



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen **543/2025**
Expediente **410/2025**

Presidenta

Hble. Sra.

D.^a Margarita Soler Sánchez

Conselleres y Consellers

Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.

D. Enrique Fliquete Lliso

D.^a M.^a del Carmen Pérez Cascales

D. Joan Carles Carbonell Mateu

D. Francisco Javier de Lucas Martín

D.^a Fernanda María Lapresta Gascón

Secretari General

Ilmo. Sr.

D. Joan Tamarit i Palacios

Molt Hble. Sr.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 9 de julio de 2025, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 9 de junio de 2025 (registro de entrada del día 10 de junio), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Conselleria de Presidència relativo al Proyecto de Decreto del Consell, por el que se desarrolla la Ley reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana.

I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo se desprende que:

Primero.- Solicitud de dictamen.

Con fecha 10 de junio de 2025, remitido por el Secretario Autonómico de Relaciones Institucionales y Transparencia, por delegación del President de la Generalitat, tuvo entrada en este Consell Jurídic Consultiu el Proyecto de Decreto del Consell, por el que se desarrolla la Ley reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana, para la emisión de dictamen de acuerdo con lo establecido en el artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Segundo.- Documentación remitida.

El expediente está integrado por los siguientes documentos:

1.- Resolución del director general de Administración Local, de 21 de febrero de 2025, por la que se declara la urgencia del trámite de consulta pública previa.

2.- Anuncio em el DOGV núm. 10055 de 26 de febrero de 2025, ficha de la consulta pública previa e informe de valoración de dicha consulta, emitido por el director general de Administración Local el día 13 de marzo de 2025.

3.- Resolución de 25 de marzo de 2025, del secretario autonómico de Relaciones Institucionales y Transparencia, por delegación del president de la Generalitat por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto normativo.

4.- Informe sobre la necesidad y oportunidad de aprobar el proyecto de Decreto emitido por el director general de Administración Local el día 2 de abril de 2025.

5.- Memoria económica, emitida el día 2 de abril de 2025, por el director general de Administración Local.

6.- Primer borrador del proyecto de Decreto.

7.- Informe sobre el impacto de género, el impacto en la infancia y la adolescencia y el impacto en la familia, e Informe sobre el impacto en la

competitividad, emitido por el director general de Administración Local el día 9 de abril de 2025.

8.- Informe negativo del Subsecretario de la Conselleria consultante director general de Administración Local el día 9 de abril de 2025, de huella de los grupos de interés.

9.-Informe de repercusión en los sistemas de información y aplicaciones informáticas emitido por el director general de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de 11 de abril de 2025.

10.- Anuncio del trámite de información pública en el DOGV núm. 10086 de 11 de abril de 2025.

11.- Escritos de alegaciones de la Delegación de Protección de Datos de la Generalitat, de 16 de abril de 2025, del Subsecretario de la Conselleria de Hacienda y Economía de 22 de abril de 2025.

12.- Informe sobre las alegaciones formuladas emitido por el director general de Administración Local de 12 de mayo de 2025.

13.- Certificado del secretario de la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, de 22 de mayo de 2025.

14.- Segundo borrador del proyecto de Decreto.

15.- Informe emitido por la Abogacía General de la Generalitat, el día 29 de mayo de 2025.

16.- Informe sobre las observaciones formuladas por la Abogacía General de la Generalitat emitido por el director general de Administración Local 30 de mayo de 2025.

17.- Texto definitivo del proyecto de Decreto.

Y, en este estado el procedimiento, se remitió el expediente a este Consell para su dictamen.

II CONSIDERACIONES

Primera.- Carácter del dictamen.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, es preceptiva la consulta a este Órgano de los proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones.

El proyecto normativo sometido a consulta tiene por objeto, de acuerdo con su artículo 1, el desarrollo reglamentario de las disposiciones contenidas en la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, de la Generalitat, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana, y de los criterios objetivos mediante los cuales se ha de efectuar la asignación anual de la cuantía presupuestada por la Generalitat para la dotación de los recursos económicos del Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana, de conformidad con lo establecido por el artículo 64.3 del Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana.

El decreto proyectado comportará la derogación del Decreto 51/2017, de 7 de abril, del Consell, por el que se regula el Fondo de Cooperación Municipal Incondicionado de la Comunitat Valenciana, que fue objeto de nuestro dictamen número 232/2017.

Segunda.- Marco normativo aplicable y justificación del proyecto.

En el Preámbulo de la norma se indica que el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana establece, en el apartado 3 de su artículo 64, que, para potenciar la autonomía local sobre la base del principio de subsidiariedad, por ley de Les Corts Valencianes, se creará el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana con los mismos criterios que el fondo estatal.

En cumplimiento de dicho mandato estatutario, en el artículo 201 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de régimen local de la Comunitat Valenciana -ahora derogado-, se creó formalmente el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana, que fue objeto de desarrollo reglamentario mediante el Decreto 51/2017, de 7 de abril, del Consell.

Posteriormente se aprobó la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, de la Generalitat, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana (en adelante, Ley 5/2021), con la finalidad de garantizar mediante una norma con rango de ley que el sistema de financiación local gozara de estabilidad y de las máximas garantías de permanencia y equidad territorial para los municipios y las entidades locales menores de la Comunitat Valenciana.

La Ley 5/2021 fue objeto de dos recursos de inconstitucionalidad, declarando el Tribunal Constitucional, mediante la sentencia de 26 de septiembre de 2023, recaída en el recurso de inconstitucionalidad número 614-2022, la inconstitucionalidad de su artículo 7. Dicho artículo, que establecía las reglas de distribución de los recursos económicos que corresponden a cada entidad beneficiaria a efectuar mediante criterios objetivos a desarrollar por medio de un decreto del Consell, fue declarado inconstitucional por infracción del artículo 64.3 del Estatuto de Autonomía, en la medida en que el precepto estatutario dispone taxativamente que el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana debe crearse con los mismos criterios que el fondo estatal. Para dar cumplimiento a la previsión estatutaria el Tribunal Constitucional ha indicado que *“A tal efecto, se ha de tener en cuenta lo dispuesto en los arts. 118 y ss. LRHL, que prevén la creación de un Fondo Complementario de Financiación de los Entes locales y los criterios de distribución del mismo. Estas disposiciones estatales si bien no prevén, en sentido estricto, criterios de distribución en relación con los grandes municipios, sí que lo hacen, de manera precisa, en relación con los de menos de 75.000 habitantes, que son, en consecuencia, los que se han de tomar en consideración. A tal efecto, según dispone el art. 124 LRHL, la distribución del 75% de la participación total se calcula tomando como referencia el criterio de la población, el 12,5% en función del esfuerzo fiscal medio de cada municipio obtenido en el segundo ejercicio anterior al de la Ley de Presupuestos Generales del Estado correspondiente, ponderado por el número de habitantes de derecho (entendiéndose, a estos efectos, por esfuerzo fiscal medio de cada municipio el que para cada ejercicio determinen las Leyes de Presupuestos Generales del Estado en función de la aplicación que por los municipios se haga de los tributos contenidos en esta ley), y el 12,5% restante en función del inverso de la capacidad tributaria en los términos que establezcan las Leyes de Presupuestos Generales del Estado”*.

Por tanto, procede, a la hora de regular los criterios de distribución de los importes del Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana, acudir a la legislación básica reguladora de las haciendas locales y, en concreto, al capítulo III del título II del 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, que distingue, para la distribución del fondo estatal, entre los municipios que sean capital de provincia o de comunidad autónoma o que tengan una población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes y el resto de municipios.

Por otra parte, tal y como se expone en el informe de necesidad y oportunidad, con el objetivo de dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Constitucional, mediante la Ley 7/2023, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, se procedió a modificar el artículo 7 de la Ley 5/2021, que quedó redactado en los siguientes términos: *“La asignación de los recursos*

económicos que correspondan a cada entidad beneficiaria se efectuará mediante criterios objetivos que serán objeto de desarrollo reglamentario mediante decreto del Consell, de conformidad con los criterios de distribución establecidos por el artículo 64.3 del Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana”.

Tercera.- Procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto.

El procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general se encuentra establecido en el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano.

De conformidad con lo que establece el artículo 39.1 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, por Resolución del director general de Administración Local, de 21 de febrero de 2025, se declaró la urgencia del trámite de consulta pública previa.

Consta en el expediente anuncio del trámite de consulta pública previa publicado en el DOGV núm. 10055 de 26 de febrero de 2025 e Informe sobre el resultado de la consulta previa emitido por el director general de Administración Local.

Y por Resolución de 25 de marzo de 2025, del secretario autonómico de Relaciones Institucionales y Transparencia, por delegación del president de la Generalitat, se acordó el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto normativo.

El director general de Administración Local emitió informe sobre la oportunidad de aprobar el proyecto de Decreto y Memoria económica en la que se indica:

“el decret que es proposa no té repercussió econòmica directa en la despesa pública de l'Administració de la Generalitat”.

A tal efecto se ha incluido en el proyecto normativo una Disposición adicional única, titulada repercusión presupuestaria, que indica que *“La aprobación del presente decreto no tiene incidencia alguna en la dotación de los capítulos de gasto asignados a la Presidencia de la Generalitat”.*

Figura, asimismo, informe relativo al impacto de género del proyecto de Decreto, cumpliendo así lo que dispone el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, y el artículo 4.bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad entre mujeres y hombres. Así como el informe sobre el impacto de la citada norma en la infancia y en la adolescencia en cumplimiento de lo

establecido en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección del Menor y en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de Protección de las Familias Numerosas, todos ellos emitidos por el director general de Economía.

En cuanto al informe de impacto de género, en el mismo se concluye: *“El projecte de Decret del Consell pel qual es desenrotlla la Llei reguladora del Fons de Cooperació Municipal dels municipis i entitats locals menors de la Comunitat Valenciana, encara que no va dirigit a un o més grups objectius respecte als existisquen diferències significatives per raó de gènere, té impacte positiu en matèria de gènere per les raons apuntades en l’apartat 1.3.3.”*

En relación con los referidos informes de impacto recordamos, como ya hemos dicho en anteriores dictámenes sobre proyectos normativos, que tendrían que haber sido emitidos por los órganos de la Administración especializados y competentes en la materia. Además, para que resulten efectivos deberían contener una serie de datos que permitieran el análisis sobre la situación de partida en el ámbito en el que la norma desplegará sus efectos, con el fin de determinar su impacto positivo o negativo y, en caso de impacto negativo, adoptar medidas en el ámbito de la norma proyectada.

El proyecto normativo ha sido sometido al trámite de información pública mediante anuncio en DOGV núm. 10086 de 11 de abril de 2025, formulando alegaciones la Delegación de Protección de Datos de la Generalitat y el Subsecretario de la Conselleria de Hacienda y Economía.

Obra también en el expediente Informe sobre las alegaciones formuladas, emitido por el director general de Administración Local y el informe de repercusión en los sistemas de información y aplicaciones informáticas emitido por el director general de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de acuerdo con el artículo 94 del Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana.

E informe negativo de huella de grupos de interés, emitido por la subsecretaria de la Presidencia, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 18.1 de la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana.

Consta también certificado del secretario de la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, de 22 de mayo de 2025 en el que indica que en sesión plenaria telemática celebrada en fecha 21 de mayo de 2025, ha emitido, informe favorable al proyecto de Decreto.

La Abogacía General de la Generalitat informó el proyecto normativo de conformidad con los artículos 43.1, e) de la Ley del Consell, 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero y 5.2.a) de la Ley de la Generalitat 10/2005, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica a la Generalitat.

Y en contestación a este informe se ha emitido informe por el director general de Administración Local.

Cuarta.- Estructura y contenido del proyecto de Decreto

El texto del Proyecto de Decreto consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por dieciséis artículos integrados en tres Capítulos, una parte final con una disposición adicional, una transitoria, una derogatoria únicas y dos finales. Su contenido es el siguiente:

PREÁMBULO

Preámbulo

CAPÍTULO I.- Disposiciones preliminares

Artículo 1. Objeto

Artículo 2. Fines

Artículo 3. Principios

Artículo 4. Naturaleza incondicionada del Fondo de Cooperación Municipal

Artículo 5. Entidades Beneficiarias

Artículo 6. Dotación del Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana

Artículo 7. Procedimiento de distribución de la cuantía presupuestada por la Generalitat

Artículo 8. Participación de las diputaciones provinciales

CAPÍTULO II.- Reglas y criterios de distribución del Fondo de Cooperación Municipal

Artículo 9. Reglas y criterios de distribución

Artículo 10. Criterios de distribución para los municipios del Modelo de Participación en los tributos del Estado (municipios con población de derecho inferior a 75.000 habitantes)

Artículo 11. Criterios de distribución para los municipios del Modelo de Cesión de Impuestos y Fondo Complementario de Financiación (municipios con población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes o que sean capital de provincia o de comunidad autónoma)

Artículo 12. Distribución para las entidades locales menores de la Comunitat Valenciana

Artículo 13. Garantía

CAPÍTULO III.- La Comisión de Seguimiento del Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana

Artículo 14. Comisión de Seguimiento del Fondo de Cooperación Municipal

Artículo 15. Composición y funcionamiento de la comisión de seguimiento

Artículo 16 Funciones de la comisión de seguimiento

DISPOSICION ADICIONAL

Única. Repercusión presupuestaria

DISPOSICION TRANSITORIA

Única. Aplicación en el ejercicio 2025

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Única. Derogación normativa

DISPOSICIONES FINALES

Primera. Habilitación normativa

Segunda. Entrada en vigor

Observaciones al proyecto de Decreto

Durante la tramitación del procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se han ido incorporando la mayor parte de las observaciones efectuadas por los distintos órganos que han participado en la tramitación de la norma proyectada.

Esta Institución Consultiva, que es la última en informar, conforme a lo previsto en los artículos 2.4 de la Ley de la Generalitat Valenciana 10/1994, de creación de este Consell, y 5 del Decreto 37/2019, de 15 de marzo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, examinado el texto del proyecto en su borrador final remitido, considera que es conforme con el ordenamiento jurídico.

Ello no obstante, la norma proyectada suscita las consideraciones siguientes observaciones:

Al preámbulo

El artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que las Administraciones Públicas actuarán, en el ejercicio de la potestad

reglamentaria, de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, añadiendo que en el preámbulo de los proyectos de reglamento "*quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios*".

En el preámbulo de la norma proyectada se hace referencia al cumplimiento de dichos principios, aunque sin citar el precepto que impone esa obligación, lo que deberá subsanarse.

Al artículo 7. Procedimiento de distribución de la cuantía presupuestada por la Generalitat

En primer lugar, resulta conveniente numerar con cardinales arábigos los distintos apartados de que se compone este precepto, de conformidad con lo que dispone el artículo del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

Por otra parte, en relación con la resolución a que se refieren los apartados 1, 2 y 3, sería conveniente que se indique que dicha resolución será dictada por la persona titular del departamento con competencias en administración local, tal y como dispone el artículo 6 de la Ley 5/2021.

Al artículo 9. Reglas y criterios de distribución

El artículo 9.1 del Decreto dispone que "*Conforme al artículo 64.3 del Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana, el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana debe basarse en los mismos criterios que el fondo estatal, por lo que se deberá tener en cuenta lo dispuesto en la legislación básica reguladora de las haciendas locales*".

A juicio de este órgano consultivo, la remisión a la legislación básica reguladora de las haciendas locales es demasiado genérica, considerando más acorde con el principio de seguridad jurídica la remisión a los artículos 118 y siguientes del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, o al menos, al citado texto refundido.

Al artículo 13. Garantía

Recomendamos que en la parte expositiva de la norma se exponga cuál es la razón por la que en este precepto se toma en consideración la financiación percibida en el ejercicio 2022.

Observaciones gramaticales

Deberá evitarse el uso guiones en las subdivisiones de los apartados, como dispone el artículo 26.3 del ya citado Decreto 24/2009.

Cuando se citen normas no debe hacerse referencia al diario oficial en que fueron publicadas, como se hace en la Disposición derogatoria única (DOGV núm. 8018 de 10.04.2017).

III CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que el Proyecto de Decreto del Consell, por el que se desarrolla la Ley reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana, es conforme con el ordenamiento jurídico.

V.M.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 9 de julio de 2025

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

MOLT HBLE. SR. PRESIDENT DE LA GENERALITAT VALENCIANA