como recoge la propuesta normativa, se trata de una regulación que determina la participación de los municipios en los ingresos de la Comunidad Autónoma de Aragón, partiendo de una dotación inicial mínima similar a la que fijada actualmente, en otras partidas presupuestarias y cuyo incremento se circunscribe posteriormente a los ingresos no financieros de la misma, excluidos los de naturaleza finalista, que se fijará, en su caso, en el Proyecto de Presupuestos de la Comunidad autónoma de Aragón para cada ejercicio, por lo que la actual normativa consideramos, no supone un incremento del gasto actual.

Zaragoza, 2 de mayo de 2018

EL DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL,


Sergio Pérez Pueyo

