

# **La participación de las Haciendas locales en los tributos de la Comunidad Autónoma. Estado de la cuestión en Andalucía<sup>1</sup>**

## ***The participation of local finances in Autonomous Community taxes. The state of the question in the Autonomous Community of Andalusia***

**Jesús Ramos Prieto**  
**Universidad Pablo de Olavide**

PALABRAS CLAVE: Sistema de financiación de las Entidades Locales, Participación local en los tributos de la Comunidad Autónoma, Transferencias incondicionadas, Suficiencia financiera de las Entidades Locales, Coordinación entre las Haciendas autonómicas y locales.

KEY WORDS: System of financing for the local governments, Local participation in Autonomous Community taxes, Unconditional transfers, Financial sufficiency of local governments.

Clasificación JEL: H71, H79

### RESUMEN

Este trabajo analiza las transferencias incondicionadas que la Comunidad Autónoma de Andalucía realiza como cooperación económica con las Entidades Locales, esencialmente a través de un Fondo para la nivelación de los servicios municipales. Dichas transferencias, previstas de forma expresa por el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía aprobado en 2007, han de dar cumplimiento a la Constitución Española de 1978, cuyo artículo exige que la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas se convierta en un recurso fundamental de las Haciendas locales, junto con los tributos propios y la participación en los tributos del Estado.

### ABSTRACT

This work analyses the unconditional transfers that the Autonomous Community of Andalusia develops as economic cooperation with local governments, specially through a fund for municipal services equalization. These transfers, planned in the new Statute of Autonomy for Andalusia, passed in 2007, should observe the Spanish Constitution of 1978, whose article 142 orders that the participation in Autonomous Community taxes becomes a basic resource of local finances, together with own taxation and participation in central government taxes.

1 El contenido de este trabajo procede en su mayor parte de una monografía del autor, que con el título *La participación de las Haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas* será objeto de próxima publicación por la Fundación Democracia y Gobierno Local.

---

## 1. LA EXIGENCIA DE DESARROLLAR UNO DE LOS RECURSOS FUNDAMENTALES DE LAS HACIENDAS LOCALES SEGÚN LA CONSTITUCIÓN

---

La participación en los tributos de las Comunidades Autónomas está prevista en el artículo 142 de la Constitución Española de 1978 como uno de los tres recursos fundamentales, junto con los tributos propios y la participación en los del Estado, que han de nutrir a las Haciendas locales con “medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas”. A ella aluden también el artículo 105.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y los artículos 2.1.c) y 39.2 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Sin embargo, esta fuente de ingresos no ha asumido hasta la fecha el protagonismo que el texto constitucional quiso otorgarle al calificarla como uno de los tres pilares sobre los que debería asentarse la suficiencia financiera de las Entidades Locales. La doctrina ha insistido en su modesta, deficiente o incluso nula puesta en marcha en la mayoría de las Comunidades Autónomas, así como en la pobre implicación de éstas respecto de la financiación local. En este sentido, la denuncia de una injustificada falta de desarrollo de este mecanismo de participación se viene repitiendo en los diagnósticos sobre el estado y las líneas de reforma de las Haciendas locales elaborados durante los últimos años; hasta el punto de que se ha llegado a hablar con dureza de un “secuestro del principio constitucional de suficiencia, propio de los Entes locales, por las Comunidades Autónomas”<sup>2</sup>.

Sirvan de referencia cuatro pronunciamientos recientes. Aunque apenas se ocupa de la materia financiera, el *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local* de 2005 llama la atención sobre este hecho:

“Es generalizada la demanda de mayores recursos para las Haciendas locales y la denuncia de que la efectiva participación en los tributos de las comunidades autónomas no existe o ha sido sustituida por subvenciones graciables en su concesión, condicionadas en su destino y no garantizadoras de la continuidad y regularidad de la prestación de los servicios públicos subvencionados. Ello incide de forma negativa en la suficiencia financiera de los gobiernos locales y en su potestad de planificación.

La Comisión considera que la suficiencia financiera de los gobiernos locales enmarca las posibilidades reales de la autonomía local, pues, sin medios económicos suficientes, el principio de autonomía local no pasa de ser una mera declaración formal, y que la sustitución de la preceptiva participación en los tributos del Estado y en los de las comunidades autónomas por subvenciones a obras, servicios o actividades municipales supone una clara intromisión de dichos niveles de gobierno sobre los gobiernos locales, privándolos de su potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía local.”<sup>3</sup>

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) también ha mostrado desde años atrás su preocupación por este problema. En la 9.ª Asamblea General (Madrid, 9-11 de noviembre de 2007), se aprobaron varias resoluciones en materia de Haciendas locales. Dentro de la segunda de ellas aparece el siguiente punto:

“En materia de transferencias y cesiones desde otras Administraciones, se ha de avanzar en el sentido de alcanzar compromisos explícitos por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas, de modo que, en el primero de los casos se incremente la masa de financiación procedente de la Participación en los Ingresos del Estado y en el segundo de los casos, asumiendo una mayor responsabilidad en la financiación de municipios, ya que muchos de los servicios que se ven obligados a realizar, son competencia de las CCAA. En la actualidad, existe un déficit de corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas en la garantía de la suficiencia y autonomía financiera de los Municipios. Dado que la mayoría de los gastos no obligatorios que realizan los

2 Ramallo Massanet, J. (1995), pág. 158.

3 Cfr. *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local* (2005), págs. 52-53.

Municipios, y en general los que realizan las Ciudades grandes, son competencia de las CCAA, éstas deberían incrementar las transferencias a los Municipios, en la medida en que éstos vienen accionando donde aquéllas deberían hacerlo. Debe procurarse la materialización efectiva de la participación de los Entes Locales en los tributos de las CCAA constitucionalmente prevista, cuya regulación debería preservar para la misma un carácter incondicional al objeto de avanzar en la autonomía y suficiencia de los Entes Locales. En este sentido es importante que se constituyan en todas las Comunidades Autónomas Modelos de Participación de los Ingresos de las Comunidades Autónomas (PICAS) de carácter incondicionado, para asegurar la solidaridad en el ámbito territorial autonómico.<sup>4</sup>

El Informe de la Ponencia de estudio de la financiación local constituida en el seno de la Comisión de Entidades Locales del Senado, aprobado por el Pleno de la Cámara Alta en su sesión del 19 de diciembre de 2007, llega a una conclusión parecida. De ahí que recoja entre las medidas propuestas para la reforma del sistema de financiación local la siguiente:

“Cuarta: Hay que desarrollar de manera efectiva, y con base en el acuerdo de las Comunidades Autónomas, lo establecido en el artículo 142 de la Constitución española, particularmente en lo que se refiere a la previsión de que las Haciendas Locales debe nutrirse fundamentalmente de los tributos propios y participar en los del Estado y los de las Comunidades Autónomas.”<sup>5</sup>

Aludiremos, por último, a una aportación académica reciente (2008), coordinada por J. Suárez Pandiello y auspiciada por la FEMP. En las conclusiones de este estudio se afirma que “las relaciones financieras entre Comunidades Autónomas y Entidades Locales (con algunas honrosas excepciones) se basan casi exclusivamente en la «cultura de la subvención condicional», que lastra la autonomía local y resulta notoriamente ineficiente al incentivar muy a menudo comportamientos espurios en los gobiernos locales, más vinculados a la lógica electoral que a la respuesta a prioridades reales en materia de necesidad”. Ello lleva a proponer que se corrija “una muy insuficiente participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas, mediante el despliegue definitivo de Fondos Autonómicos incondicionales.”<sup>6</sup>

Existe, pues, un consenso mayoritario en que ha llegado la hora de que las Comunidades Autónomas asuman la cuota de responsabilidad que les corresponde en aras de garantizar la suficiencia financiera de los Entes Locales, estableciendo en su favor modalidades estables e incondicionadas de participación en recursos tributarios que satisfagan debidamente las exigencias constitucionales. En el presente trabajo pretendemos revisar la situación existente en la Comunidad Autónoma de Andalucía, examinando la legislación autonómica vigente, las peticiones formuladas por los Ayuntamientos y Provincias andaluces y las normas que sobre esta cuestión se contienen en el Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo.

---

## 2. LAS TRANSFERENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA A LAS ENTIDADES LOCALES

### 2.1. Legislación autonómica sobre régimen local

A diferencia de lo que sucede en otras Comunidades Autónomas que cuentan ya con cuerpos normativos generales sobre el régimen local, en Andalucía no existe todavía una norma autonómica de rango legal que complete en bloque la regulación básica de la materia efectuada por el Estado mediante la Ley 7/1985. El Parlamento andaluz ha

4 Resoluciones de la 9.ª Asamblea General de la FEMP (Madrid, 9-11 de noviembre de 2007) sobre financiación de los gobiernos locales, pág. 24.

5 *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, VIII Legislatura, serie I, núm. 857, 26 de diciembre de 2007, págs. 1-52, en particular pág. 50.

6 Suárez Pandiello, J. (Coordinador), Bosch Roca, N., Pedraja Chaparro, F., Rubio Guerrero, J. J. y Utrilla de la Hoz, A. (2008), págs. 316 y 319.

hecho un uso fraccionado de su competencia de desarrollo legislativo –asumida conforme al artículo 13.3 del Estatuto de Autonomía de 1981 y al artículo 60.1 del Estatuto de 2007–, sin que ninguno de los textos legales aprobados hasta la fecha con incidencia directa sobre las Administraciones locales haya abordado el tratamiento de su participación en los ingresos tributarios de la Hacienda regional<sup>7</sup>. Este vacío se aprecia en las principales disposiciones publicadas desde el inicio de la actividad parlamentaria regional: Ley 3/1983, de 1 de junio, sobre Organización Territorial de la Comunidad Autónoma; Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio; Ley 3/1988, de 3 de mayo, por la que se crea el Consejo Andaluz de Municipios; Ley 7/1993, de 27 de julio de 1993, reguladora de la demarcación municipal de Andalucía, y Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía.

La única referencia a una hipotética participación de las Haciendas locales en los recursos tributarios de la Hacienda andaluza aparecía en el artículo 12 de la Ley 3/1988. Uno de los cometidos que ese precepto encomendaba a la Comisión de Régimen Financiero incardinada en el Consejo Andaluz de Municipios era la elevación al Pleno de estudios, informes y resoluciones sobre diversos asuntos, entre los que figuraba el que ahora nos incumbe: “d) Propuestas relativas a la participación de las Haciendas locales en los tributos de la Comunidad Autónoma”. No obstante, la Ley 3/1988 ha sido derogada por la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, por la que se crea el Consejo Andaluz de Concertación Local de conformidad con el artículo 95 del nuevo Estatuto de Autonomía. Paradójicamente, la referencia explícita a este recurso ha desaparecido del nuevo texto legal. A pesar de tan inoportuna omisión, creemos que no hay ningún impedimento para que este Consejo pueda manifestar sus opiniones sobre el tema, dada la amplitud de las funciones de consulta, iniciativa y propuesta que le reserva el artículo 3 de su Ley de creación (entre otras, la emisión de informes sobre anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales que afecten al ámbito de competencias de las Entidades Locales y la realización de propuestas sobre objetivos, prioridades y financiación de las mismas)<sup>8</sup>.

## 2.2. *El Plan de Cooperación Municipal*

Pese al silencio de las disposiciones legales citadas, desde la aprobación de la Ley 10/1988, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1989, viene funcionando de manera constante e ininterrumpida un instrumento de cooperación económica con los Ayuntamientos, denominado Plan de Cooperación Municipal. Las normas generales para su aplicación están recogidas en el Decreto del Consejo de Gobierno 51/1989, de 14 de marzo, mientras que la Comisión encargada de su seguimiento fue creada mediante la Orden de la Consejería de Gobernación de 27 de julio de 1989. Hay que precisar, no obstante, que no se trata de la única vía por la cual aquéllos reciben recursos, dado que se han desarrollado en paralelo medidas extraordinarias para el saneamiento financiero de los Municipios con población comprendida entre 1.500 y 20.000 habitantes<sup>9</sup>. Este Plan de Cooperación engloba el vasto conjunto de subvenciones y, en general, de transferencias

7 Especialmente crítico con este vacío se muestra Jiménez Bonilla, S. (2005), pág. 396: “En el ordenamiento andaluz, sin embargo, no existe una norma que haga realidad la obligación –y el correlativo derecho de las Entidades Locales– de participación incondicionada de éstas en los tributos de la Comunidad Autónoma. Como después veremos, toda colaboración financiera de la Comunidad Autónoma respecto de la actividad de las Corporaciones Locales se funda en el principio de afectación, lo que implica la existencia de tutela o control por parte de la entidad subvencionante de los fines y actividades de la entidad subvencionada, mermando de esta suerte el derecho a la autonomía de las Corporaciones Locales constitucionalmente consagrado”. No le falta razón al autor en la primera parte de su crítica, pues dejando aparte el Estatuto de Autonomía de 2007 no hay ninguna norma autonómica que regule la participación en tributos. Sin embargo, la segunda afirmación no se ajusta a la realidad, porque la Junta de Andalucía efectúa transferencias incondicionadas a los Ayuntamientos para la nivelación de los servicios municipales, habiendo experimentado el importe de dichas transferencias un crecimiento destacado durante los últimos años.

8 Para un completo análisis de las funciones de este Consejo nos remitimos al reciente trabajo de Toscano Gil, F. y Vilalta Reixach, M. (2008), págs. 120-124.

9 Con base en la genérica potestad de tutela financiera de los Entes Locales que le otorga el Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma viene adoptando desde la aprobación del Decreto 238/1988, de 21 de junio, una serie de acciones dirigidas al saneamiento de las Haciendas locales de Andalucía. Las últimas

corrientes y de capital que los distintos organismos de la Administración autonómica destinan a los Municipios, consignadas para cada ejercicio en un documento separado que se presenta en el Parlamento como anexo al correspondiente Proyecto de Ley de Presupuestos. Se contemplan en él múltiples actuaciones, la mayoría de ellas canalizadas a través de subvenciones. Como expresa el Decreto 51/1989, de 14 de marzo, su aparición a partir del ejercicio 1989 respondió a la pretensión de adoptar una política de transferencias corrientes y de capital desde la Hacienda autonómica que contribuyera a garantizar una autonomía municipal apoyada con suficientes recursos, logrando además una adecuada coordinación de los diversos departamentos de la Administración autonómica. La importancia cuantitativa del Plan, cuya ejecución es objeto de seguimiento por parte de la Consejería de Gobernación, ha aumentando sin cesar con el paso del tiempo, gracias al crecimiento sostenido que han experimentado las diversas variantes de transferencias de fondos a las Haciendas locales. No en vano, para el ejercicio 2009 su montante total asciende a 1.315,3 millones de euros, conforme a los créditos autorizados por la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009.

En el Plan de Cooperación Municipal se integran el conjunto de transferencias destinadas a las Entidades Locales, incluidas en los presupuestos de la Comunidad Autónoma como cooperación económica para el desarrollo y gestión de las actividades que sean de su competencia. Desde el punto de vista de su estructura estas transferencias y subvenciones provienen de múltiples programas presupuestarios, gestionados por las distintas Consejerías de la Junta de Andalucía. El desarrollo de algunos de esos programas incumbe directamente a la Consejería de Gobernación, que lleva a cabo transferencias corrientes y de capital con finalidades distintas: nivelación de servicios municipales, financiación de planes provinciales de obras y servicios<sup>10</sup>, cobertura de gastos corrientes originados por la prestación de servicios obligatorios<sup>11</sup>, apoyo a las políticas migratorias, realización de infraestructuras, puesta en práctica del acuerdo para el empleo y la protección social agraria, etc.<sup>12</sup>. Así se refleja

iniciativas promovidas con esa finalidad se han plasmado en el Decreto 207/2002, de 23 de julio, por el que se aprueban medidas extraordinarias para el saneamiento financiero de los municipios de Andalucía con población comprendida entre 1.500 y 10.000 habitantes, así como en el Decreto 223/2005, de 18 de octubre, por el que se aprueban medidas extraordinarias para el saneamiento financiero de los municipios de Andalucía con población comprendida entre 10.000 y 20.000 habitantes.

- 10 Decreto 131/1991, de 2 de julio, por el que se regula la coordinación y cooperación económica de la Comunidad Autónoma de los Planes Provinciales de Obras y Servicios de competencia municipal.
- 11 Orden de la Consejería de Gobernación de 29 de enero de 2008, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las Entidades Locales para la financiación de gastos corrientes originados por la prestación de servicios obligatorios y se promueve su convocatoria para el año 2008. Mediante esta línea de subvención la Consejería colabora para paliar, al menos en parte, las difíciles situaciones de especial insuficiencia de recursos por las que en ocasiones atraviesan las Entidades Locales. Son sujetos beneficiarios todas las Entidades Locales de Andalucía y los Consorcios compuestos exclusivamente por aquéllas. La concesión se realizará a solicitud de la entidad interesada en atención a la mera concurrencia de una determinada situación en la entidad perceptora, sin que sea necesario proceder a una comparación de las solicitudes ni a una prelación entre las mismas. En particular, las solicitudes han de cumplir dos requisitos: a) La inexistencia en otras secciones del Presupuesto de la Junta de Andalucía de un programa de subvenciones específico para la actuación en relación con la cual se solicita la ayuda; b) Insuficiencia de los recursos de la Entidad para financiar los servicios municipales, deducida de la documentación aportada. Además, en las actuaciones que cumplan los requisitos anteriores se tendrán en cuenta los siguientes criterios o factores: a) Incidencia de la actuación solicitada en una mejora de la calidad de vida de la población afectada por la actividad o servicio de que se trate; b) Situación socioeconómica del ámbito territorial a que afecte la actividad o servicio, a fin de contribuir a una redistribución más equilibrada de los recursos; c) Causas determinantes de la insuficiencia económica de la Entidad y adopción por parte de la misma de medidas correctoras para la consecución del saneamiento y equilibrio presupuestario.
- 12 Desde 2006 la Consejería de Gobernación ha adoptado el hábito de recoger en una orden única la mayor parte de las subvenciones ordinarias a las Entidades Locales que concede en el marco del Plan de Cooperación Municipal. Su regulación vigente está contenida en la Orden de 12 de diciembre de 2006, por la que se regulan las subvenciones para Entidades Locales Andaluzas que con cargo al Plan de Cooperación Municipal concede por el procedimiento ordinario la Consejería. Para los ejercicios 2008 y 2009 *vid.* la Orden de 19 de noviembre de 2007, por la que se convocan para 2008 las subvenciones a Entidades Locales Andaluzas que, con cargo

en el Cuadro 1, donde detallamos las dotaciones presupuestarias con que cuenta dicho Departamento en 2008 y 2009 para la realización de transferencias a las Corporaciones Locales en distintos ámbitos de actuación.

CUADRO 1  
**TRANSFERENCIAS DE LA CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN A LAS CORPORACIONES LOCALES.  
EJERCICIOS 2008 Y 2009**

Programa de seguridad y protección civil (2.2.B)		2008	2009
Aplicación económica	Explicación del gasto	Euros	Euros
460.03	Transferencias corrientes para agrupaciones locales de voluntarios	485.846	412.969
760.00	Transferencias de capital para red básica de parque de bomberos	9.691.363	7.432.690
760.04	Transferencias de capital para planes municipales de protección civil	1.658.258	1.326.606
Programa de espectáculos públicos y juego (2.2.C)			
761.00	Transferencias de capital para subvenciones a infraestructuras y equipos en materia taurina	1.100.000	848.920
Programa de voluntariado (3.1.H)			
462	Transferencias corrientes a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias	30.000	40.000
460.04	Transferencias corrientes para subvenciones a Diputaciones Provinciales en materia de voluntariado	200.000	-
Programa de coordinación de políticas migratorias (3.1.J)			
460.01	Transferencias corrientes en materia de políticas migratorias	1.475.293	9.000
460.07	Transferencias corrientes del fondo de inmigración	-	1.475.293
463	Transferencias corrientes en materia de políticas migratorias (financiadas con ingresos finalistas)	4.725.000	4.800.174
764	Transferencias de capital en materia de políticas migratorias	4.000.000	3.200.000
Programa de consumo (4.4.H)			
466.00	Transferencias corrientes a juntas arbitrales locales	305.918	210.000
466.01	Transferencias corrientes por financiación de nuevas competencias previstas en la Ley 13/2003	529.334	410.000
466.02	Transferencias corrientes para el funcionamiento de oficinas municipales de información al consumidor (OMIC)	84.000	69.807
767.00	Transferencias de capital para el fomento de oficinas municipales de información al consumidor (OMIC)	783.750	586.444
767.01	Transferencias de capital a juntas arbitrales locales	160.000	168.556
Programa de cooperación económica y coordinación con las Corporaciones Locales (8.1.A)			
460.00	Transferencias corrientes en materia de coordinación	3.823.266	3.261.670

*Continúa...*

al Plan de Cooperación Municipal, concede por el procedimiento ordinario la Consejería de Gobernación, y se modifica la Orden anterior de 12 de diciembre de 2006, así como la Orden de 23 de diciembre de 2008, por la que se convocan para 2009 las subvenciones a Entidades Locales andaluzas que, con cargo al Plan de Cooperación Municipal, concede por el procedimiento ordinario la Consejería de Gobernación, y se modifica la Orden de 12 de diciembre de 2006 reguladora de las mismas.

CUADRO 1  
**TRANSFERENCIAS DE LA CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN A LAS CORPORACIONES LOCALES.**  
**EJERCICIOS 2008 Y 2009**  
 (Conclusión)

Programa de seguridad y protección civil (2.2.B)			
Aplicación económica	Explicación del gasto	2008 Euros	2009 Euros
460.05	Transferencias corrientes para financiación de asistencias técnicas	3.254.042	2.754.042
460.06	Transferencias corrientes para financiación de actividades de la Unión Iberoamericana Municipalista	47.844	-
462	Transferencias corrientes a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias	607.445	516.328
463	Transferencias corrientes para la nivelación de los servicios municipales	127.200.000	159.000.000
763	Transferencias de capital correspondientes al Acuerdo para Empleo y Protección Social Agraria (AEPSA)	46.317.650	46.317.650
765.00	Transferencias de capital para infraestructuras	47.526.911	47.526.911
765.02	Transferencias de capital para actuación extraordinaria en materia de infraestructura	3.503.526	3.503.526
765.12	Transferencias de capital para planes provinciales de obras y servicios	12.020.245	12.020.245

Fuente: Estado de gastos por programas de la Ley 24/2007, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2008, y de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009.

Salta a la vista que el papel preponderante corresponde al que desde hace unos años se denomina programa de cooperación económica y coordinación con las Corporaciones Locales. Para comprender el planteamiento que lo inspira resultan de interés las aclaraciones que se formulan en la memoria económica que acompaña al Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 2008<sup>13</sup>:

“Este Programa tiene como finalidad la coordinación de todas las actuaciones realizadas por la Junta de Andalucía en el ámbito de las Corporaciones Locales, la financiación de las haciendas locales mediante subvenciones y transferencias incondicionadas para favorecer la situación financiera y contribuir a la mejora de la prestación de servicios por los Ayuntamientos, e igualmente la contribución a la creación de empleo mediante el Acuerdo de Empleo y Protección Social Agraria.

Para llevar a cabo estos objetivos las actuaciones a realizar son las siguientes:

- Subvenciones a los Ayuntamientos, mediante transferencias corrientes de recursos incondicionadas, para facilitar la prestación de servicios por los mismos.
- Subvenciones a las Diputaciones Provinciales para incrementar sus planes de obras y servicios mínimos obligatorios en municipios inferiores a 20.000 habitantes.
- Aportación a los gastos de materiales de los proyectos de equipamientos realizados en el marco de AEPSA.
- Subvencionar gastos corrientes, mejoras de infraestructuras y financiar asistencias técnicas a las Corporaciones Locales Andaluzas.

13 Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2008. Memoria económica, págs. 81-82.

- El nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía constituye un marco de referencia para todas las actividades que desarrolla la administración autonómica, incidiendo especialmente en la organización territorial de la comunidad y por tanto en las políticas que le son propias.

El conjunto de los créditos consignados en los distintos programas que tienen como destinatario las entidades locales, y sobre todo en el programa de Cooperación y Coordinación con las Corporaciones Locales, manifiesta una decidida vocación de financiación no condicionada, claramente alineada con el espíritu del nuevo texto estatutario.

El posterior desarrollo normativo que exige la progresiva implantación del Estatuto marcará las líneas presupuestarias a seguir, y en este aspecto es de resaltar la voluntad de esta Consejería de impulsar una iniciativa encaminada a la elaboración de una ley que regulará la distribución del fondo de nivelación destinado a las entidades locales.”

Como se reconoce al final de la cita transcrita, el preceptivo desarrollo legislativo del artículo 192.1 del Estatuto de Autonomía de 2007 –al que luego aludiremos– habrá de suponer a corto plazo un giro visible en la configuración de los diversos tipos de transferencias que reciben las Haciendas locales, por mor de la obligada aparición explícita de una participación incondicionada en el producto de los tributos de la Comunidad Autónoma. De ello da noticia la disposición final séptima (Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma) de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009:

“Se autoriza al Consejo de Gobierno a efectuar en las secciones de gastos de la Junta de Andalucía y de sus agencias administrativas u organismos autónomos las adaptaciones que procedan en el Presupuesto, para desarrollar la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma que se regule por ley, a través de un fondo de nivelación de carácter incondicionado, de conformidad con lo establecido en el artículo 192.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.”

En suma, el programa ha venido materializándose en la realización de importantes transferencias corrientes y de capital, las cuales han experimentado un notable crecimiento (87,66 por 100) durante el período que hemos tomado como referencia (2003-2009), destacando especialmente las transferencias corrientes, que se han incrementado en un 265,19 por 100.

CUADRO 2  
**PROGRAMA DE COOPERACIÓN ECONÓMICA Y COORDINACIÓN CON LAS CORPORACIONES  
LOCALES (8.1.A). EJERCICIOS 2003 A 2009**

EJERCICIO	Transferencias corrientes Capítulo IV	Transferencias de capital Capítulo VII	Total transferencias a las Entidades Locales
2003	45.388.315 €	102.816.651 €	148.204.966 €
2004	48.988.315 €	101.816.652 €	150.804.967 €
2005	88.987.634 €	104.902.943 €	193.890.577 €
2006	97.837.011 €	109.274.131 €	207.111.142 €
2007	127.980.417 €	109.274.131 €	237.254.548 €
2008	135.146.542 €	112.368.332 €	247.514.874 €
2009	165.754.560 €	112.368.332 €	278.122.892 €
Variación período	Δ 265,19%	Δ 9,29%	Δ 87,66%

Fuente: Estado de gastos de las Leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los años 2003 a 2009.



### 2.3. Los Fondos para la nivelación de los servicios municipales

#### 2.3.1. Origen y evolución

Del variado elenco de aplicaciones económicas integradas dentro del programa presupuestario recién mencionado hay una que destaca en razón de su elevado importe. Nos referimos al programa o fondo para la nivelación de los servicios municipales, previsto desde un principio por el Decreto 51/1989 (artículos 2 y 7) como medio para transferir ingresos que habrían de atender prioritariamente los gastos corrientes asociados a los nuevos equipamientos de los Municipios.

En los párrafos iniciales de la Orden de la Consejería de Gobernación de 4 de febrero de 2005, por la que se regula la distribución de las transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales en el ejercicio 2005, hallamos una síntesis muy ilustrativa de la evolución de este instrumento:

“La Junta de Andalucía incluyó en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 1989, una dotación destinada a la puesta en marcha de un fondo de financiación incondicionada para la nivelación de los servicios municipales.

Desde esa fecha, y de manera ininterrumpida, se ha venido instrumentando ese fondo de Nivelación utilizando básicamente la cifra de población como criterio para su distribución a los distintos municipios. En el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía del ejercicio 2002, se puso en marcha un fondo adicional, denominado de Compensación que, con los mismos criterios de distribución, incorporaba más recursos incondicionados a los municipios menores de 50.000 habitantes.

En el Presupuesto del ejercicio 2004, se uniformaron ambos fondos y se incrementaron sustancialmente los recursos disponibles, y en la Orden, por la que se reguló la distribución de estas transferencias a los Ayuntamientos, se introdujeron nuevos criterios de distribución dirigidos a reflejar mejor la capacidad financiera y las necesidades de gasto de los pequeños y medianos municipios, a la vez que se mantuvieron las dotaciones a los municipios de mayor tamaño poblacional.”

Se desprende de los párrafos transcritos que el Fondo mantuvo una fisonomía bastante estable, con ligeras variaciones de menor entidad, hasta el ejercicio 2002. Como dato importante debe subrayarse que desde un inicio se materializó en transferencias corrientes a los Ayuntamientos andaluces, de naturaleza no finalista. En orden a determinar la aportación a que tenía derecho cada Municipio, la dotación anual del mismo se dividía en tres partes: una se repartía por partes iguales entre todos los Municipios, otra en proporción directa a la población de derecho de cada uno de ellos y, por último, un tercer bloque se destinaba a aquellos Municipios que tuviesen entidades singulares y/o colectivas de población.

A título de ejemplo, en los ejercicios 2000 y 2001 el importe total del Fondo (5.000.000.000 de pesetas, equivalente 30.050.605,22 euros) se desagregó en tres bloques a efectos de calcular la transferencia que la Administración autonómica debía efectuar a cada Ayuntamiento beneficiario. El primero consistía en una cantidad (55 por 100 del total del Fondo) a repartir por partes iguales entre todos los Municipios. Para el segundo bloque se reservaba otra cantidad (40 por 100) que debía dividirse entre el número total de habitantes de derecho de la Comunidad Autónoma, correspondiendo a cada Municipio un montante variable igual al producto del cociente anterior multiplicado por el número de sus habitantes. Finalmente, el resto (5 por 100) atendía a la dispersión geográfica, aportando una cantidad variable a aquellos Municipios que tuviesen entidades singulares de población que reuniesen determinadas características (un mínimo de 25 habitantes de derecho y una distancia del núcleo de población principal igual o superior a 3 kilómetros)<sup>14</sup>.

Durante los ejercicios 2002 y 2003 el Fondo de nivelación presentó una regulación análoga, conservando los mismos criterios de valoración que en años precedentes (55 por 100 de la dotación total a repartir por partes

14 Órdenes de la Consejería de Gobernación de 4 de abril y 29 de diciembre de 2000, por las que se regula la distribución de las transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la nivelación de los servicios municipales para los ejercicios 2000 y 2001.

iguales entre la totalidad de los Municipios, 40 por 100 según número de habitantes y 5 por 100 en función de la existencia de núcleos diferenciados de población)<sup>15</sup>.

Sin embargo, en 2001 aconteció una novedad significativa como consecuencia de la aparición de un Fondo adicional para la compensación de servicios municipales. Este nuevo Fondo ya entró en funcionamiento en ese mismo ejercicio 2001 y no en 2002, como erróneamente se afirma en la cita de la Orden de 4 de febrero de 2005<sup>16</sup>. Se mantuvo durante tres años, ascendiendo su importe a 6.611.133,15 euros en 2001 y 2002 y 6.611.134 euros en 2003<sup>17</sup>. Con características y criterios de reparto similares al Fondo ordinario, estaba destinado en exclusiva a los Municipios de menos de 50.000 habitantes. En concreto, fue concebido como una medida tendente a mejorar la posición de los pequeños y medianos Municipios de cara a la prestación de los servicios que les son propios de acuerdo con la legislación vigente, mejorando su suficiencia financiera con el fin de resarcirles de los gastos ocasionados por la sobreprestación que de hecho venían soportando en determinados servicios de su competencia. Para ello se optó por completar su financiación con fondos suplementarios de los que de nuevo se predicaba la naturaleza jurídica de transferencias incondicionadas, por lo que las Entidades Locales beneficiarias únicamente estaban obligadas a justificar la recepción de los ingresos.

La situación hasta aquí descrita cambió de forma notable a partir de 2004, momento en el cual cabe afirmar que se diseña un nuevo modelo que, con mínimas actualizaciones anuales, ha perdurado hasta la actualidad. La Orden de la Consejería de Gobernación de 3 de marzo de 2004, por la que se regula la distribución de las transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales en el ejercicio 2004, llevó a cabo una reordenación global del régimen de las transferencias incondicionadas de la Comunidad Autónoma a las Haciendas municipales, suprimiendo el Fondo de compensación –que, por tanto, sólo estuvo activo tres años– y dando una nueva configuración al Fondo de nivelación. En la introducción a dicha Orden aparecen explicados el sentido y alcance de estos retoques parciales:

“La experiencia acumulada en estos años ha puesto de manifiesto que es conveniente introducir otros criterios que permitan medir mejor la capacidad fiscal de los municipios para hacer frente a la prestación de los servicios, así como la existencia de factores de sobrecoste en dicha prestación, como es el caso de la dispersión de la población, su estructura de edad, o las características socioeconómicas de los municipios.

Por ello, en este ejercicio 2004 se introducen dos novedades importantes en las transferencias de nivelación para la prestación de los servicios municipales:

Por otra parte, se modifican los criterios de distribución para acompañar mejor la distribución de estos fondos incondicionados a las insuficiencias financieras de los municipios para la prestación de los servicios.

- 15 Órdenes de la Consejería de Gobernación de 2 de enero de 2002, por la que se regula la distribución de las transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales en el ejercicio 2002, y de 9 de enero de 2003, por la que se acuerda la convocatoria de subvenciones y la distribución de transferencias corrientes y de capital del programa presupuestario 8.1.A Coordinación con las Corporaciones Locales de la Dirección General de Administración Local (artículos 36 a 38 y 43 a 45).
- 16 Orden de la Consejería de Gobernación de 17 de mayo de 2001, por la que se regula la distribución de las transferencias para la compensación de servicios municipales en el ejercicio 2001. Como se explica en su introducción, tras una serie de trabajos preliminares que establecieron el posicionamiento de todas las partes implicadas, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en su sesión del día 3 de abril de 2001, acordó destinar, como medida financiera compensatoria inicial tendente a mejorar la posición de la que parte la municipalidad andaluza en este proceso descentralizador, la cuantía de 1.110 millones de pesetas, equivalentes a 6.611.133,15 euros.
- 17 Órdenes de la Consejería de Gobernación de 2 de enero de 2002, por la que se regula la distribución de las transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la compensación de servicios municipales en el ejercicio 2002, y de 9 de enero de 2003, por la que se acuerda la convocatoria de subvenciones y la distribución de transferencias corrientes y de capital del programa presupuestario 8.1.A Coordinación con las Corporaciones Locales de la Dirección General de Administración Local (artículos 39 a 41 y 43 a 45).

Teniendo en cuenta las nuevas posibilidades de incrementar la capacidad fiscal de algunos municipios que el nuevo marco estatal, regulador de la financiación de los entes locales, establece en la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, con la cesión de determinados impuestos estatales a los municipios mayores de 75.000 habitantes, se ha considerado que la mayor dotación económica del Fondo de Nivelación de la Junta de Andalucía debe destinarse a los municipios que estén por debajo de esta cifra de habitantes. A los municipios mayores de 75.000 habitantes se les garantiza, para el ejercicio 2004, exclusivamente, el importe que percibieron, por este concepto, en el ejercicio 2003.

La aplicación de los nuevos criterios de reparto, en la medida en que reflejan más adecuadamente las necesidades reales de los municipios, van (*sic*) a suponer una mejora de financiación en los municipios con más necesidades. No obstante y con objeto de que ningún municipio resulte perjudicado con respecto a lo percibido en el ejercicio de 2003, se establece una cláusula de garantía por la que ningún municipio percibirá en el ejercicio 2004, un importe inferior al percibido en el ejercicio 2003.”

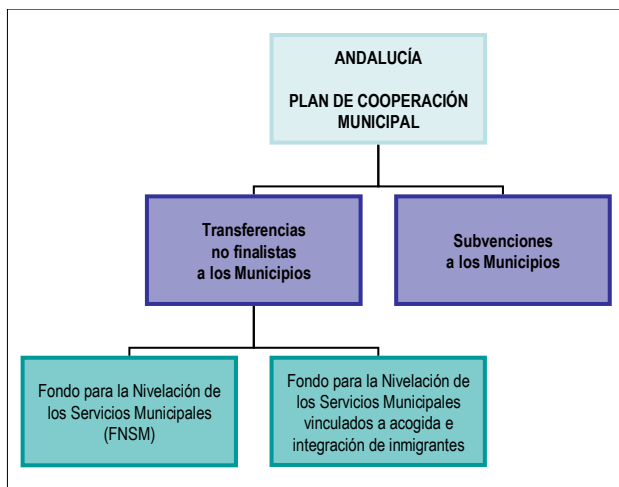
En desarrollo de este planteamiento, los Municipios destinatarios de las transferencias de nivelación han quedado agrupados en dos categorías: aquellos que cuenten con una población superior o igual a 75.000 habitantes y aquellos otros que tengan un número de habitantes por debajo de ese límite. A los primeros se les asignaron en 2004 los mismos importes que se les habían transferido en el ejercicio 2003, por un total de 5.310.970,25 euros. A los segundos se les reservó el resto de la dotación del Fondo para ese año 2004 (34.918.130,75 euros), la cual fue distribuida mediante la aplicación de una serie indicadores que combinan cuotas fijas iguales para todos los Ayuntamientos (47,3 por 100 del importe total), un reparto directamente proporcional a la población equivalente de cada Municipio (38,7 por 100) –definida a partir de la población de derecho ponderada por un indicador sintético de necesidades de financiación que toma en cuenta diversas variables que después resumiremos– y un reparto inversamente proporcional a la capacidad fiscal de cada Municipio (14 por 100). Como comprobaremos enseguida, este modelo de asignación ha sido trasladado con algunas actualizaciones y variaciones –por ejemplo, se han acabado diferenciando dos clases dentro de los Municipios de menos de 75.000 habitantes– a los ejercicios siguientes (2005 a 2008).

La última alteración reseñable deriva de la puesta en marcha desde 2005 de un Fondo específico para la nivelación de los servicios municipales vinculados a la acogida y la integración de inmigrantes, a modo de complemento de financiación dirigido a los Ayuntamientos que se ven afectados por una mayor presencia de personas inmigrantes, con la consiguiente repercusión en la demanda de determinados servicios públicos. En ese momento las transferencias autonómicas de nivelación que la Comunidad Autónoma ejecuta en beneficio de las Haciendas locales andaluzas adquieren la configuración dual, que se ha mantenido intacta hasta el presente ejercicio 2009 y que reflejamos en la Figura 1.

Este breve repaso del devenir del Fondo de nivelación durante los últimos años permite extraer una conclusión inequívoca. El conjunto de transferencias encaminadas a la financiación de los servicios prestados por los Municipios ha cobrado un especial protagonismo. Así lo atestigua un acelerado ritmo de crecimiento que le ha llevado a alcanzar su máximo histórico en 2009, con una cuantía agregada de 163.800.174 euros<sup>18</sup>, lo que supone un aumento de nada menos que un 346,79 por 100 respecto del año 2003. Ello no ha servido para acallar las demandas de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), que como veremos más tarde continúa apostando por reforzar la dotación de este Fondo mediante el trasvase de otras partidas condicionadas del Plan de Cooperación Municipal.

18 En la Memoria económica del Presupuesto para el año 2009 (pág. 140) se explica que el incremento de la dotación del Fondo de nivelación municipal en un 25 por 100, con un crédito inicial de 159 millones de euros, responde al objetivo de realizar una paulatina transformación de la financiación afectada en incondicionada.

FIGURA 1



CUADRO 3  
**TRANSFERENCIAS PARA LA NIVELACIÓN DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES EJERCICIOS  
 2003 A 2009**

EJERCICIO	Transferencias corrientes para nivelación de servicios			Transferencias corrientes nivelación servicios vinculados a inmigración	Total transferencias para nivelación de servicios municipales
	Dotación básica	Dotación adicional	Total Fondo		
2003	30.050.606 €	6.611.134 € (1)	36.661.740 €	–	36.661.740 €
2004	40.229.101 €	–	40.229.101 €	–	40.229.101 €
2005	80.229.101 €	–	80.229.101 €	3.663.937,95 €	83.893.038,95 €
2006	89.856.593,12 €	30.143.406 € (2)	119.999.999,12 €	4.480.145 €	124.480.144,12 €
2007	120.000.000 €	25.000.000 € (3)	145.000.000 €	4.715.811 €	149.715.811 €
2008	127.200.000 €	–	127.200.000 €	4.896.174 € (4)	132.096.174 €
2009	159.000.000 €	–	159.000.000 €	4.800.174 €	163.800.174 €
Variación período	Δ 429,11%	–	Δ 333,69%	Δ 33,63% (2005-2008) Δ 31,01% (2005-2009)	Δ 346,79%

Fuente: Estado de gastos de las Leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los años 2003 a 2009 y órdenes reguladoras de estas transferencias aprobadas para cada ejercicio por la Consejería de Gobernación. <sup>(1)</sup> En este ejercicio la cantidad destinada a transferencias corrientes se divide en una parte para la nivelación de servicios municipales (30.050.606 €) y otra para compensación de servicios municipales de los Municipios de menos de 50.000 habitantes (6.611.134 €). <sup>(2)</sup> Se trata de una dotación adicional regulada en la Orden de la Consejería de Gobernación de 10 de noviembre de 2006. <sup>(3)</sup> Se trata de una dotación adicional regulada en la Orden de la Consejería de Gobernación de 11 de diciembre de 2007. <sup>(4)</sup> Dotación conforme a la Orden de la Consejería de Gobernación de 23 de junio de 2008. En el Presupuesto de la Comunidad Autónoma para el año 2008 se autorizó inicialmente un crédito de 4.725.000 € (aplicación económica 463, gastos financiados con ingresos finalistas, programa coordinación de políticas migratorias 3.1.J).

El aumento sustancial de las transferencias para nivelación se aprecia también si analizamos la proporción que guardan respecto del gasto total de la Administración de la Junta de Andalucía y sus organismos autónomos de carácter administrativo (sin computar el correspondiente a las empresas del sector público autonómico). En este sentido, han pasado de representar un 0,18 por 100 en 2003 a un máximo de 0,51 en el ejercicio 2007.

CUADRO 4  
**LOS FONDOS PARA LA NIVELACIÓN DE SERVICIOS MUNICIPALES (FSM) EN EL GASTO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. PERÍODO 2003-2009**

Ejercicio	Presupuesto de la Junta de Andalucía y organismos autónomos administrativos Estado de gastos	FNSM Dotación total	FNSM Peso relativo
2003	20.709.820.502 €	36.661.740 €	0,18%
2004	22.173.705.389 €	40.229.101 €	0,18%
2005	24.451.581.273 €	83.893.038,95 €	0,34%
2006	27.378.401.370 €	124.480.144,12 €	0,45%
2007	29.187.720.115 €	149.715.811 €	0,51%
2008	31.961.796.132 €	132.096.174 €	0,41%
2009	33.764.000.043 €	163.800.174 €	0,49%
Variación período	Δ 63,03%	Δ 346,79%	+0,31

Fuente: Estado de gastos de las Leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los años 2003 a 2009 y órdenes reguladoras de estas transferencias aprobadas para cada ejercicio por la Consejería de Gobernación.

### 2.3.2. El Fondo general para la nivelación de los servicios municipales

De las diversas modalidades de transferencias y subvenciones englobadas dentro del Plan de Cooperación Municipal, el Fondo para la nivelación de los servicios de competencia municipal es, sin duda, el instrumento que más se asemeja en su configuración a una fórmula de participación ordinaria, general e incondicionada de las Corporaciones Locales en los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma. No toma explícitamente como objeto una parte de la recaudación que obtiene la Hacienda autonómica a través de sus tributos propios o cedidos, mas resulta fácil hacer un cálculo aproximado cuánto representa su cuantía anual respecto de ésta, conforme a las previsiones presupuestarias de ingresos por los capítulos 1 a 3.

CUADRO 5  
**PESO RELATIVO DE LOS FONDOS PARA LA NIVELACIÓN DE SERVICIOS MUNICIPALES (FNSM) EN LOS INGRESOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA (CAPÍTULOS 1, 2 Y 3). EJERCICIOS 2003 A 2009**

EJERCICIO	CAPÍTULO 1 Impuestos directos	CAPÍTULO 2 Impuestos indirectos	CAPÍTULO 3 Tasas y otros ingresos	TOTAL Capítulos 1, 2 y 3	FNSM Peso relativo
2003	1.819.842.488 €	5.583.576.394 €	411.675.728 €	7.815.094.610 €	0,47%
2004	2.050.885.760 €	5.966.740.821 €	468.867.058 €	8.486.493.639 €	0,47%
2005	2.388.746.237 €	6.701.463.423 €	498.273.597 €	9.588.483.257 €	0,87%
2006	2.881.428.433 €	7.519.912.457 €	489.530.258 €	10.890.871.148 €	1,14%
2007	3.393.620.491 €	8.440.747.251 €	522.559.137 €	12.356.926.879 €	1,21%
2008	4.019.451.381 €	9.098.528.728 €	553.477.488 €	13.671.457.597 €	0,97%
2009	4.732.450.210 €	7.214.812.875 €	606.270.704 €	12.553.533.789 €	1,30%
Variación período	Δ 160,05%	Δ 62,95% (2003-08) Δ 29,21% (2003-09)	Δ 47,27%	Δ 74,94% (2003-08) Δ 60,63% (2003-09)	+0,83

Fuente: Estado de gastos de las Leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los años 2003 a 2009 y órdenes reguladoras de estas transferencias aprobadas para cada ejercicio por la Consejería de Gobernación.

Por añadidura, de la proximidad de este Fondo con la exigencia constitucional y ahora también estatutaria de conferir una participación a las Haciendas locales en los tributos de la Comunidad Autónoma da fe la siguiente afirmación, contenida en los preámbulos de las órdenes reguladoras de su distribución entre los Municipios para los ejercicios 2007 y 2008:

“Puede afirmarse, finalmente, que la evolución de las cifras, la objetividad en su distribución y la estabilidad en su percepción, son un claro exponente del avance de la participación de la administración autonómica en la financiación incondicionada de los municipios y que, sin duda, será un antecedente relevante para la puesta en marcha de los futuros instrumentos de colaboración financiera que se implementen como desarrollo de las novedosas previsiones estatutarias en esta materia.”

Hemos sintetizado las características esenciales del Fondo principal de nivelación en una ficha-resumen, a la que nos remitimos para un análisis pormenorizado. En cualquier caso, no está de más destacar que presenta una manifiesta vinculación con la suficiencia financiera, al tener encomendada la misión de contribuir a la prestación equilibrada de los servicios municipales, con el fin último de procurar un tratamiento paritario de los ciudadanos en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Por esta razón se designa como beneficiarios del mismo a todos los Ayuntamientos de Andalucía. No obstante, el número de habitantes representa un dato muy relevante a la hora de fijar las reglas de reparto, dado que su normativa reguladora traza una línea divisoria entre el régimen establecido para los Municipios con población igual o superior a 75.000 habitantes y el de aquellos otros que se sitúan por debajo de ese umbral, los cuales merecen una atención preferente.

La dotación global del Fondo es fijada anualmente en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma, si bien en los últimos años comienza a ser frecuente la aprobación de una cuantía adicional a lo largo del ejercicio, como ha sucedido en 2006 y 2007. La distribución de las transferencias es operada después por vía reglamentaria, mediante una orden específica de la Consejería de Gobernación que diseña un modelo de reparto bastante sencillo. En el supuesto de los Municipios de menos de 75.000 habitantes es el resultado de la combinación de tres criterios básicos. Una parte se asigna de modo lineal mediante cuantías fijas, iguales para todos los Ayuntamientos. Un segundo bloque se reparte en proporción directa a la población equivalente de cada Municipio, magnitud que resulta de la ponderación de su población de derecho por un indicador sintético de necesidades de financiación que toma en consideración diversas variables estadísticas (núcleos de población, porcentaje de población menor de 16 años y mayor de 65, número de viviendas por habitante, número de plazas de alojamiento por habitante, tasa de paro y renta media declarada). Por último, una tercera sección se distribuye de manera inversamente proporcional a la capacidad fiscal de cada Entidad Local.

Con relación a este último aspecto distributivo hay que precisar que tras los cambios introducidos por la Orden de 3 de marzo de 2004, este año se ha acabado convirtiendo en una especie de año base, en el que se efectuó por primera vez la distribución de la dotación anual del Fondo con arreglo a los criterios indicados y se estableció una cláusula de garantía al objeto de que ningún Municipio perdiese financiación en comparación con el año anterior. A partir de entonces, entre 2005 y 2008 se ha optado cada año por simplificar al máximo el reparto, consolidando las cantidades percibidas en el ejercicio precedente y repartiendo el incremento de transferencias conforme a esos criterios predeterminados.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar el elemento más sobresaliente, a nuestro juicio, de la regulación de este instrumento de cooperación económica con las Entidades Locales. Nos referimos al hecho de que se traduzca siempre en una atribución de fondos de naturaleza no finalista o incondicionada, no sujeta a obligación de justificación. Cada Ayuntamiento goza de plena autonomía en cuanto al empleo de los ingresos transferidos, de los que podrá valerse para subvenir en general los gastos soportados por la prestación de los servicios municipales.

## **FONDO PARA LA NIVELACIÓN DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES EJERCICIOS 2004 A 2008**

### **Estructura**

- Fondo único, con la dotación anual que se apruebe por la Ley de Presupuestos de cada ejercicio.
- No obstante, en algunos ejercicios recientes (2006 y 2007) se ha aprobado una dotación adicional o complementaria durante el ejercicio.

### **Entidades Locales beneficiarias**

- Todos los Municipios, con consideración preferente los pequeños y medianos.
- Se distinguen tres grupos de Municipios a efectos de reparto:
  - Municipios mayores de 75.000 habitantes.
  - Municipios menores de 75.000 habitantes que fueron objeto de un tratamiento específico en cuanto al reparto del ejercicio 2005.
  - Resto de Municipios menores de 75.000 habitantes.

### **Finalidad**

- Garantía de la suficiencia financiera, contribuyendo a la prestación equilibrada de los servicios municipales en aras de los principios de solidaridad y autonomía, especialmente de los servicios mínimos que los Municipios deben ofrecer a sus habitantes.
- Mejora de la situación económica y financiera de las Entidades Locales.
- Puesta a disposición de los Municipios de financiación incondicionada procedente de recursos financieros de la Comunidad Autónoma.
- Identificación y atención a la existencia de factores de sobrecoste en la prestación de los servicios públicos, así como a la menor capacidad para generar recursos.

### **Objeto**

- Participación de la Comunidad Autónoma en la financiación incondicionada de los Municipios, pero sin vinculación directa en su cuantía ni en su evolución a la recaudación tributaria de la Hacienda autonómica.

### **Evolución del Fondo**

- La Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma fija la cuantía anual del Fondo.
- Se contempla expresamente una cláusula general que garantiza un volumen mínimo de ingresos en el tránsito de un ejercicio a otro.

### **Criterios de distribución del Fondo. Aspectos generales**

- Los criterios de distribución entre las Entidades Locales beneficiarias son fijados para cada ejercicio mediante orden de la Consejería de Gobernación.
- En dichas órdenes se afirma que para operar el reparto se utiliza un modelo objetivo que pretende recoger las necesidades y capacidades de los distintos Municipios, dividiéndolos en tres grupos, pero proporcionando al mismo tiempo un marco financiero y presupuestario estable.

### **Criterios de distribución de la dotación del Fondo en el ejercicio 2004 (artículos 4 y 5 de la Orden de 3 de marzo de 2004)**

- Se garantiza que ningún Municipio percibirá en 2004 una transferencia inferior a la recibida en 2003 (fondo de nivelación más fondo de compensación).
- Municipios con población igual o superior a 75.000 habitantes
  - A este grupo se le asigna un montante global de 5.310.970,25 €.
  - Cada Municipio percibe los mismos importes que le correspondiesen en el año 2003.
- Municipios con población inferior a 75.000 habitantes
  - A este grupo se le asigna un montante global de 34.918.130,75 €.
  - Para determinar la transferencia correspondiente a cada Municipio de este grupo se aplican los siguientes indicadores:

1. 47,3% del importe total (16.516.275,84 €) se reparte por partes iguales entre todos los Municipios de este grupo (21.847,93 € por Municipio).
2. 38,7% del importe total (13.513.316,60 €) se reparte en función de los datos sobre población equivalente de Andalucía. A cada Municipio corresponde un importe en función de su población equivalente, obtenida con datos de población de derecho referida a 1 de enero de 2003 y resultante de la revisión del padrón municipal del Instituto Nacional de Estadística, ponderada por un indicador sintético de necesidades de financiación.

Fórmula para el cálculo de la población equivalente

$$PEQ(j) = FCP(j) * PD(j)$$

Donde

PEQ(j) es la población equivalente del municipio «j»

FCP(j) es el indicador sintético de ponderación del municipio «j»

PD(j) es la población de derecho del municipio «j».

#### Fórmula para el cálculo del indicador sintético de ponderación del municipio «j»

$$FCP(j) = 1/100 \times (22,2 V2 + 8,9 V3 + 13,3 V4 + 7,2 V5 + 7,6 V6 + 4,5 V7 + 14,3 V8 + 22,0 V9)$$

Este indicador sintético de ponderación está formado por las siguientes variables, tomadas del Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA) de 3 de enero de 2003 del Instituto de Estadística de Andalucía (IEA).

Variable	Ponderación en %
Número de núcleos-V2	22,2%
Porcentaje de población menor de 16 años-V3	8,9%
Porcentaje de población mayor de 65 años-V4	13,3%
Tasa de incremento relativo-V5	7,2%
Núm. de viviendas por habitante-V6	7,6%
Núm. de plazas de alojamiento por habitante-V7	4,5%
Tasa de paro registrado-V8	14,3%
Renta media declarada-V9	22,0%
Total	100%

3. 14% del importe total (4.888.538,38 €) se distribuye de manera inversamente proporcional a la capacidad fiscal de cada Municipio, calculada según los datos fiscales de la Agencia Tributaria del Ministerio de Hacienda y del Catastro de Andalucía de 2001.

#### Críterios de distribución de la dotación del Fondo en el ejercicio 2005 (artículos 4 y 5 de la Orden de 4 de febrero de 2005)

- Se garantiza que ningún Municipio percibirá en 2005 una transferencia inferior a la percibida en 2003 (fondo de nivelación más fondo de compensación).
- Se actualizan los datos de población y se mantienen los valores del resto de variables utilizados en el ejercicio precedente.
- Municipios con población igual o superior a 75.000 habitantes
  - A este grupo se le asigna un montante global de 5.629.628,20 €.
  - Cada Municipio percibe el importe resultante de incrementar en un 6% lo que le correspondiese en la distribución de los créditos iniciales del ejercicio 2004.



- Municipios con población inferior a 75.000 habitantes
  - A este grupo se le asigna un montante global de 74.599.472,80 €.
  - Para determinar la transferencia correspondiente a cada Municipio de este grupo se aplican los siguientes indicadores:
    1. 47,3% del importe total (35.285.550,63 €) se reparte por partes iguales entre todos los Municipios de este grupo (46.674,01 € por Municipio).
    2. 38,7% del importe total (28.869.995,97 €) se reparte en función de los datos sobre población equivalente de Andalucía. La población equivalente de cada Municipio se obtiene a partir de datos de población de derecho referida a 1 de enero de 2004, resultante de la revisión del padrón municipal del Instituto Nacional de Estadística El indicador sintético de necesidades de financiación utilizado para ponderar la población se define a partir de variables tomadas del Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA), edición de 2004, del Instituto de Estadística de Andalucía (IEA).  
Vid. las fórmulas para el cálculo de la población equivalente y del indicador sintético de ponderación reproducidas en el ejercicio 2004.
    3. 14% del importe total (10.443.926,19 €) se distribuye de manera inversamente proporcional a la capacidad fiscal de cada municipio, calculada según los datos fiscales de la Agencia Tributaria del Ministerio de Hacienda y del Catastro de Andalucía de 2002.

**Criterios de distribución de la dotación básica del Fondo en el ejercicio 2006 (artículos 4 y 5 de la Orden de 24 de febrero de 2006)**

- Se garantizan a todos los Municipios los importes percibidos con la distribución de la dotación presupuestaria inicial del ejercicio 2005.
- Se actualizan los datos de población y se mantienen los valores del resto de variables utilizados en el ejercicio precedente.
- Municipios con población igual o superior a 75.000 habitantes
  - A este grupo se le asigna un montante global de 5.967.405,89 €.
  - Cada Municipio percibe el importe resultante de incrementar en un 6% lo que le correspondiese en la distribución de los créditos iniciales del ejercicio 2005.
- Municipios con población inferior a 75.000 habitantes que en el ejercicio 2005 fueron objeto de un tratamiento específico a la hora del reparto
  - Se trata de los Municipios que en 2005 tuvieron un incremento de dotación sobre el ejercicio precedente superior al 100%, ascendiendo la misma a más de 150.000 €.
  - Se les sujeta a limitación de percibir en 2006 los mismos importes que en 2005, sin incrementos adicionales algunos.
- Resto de Municipios con población inferior a 75.000 habitantes
  - A este grupo, junto con el anterior, se le asigna un montante global de 83.889.187,23 €.
  - Para determinar la transferencia correspondiente a cada Municipio se aplican los siguientes criterios:
    1. Se consolidan para cada Municipio las cantidades percibidas en el ejercicio 2005.
    2. El incremento de la dotación presupuestaria del ejercicio 2006 respecto del anterior se distribuye con los siguiente indicadores:
      - a. 47,3% del importe total se reparte por partes iguales entre todos los Municipios de este grupo.
      - b. 38,7% del importe total se reparte en función de los datos sobre población equivalente de Andalucía. La población equivalente de cada Municipio se obtiene a partir de datos de población de derecho referida a 1 de enero de 2005, resultante de la revisión del padrón municipal del Instituto Nacional de Estadística El indicador sintético de necesidades de financiación utilizado para ponderar la población se define a partir de variables tomadas del Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA), edición de 2004, del Instituto de Estadística de Andalucía (IEA).  
Vid. las fórmulas para el cálculo de la población equivalente y del indicador sintético de ponderación reproducidas en el ejercicio 2004.

- c. 14% del importe total se distribuye de manera inversamente proporcional a la capacidad fiscal de cada municipio, calculada según los datos fiscales de la Agencia Tributaria del Ministerio de Hacienda y del Catastro de Andalucía de 2002.

**Criterios de distribución de la dotación adicional del Fondo en el ejercicio 2006 (artículo 2 de la Orden de 10 de noviembre de 2006)**

- La distribución de la dotación extraordinaria (30.143.406 euros) se realiza de forma proporcional a la cantidad asignada a cada Municipio en el reparto de la dotación ordinaria del Fondo para el ejercicio 2006, conforme a la Orden de 24 de febrero de ese año.
- Cada Municipio experimenta un incremento sobre lo percibido del 33,6%.

**Criterios de distribución de la dotación básica del Fondo en el ejercicio 2007 (artículo 4 de la Orden de 19 de marzo de 2007)**

- Se garantizan a todos los Municipios los importes percibidos con la distribución de la dotación presupuestaria inicial del ejercicio 2006.
- Se actualizan los datos de población y se mantienen los valores del resto de variables utilizados en el ejercicio precedente.
- Municipios con población igual o superior a 75.000 habitantes
  - A este grupo se le asigna un montante global de 6.564.146,47 €.
  - Cada Municipio percibe el importe resultante de incrementar en un 10% lo que le correspondiese en la distribución de los créditos iniciales del ejercicio 2006.
- Municipios con población inferior a 75.000 habitantes que en la distribución inicial del Fondo del ejercicio 2006 percibieron los mismos importes que en 2005 (ejercicio en el que fueron objeto de un tratamiento específico a la hora del reparto)
  - A este grupo se le asigna un montante global de 8.280.353,10 €.
  - Cada Municipio percibe el importe resultante de incrementar en un 6% lo que le correspondiese en la distribución de los créditos iniciales del ejercicio 2006.
- Resto de Municipios con población inferior a 75.000 habitantes
  - A este grupo se le asigna un montante global de 105.155.500,43 €.
  - Para determinar la transferencia correspondiente a cada Municipio de este grupo se aplican los siguientes criterios:
    1. Se consolidan para cada Municipio las cantidades percibidas en el ejercicio 2006.
    2. El incremento de la dotación presupuestaria del ejercicio 2007 respecto del anterior se distribuye con los mismos indicadores y metodología que en 2006, esto es:
      - a. 47,3% del importe total se reparte por partes iguales entre todos los Municipios de este grupo.
      - b. 38,7% del importe total se reparte en función de los datos sobre población equivalente de Andalucía. La población equivalente de cada Municipio se obtiene a partir de datos de población de derecho referida a 1 de enero de 2006, resultante de la revisión del padrón municipal del Instituto Nacional de Estadística El indicador sintético de necesidades de financiación utilizado para ponderar la población se define a partir de variables tomadas del Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA), edición de 2004, del Instituto de Estadística de Andalucía (IEA).  
Vid. las fórmulas para el cálculo de la población equivalente y del indicador sintético de ponderación reproducidas en el ejercicio 2004.
  - c. 14% del importe total se distribuye de manera inversamente proporcional a la capacidad fiscal de cada municipio, calculada según los datos fiscales de la Agencia Tributaria del Ministerio de Hacienda y del Catastro de Andalucía de 2002.

**Criterios de distribución de la dotación adicional del Fondo en el ejercicio 2007 (artículo 2 de la Orden de 11 de diciembre de 2007)**

- La distribución de la dotación extraordinaria (25.000.000 de euros) se realiza de forma proporcional a la cantidad asignada a cada Municipio en el reparto de la dotación ordinaria del Fondo para el ejercicio 2007, conforme a la Orden de 19 de marzo de ese año.

- Cada Municipio experimenta un incremento sobre lo percibido del 20,8%.

**Criterios de distribución del Fondo en el ejercicio 2008 (artículo 4 de la Orden de 15 de febrero de 2008)**

- Se garantizan los niveles de financiación del ejercicio anterior para los distintos grupos de Municipios, de manera que cada uno de ellos recibirá los importes percibidos en el ejercicio presupuestario 2007.
- Pese a las variaciones poblacionales habidas en algunos Municipios, al objeto de mantener un modelo estable se opta por mantenerlos en el grupo en el que estaban adscritos en el reparto del ejercicio 2005.
- Municipios con población igual o superior a 75.000 habitantes
  - A este grupo se le asigna un montante global de 6.761.070,86 €.
  - Cada Municipio percibe el importe resultante de incrementar en un 3% lo que le correspondiese en la distribución de los créditos iniciales del ejercicio 2007.
- Municipios con población inferior a 75.000 habitantes que en la distribución inicial del Fondo del ejercicio 2006 percibieron los mismos importes que en 2005 (ejercicio en el que fueron objeto de un tratamiento específico a la hora del reparto)
  - A este grupo se le asigna un montante global de 8.280.353,10 €.
  - Cada Municipio percibirá la cuantía inicial asignada en el ejercicio 2007.
- Resto de Municipios con población inferior a 75.000 habitantes
  - A este grupo se le asigna un montante global de 112.158.576,04 €.
  - Cada Municipio percibirá la cuantía inicial asignada en el ejercicio 2007, incrementada en un 6,66%.

**Carácter de los ingresos**

- Transferencias corrientes de carácter incondicionado, no finalistas, por lo que los documentos de pago correspondientes se efectuarán en firme.
- El abono de las transferencias se hace efectivo por la Delegación del Gobierno en cada provincia en dos pagos para cada Ayuntamiento, por importe del 50% cada uno de ellos.
- A efectos de que el órgano gestor tenga constancia de la recepción de los fondos se impone a los Ayuntamientos el deber de remitir a la Delegación del Gobierno en la respectiva Provincia, dentro de los tres meses siguientes al segundo pago, una certificación acreditativa del ingreso de las transferencias y los números de los asientos contables practicados.
- Con el fin de procurar una mejor aplicación de los recursos públicos, la Dirección General de Administración Local pondrá en marcha mecanismos para analizar la idoneidad de los criterios de distribución establecidos y su adecuación a los objetivos perseguidos por este Fondo.

*2.3.3. El Fondo específico para la nivelación de los servicios municipales vinculados a la acogida e integración de inmigrantes*

Como antes advertimos, desde 2005 la Comunidad Autónoma ha desarrollado un Fondo complementario, que trata de atender la inevitable repercusión que la presión asimétrica de la inmigración tiene sobre la demanda de determinados servicios municipales, vinculados de modo directo a las tareas de acogida e integración de los inmigrantes. Supone, pues, un reconocimiento explícito de los inevitables efectos que este fenómeno creciente comporta para el gasto público de la Administración local, siempre la más cercana al ciudadano.

La financiación que lo nutre proviene de los Presupuestos Generales del Estado, donde se viene recogiendo anualmente un crédito como transferencias a las Comunidades Autónomas para hacer efectivo el llamado "Marco de Cooperación para la Gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes, así como su refuerzo educativo", establecido por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en la actualidad Ministerio de Trabajo e Inmigración. Tras la suscripción del oportuno convenio de colaboración entre el Ministerio y la Junta de Andalucía, ésta asumió en 2005 el compromiso de derivar a las Corporaciones Locales con una mayor presión migratoria el 50 por 100 de la aportación recibida del Estado, exigencia que se cumplió creando un Fondo adicional de nivelación. En 2006, 2007 y 2008 el compromiso ha quedado fijado en un 40 por 100, como consecuencia de la prórroga de dicho convenio.

Al igual que sucede con el Fondo ordinario, nos encontramos ante transferencias no condicionadas a los Ayuntamientos. Como indican las disposiciones reglamentarias aprobadas por la Administración autonómica para ordenar su reparto (órdenes anuales de la Consejería de Gobernación), suponen "una gratuita disposición de fondos que vendrán a financiar operaciones o actividades no singularizadas –ni siquiera previamente determinadas– destinadas a satisfacer el conjunto de las obligaciones", con la única condición de que tengan encaje en los ejes acordados en el marco estatal y el convenio bilateral anteriormente aludidos.

### **FONDO PARA LA NIVELACIÓN DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES VINCULADOS A LA ACOGIDA E INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES. EJERCICIOS 2005 A 2008**

#### **Entidades Locales beneficiarias**

- Municipios afectados por una mayor presencia de personas inmigrantes.
- Se entiende por personas inmigrantes a los nacionales de terceros países empadronados en los Municipios de Andalucía a 1 de enero del año anterior, excluyendo de este cómputo a los nacionales de los países de la Unión Europea y a los nacionales de los países cuyos Índices de Desarrollo Humano (IDH) en el año precedente sean superiores al de España y no estén encuadrados en el grupo anterior (Noruega, Islandia, Suiza, Japón, Canadá, Estados Unidos y Australia).

#### **Finalidad**

- Compensar los efectos que produce sobre los servicios municipales la presión asimétrica ejercida por el fenómeno migratorio.

#### **Objeto**

- Derivación de transferencias recibidas por la Comunidad Autónoma con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, en desarrollo del "Marco de Cooperación para la Gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes, así como su refuerzo educativo".

#### **Evolución del Fondo**

- De acuerdo con la financiación recibida del Estado en cada ejercicio, la Comunidad Autónoma distribuye las transferencias entre las Corporaciones Locales conforme al criterio de mayor presión migratoria.

#### **Criterios de distribución de la dotación del Fondo**

- Se determinan las cantidades que corresponden a cada Provincia sobre el total, las cuales se distribuyen después entre los Municipios seleccionados, utilizando los criterios fijados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (en la actualidad Ministerio de Trabajo e Inmigración) para la distribución de las transferencias entre las Comunidades Autónomas.
- En concreto se utilizan los siguiente criterios y fuentes en orden al reparto provincial:
  - C1 Asignación básica para cada Provincia, en aplicación del criterio de solidaridad interterritorial.
  - C2 Situaciones especiales de cada Provincia, teniendo en cuenta determinadas circunstancias (frontera exterior, campañas de temporada agrícola, hostelería, servicios de proximidad, composición de la población inmigrante, pirámide de edad y otros factores de diferente importancia).
  - C3 Número de extranjeros empadronados extracomunitarios empadronados en cada Provincia.
  - C4 Número de trabajadores extracomunitarios afiliados a la Seguridad Social, excluido el régimen especial agrario, en cada Provincia.
  - C5 Número de trabajadores extracomunitarios afiliados a la Seguridad Social en el régimen especial agrario en cada Provincia.
  - C6 Renta per cápita provincial.

Criterio	Ejercicio 2005 Peso relativo	Ejercicio 2006 Peso relativo	Ejercicio 2007 Peso relativo	Ejercicio 2008 Peso relativo
C1	22,50%	17,5%	10%	10%
C2	12,50%	25%	35%	35%
C3	25%	20%	17,50%	17,50%
C4	17,50%	15%	12,50%	12,50%
C5	15%	15%	15%	15%
C6	7,50%	7,50%	10%	10%

- En orden a verificar la situación de los Municipios respecto del fenómeno migratorio se utiliza un modelo de baremación, definido en la Orden de 2005 y objeto de algunos retoques en las Órdenes de 2006 y 2007. Reproducimos a continuación el modelo reflejado en el artículo 4.3 de la Orden de 23 de junio de 2008.

#### **Función utilizada para la baremación de los Municipios en la Orden de 23 de junio de 2008**

$$P = k1 V1 + k2 V2 + k3 V3 + k4 V4 + k5 V5 + k6 V6$$

#### **Variables utilizadas (V)**

P = Puntos que obtiene cada Municipio en relación con las variables, conforme a datos referidos a 1 de enero de 2007

V1 = Número total de personas empadronadas en el Municipio

V2 = Número de inmigrantes empadronados en el Municipio

V3 = Desviación del porcentaje de personas inmigrantes sobre la población total del Municipio respecto al porcentaje de personas inmigrantes sobre la población total de la Provincia

V4 = Tasa de feminización de la población inmigrante en el Municipio

V5 = Financiación recibida en los últimos años destinada a políticas de acogida e integración de inmigrantes en el marco de las convocatorias de la Consejería de Gobernación en esta materia

V6 = Valoración del Plan de Acción, presentado en el año 2007, en función del análisis de las acciones programadas, desarrolladas y evaluadas y sus aspectos técnicos

#### **Pesos (k) asignados a las variables y que cumplen la siguiente condición $\sum k1 = 200$**

K= pesos asignados a las variables

Para Municipios no hayan recibido financiación en el año 2007 mediante la Orden de transferencias

k1 = 25, k2= 40, k3 = 45, k4 = 10, k5 = 80 y k6 = 0

Para Municipios que hayan recibido financiación en el año 2007 mediante la Orden de transferencias

k1 = 25, k2 = 40, k3 = 45, k4 = 10, k5 = 0 y k6 = 80

#### **Otras reglas para la baremación de los Municipios**

- Determinada la puntuación asignada a cada Municipio, se seleccionan aquellos que alcanzan al menos 1.065 puntos.
- En el caso de empate en la puntuación dentro de la misma Provincia se selecciona el Municipio que cuente con mayor población inmigrante empadronada a 1 de enero de 2007.
- En el supuesto de que en algún Municipio financiado anteriormente hubiera disminuido la población inmigrante respecto al pasado ejercicio recibirá la misma cantidad que en 2007.

#### **Carácter de los ingresos**

- Transferencias corrientes de carácter incondicionado, no finalistas, por lo que los documentos de pago correspondientes se efectuarán en firme.
- El abono de las transferencias se hace efectivo por la Delegación del Gobierno en cada Provincia en un solo pago para cada Ayuntamiento.
- A efectos de que el órgano gestor tenga constancia de la recepción de los fondos se impone a los Municipios el deber de remitir a la Delegación del Gobierno en la respectiva Provincia, dentro de los tres meses siguientes al segundo pago, una certificación acreditativa del ingreso de las transferencias y los números de los asientos contables practicados.

- El empleo de las cantidades recibidas se operará por medio de actuaciones que, siendo autónomamente determinadas por cada Municipio receptor a través de un plan de acción, encajen dentro de los ejes, principios rectores y líneas de actuación prioritarias definidos en el "Marco de Cooperación para la Gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes", el Convenio suscrito al efecto entre el antiguo Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (actual Ministerio de Trabajo e Inmigración) y la Consejería de Gobernación y el acuerdo operativo suscrito entre la Consejería de Gobernación y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP).
- Los Municipios receptores están sujetos a la obligación de suministrar información para facilitar el seguimiento, mediante la presentación de su plan de acción, así como la evaluación de las actuaciones desarrolladas conforme a los ejes, principios rectores y líneas de actuación prioritarios.

### 3. REIVINDICACIONES DE LAS ENTIDADES LOCALES Y PROPUESTAS LEGISLATIVAS

#### 3.1. Posición de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP)

La creación de un Fondo de Cooperación Local como instrumento que facilite el cumplimiento del artículo 142 del texto constitucional, agrupando las diversas modalidades de transferencias de ingresos articuladas por la Hacienda autonómica, ha sido una reivindicación histórica y permanente de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (en adelante FAMP), exteriorizada desde prácticamente el mismo momento de su creación. Con la lógica salvedad de la 1.<sup>a</sup> Asamblea General estatuyente, las seis celebradas con posterioridad han aprobado diversas resoluciones que reflejan una firme y reiterada toma de posición institucional en la materia<sup>19</sup>.

Con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 39/1988, en la 2.<sup>a</sup> Asamblea General (12-13 de febrero de 1988) se acordó una Resolución de la Comisión de Hacienda bajo el título de "*La necesaria reforma de las finanzas locales en Andalucía*", donde se formulaban diversas demandas respecto de las transferencias de otras Administraciones a las Haciendas locales. En cuanto a las transferencias procedentes de la Hacienda autonómica se instaba a los poderes autonómicos a actuar en la dirección siguiente:

"2. Participación en los ingresos de la Comunidad Autónoma: el Fondo Andaluz de Cooperación Local.

En cumplimiento de los preceptos constitucionales y en atención a haberles sido cedidos recursos ordinarios del Estado sobre cuyos productos participaban anteriormente los entes locales, la Comunidad Autónoma Andaluza, deberá constituir (sic) Fondo Andaluz de Cooperación Local sobre los capítulos I y II de su presupuesto de ingresos que tendrá el carácter de recursos corrientes para las Entidades Locales.

La distribución de este Fondo se realizará según los criterios que en su momento elabore la FAMP. La entrada en vigor del citado Fondo no será posterior al ejercicio económico de 1989".

En las conclusiones de esta resolución la Asamblea General mandó a la Comisión Ejecutiva que presentase antes del inicio del mes de junio de 1988, previa propuesta de la Comisión de Hacienda, los criterios que habrían de servir para la elaboración de la Ley del Fondo Andaluz de Cooperación Local, con el fin de que ésta pudiera ser aprobada por el Parlamento andaluz en plazo suficiente para comenzar a aplicarse en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1989.

La reclamación de los representantes locales fue atendida en parte, pues se creó una nueva vía de financiación pero no exactamente en los términos reclamados. En efecto, en el período que medió hasta la siguiente

19 Dejamos constancia de nuestro agradecimiento a D. Antonio Nieto, Secretario de la FAMP, por proporcionarnos el texto de algunas Resoluciones. Las Resoluciones de la 2.<sup>a</sup>, 6.<sup>a</sup> y 7.<sup>a</sup> Asambleas Generales están disponibles en la página web (<http://www.famp.es>).

convocatoria de la Asamblea General de la FAMP se puso en marcha el ya mencionado programa de nivelación de los servicios municipales, que apareció por primera vez con el carácter de financiación incondicionada destinada a todos los Ayuntamientos en la citada Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1989. Pese a reconocer el avance decisivo que supuso dicho programa desde el punto de vista de las relaciones de colaboración entre las Administraciones autonómica y locales, entre las resoluciones particulares o específicas sobre Hacienda aprobadas en la 3.ª Asamblea General (20-21 de febrero de 1992) figura una con el siguiente contenido:

"PRIMERA.- La Federación Andaluza de Municipios y Provincias requerirá a la Junta de Andalucía para que, en cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 142 y de la Ley 39/88, en su artículo 2, coadyuven a la suficiencia financiera de las Entidades Locales andaluzas, mediante la creación de un fondo que, recoja los recursos hoy distribuidos (finalistas y no finalistas) a las Corporaciones Locales de Andalucía a través de su Presupuesto.

Este Fondo que nacerá con las cantidades que actualmente se distribuyen a las Entidades Locales de Andalucía, contenidas en la Ley de Presupuestos de la Junta de Andalucía de 1992, crecerá en años sucesivos en igual medida que crezcan las transferencias del Estado a los municipios españoles por su participación en los Tributos del Estado.

La Federación Andaluza de Municipios y Provincias, el Consejo Andaluz de Municipios y la Junta de Andalucía negociarán, en su momento, los criterios de distribución de este Fondo entre los municipios.

En cualquier caso, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias valora positivamente, como ya hemos dicho anteriormente, la creación y potenciación del «Programa de Nivelación de Servicios Municipales», que como participación en los tributos de la Junta de Andalucía llega a los Ayuntamientos de forma no finalista. Con esta resolución lo que se propone es consagrar definitivamente esta participación y cerrar el modelo de financiación múltiple descentralizado que propugnan nuestra Carta Magna, la Ley 39/88 y el Estatuto de Autonomía para Andalucía".

Por aquel entonces ya empezaba a barruntarse la idea del *Pacto Local*, como lo demuestra el hecho de que en esa Asamblea General se aprobase también una Resolución sobre "*Descentralización de competencias y recursos de la Comunidad Autónoma a las Corporaciones Locales*", en virtud de la cual se encargaba a la Comisión Ejecutiva la apertura de un proceso negociador con el Gobierno autonómico.

La idea tomó finalmente cuerpo en la 4.ª Asamblea General (24-25 de noviembre de 1995), en la que fueron aprobadas diversas resoluciones en materia de *Pacto Local*. En orden a procurar un mayor grado de suficiencia financiera de las Haciendas locales se adoptó una serie de resoluciones referidas a actuaciones a desarrollar por las Corporaciones Locales, el Gobierno de la Nación y la Junta de Andalucía. Entre estas últimas se incluyó de nuevo la reclamación del establecimiento de un Fondo autonómico de cooperación, formulada en los términos siguientes:

"1.- La participación de las Corporaciones Locales en los ingresos de la Comunidad Autónoma y la colaboración y cooperación de la misma a su suficiencia financiera se articula en Andalucía a través del Plan de Cooperación Municipal.

La FAMP propone la reforma del Plan de Cooperación Municipal de acuerdo con los siguientes criterios:

a) Su dotación debe incrementarse desde el ejercicio de 1996 hasta alcanzar a corto plazo los sesenta mil millones de pesetas, cantidad ésta que no debe ser en ningún caso inferior al tres por ciento de los ingresos previstos en los Presupuestos Generales de la Junta de Andalucía.

b) Su actual estructura debe modificarse de manera que contemple los siguientes programas:

1) El Programa de Nivelación de los Servicios Municipales. Con una dotación de veinte mil millones de pesetas para transferencias corrientes de carácter incondicionado. Debe convertirse en el Fondo de Cooperación Andaluz, regulado con carácter estable y automático en la fijación de

su cuantía proporcional a los ingresos de la Comunidad Autónoma. Los criterios de su distribución deben ser acordados con las Corporaciones Locales.

2) El Programa de Inversiones en Obras e Infraestructura Local. Con igual dotación de veinte mil millones de pesetas como transferencias de capital para financiar obras e infraestructuras que las Corporaciones determinen.

3) El programa de Colaboración de la Junta de Andalucía con las Corporaciones Locales. Dotado con veinte mil millones de pesetas para financiar los programas sectoriales relativos a competencias locales".

La petición no surtió el efecto deseado, pues en la Resolución sobre "*Los Municipios andaluces ante el siglo XXI*", aprobada en la 5.ª Asamblea General (12-13 de noviembre de 1999), volvió a emplazarse a la Administración de la Junta de Andalucía para que acometiese las reformas necesarias:

"1.- Denunciar el incumplimiento por parte de la Junta de Andalucía en cuanto a la reforma del Plan de Cooperación Municipal propuesto por la FAMP en la última Asamblea. Si bien dicho Plan aumenta cada año en los Presupuestos Generales de la Junta de Andalucía, prácticamente no ha cambiado su estructura, sobre todo en lo concerniente al aumento del Fondo de Nivelación de Servicios Municipales que permanece, de hecho, con las mismas cantidades desde hace varios ejercicios. Reiteramos la necesidad del incremento de dicha partida hasta convertirse en el Fondo de Cooperación Andaluz, regulado con carácter estable y automático. Los criterios para su distribución deben ser acordados con los Ayuntamientos".

No obstante, esta Resolución recoge asimismo como novedad una solicitud dirigida a la Gobierno regional para que promueva la aprobación de una ley autonómica reguladora de la financiación local, con el fin de consolidar en un marco normativo estable y general la participación en los ingresos de la Hacienda autonómica, hasta ahora regulada –salvo en su dotación presupuestaria– por normas de rango reglamentario. En este sentido la FAMP acordó:

"3.- Reivindicar al Consejo de Gobierno la aprobación inmediata de una Ley de Financiación de las Corporaciones Locales de Andalucía que regule la participación de las Corporaciones Locales en los ingresos de la Comunidad Autónoma".

Cuatro años más tarde, la 6.ª Asamblea General (12-13 de diciembre de 2003), adoptó una "*Resolución de política local*" donde vuelve a incidirse en el tema. Se enmarca en el contexto de algunas afirmaciones acerca de la necesidad de incrementar la participación de los Ayuntamientos en el total del gasto público hasta alcanzar un 25 por 100, de remediar la insuficiencia crónica de sus Haciendas y de profundizar en los procesos de descentralización y transferencia de medios desde las Administraciones autonómica y central a los Municipios y Provincias. Eso sí, criticando ahora con dureza la reforma operada por el Estado a través de la Ley 51/2002 y con un tono quizás menos reivindicativo hacia la Comunidad Autónoma se concluye lo siguiente:

"La situación actual de las Haciendas Locales requiere, por tanto, una solución definitiva desde la Administración Central. Los esfuerzos desarrollados desde la Junta de Andalucía para el saneamiento financiero de los Municipios de hasta 10.000 habitantes y las compensaciones para servicios municipales de Ayuntamientos de hasta 50.000 habitantes en el Programa de Cooperación Municipal son bien recibidos, y se debe seguir profundizando en este tipo de medidas, sin perjuicio de lo anterior. Es especialmente importante la aprobación por el Parlamento de Andalucía de una Ley de Financiación las Corporaciones Locales de Andalucía que regule la participación de estas en los ingresos de la Comunidad Autónoma.

Esta Ley ha de tener en cuenta las reivindicaciones históricas del municipalismo andaluz respecto de la nivelación de servicios ya acordadas en otras Asambleas de la FAMP, así como la



necesidad de extender los planes de saneamientos encaminados a saldar la deuda de los Ayuntamientos de forma progresiva y teniendo en cuenta los distintos tramos poblacionales."

Finalmente, la "*Resolución de política local*" acordada en la 7.<sup>a</sup> Asamblea General (30 de noviembre de 2007), última celebrada hasta la fecha, lleva a cabo una valoración muy positiva del hecho de que el Estatuto de Autonomía de 2007 haya hecho suyas muchas de las propuestas de la Federación, reflejando las aspiraciones que los gobiernos locales andaluces habían expresado con anterioridad. Y en la línea de lo manifestado cuatro años atrás se reitera idéntica petición al Legislativo autonómico:

"Como ya hemos señalado, debe ser una prioridad en la nueva legislatura la aprobación por parte del Parlamento de Andalucía de una Ley de Financiación de los Gobiernos Locales de Andalucía que regule la participación de estos en los Tributos de la Comunidad Autónoma, que se instrumentará a través de un fondo de nivelación municipal de carácter incondicionado, en virtud del principio de responsabilidad de gestión que sobradamente cumplen nuestros gobiernos locales."

### 3.2. Otras demandas de las Entidades Locales andaluzas

El *Libro Blanco de la Administración Local de Andalucía* (2002) deja constancia de que se estima necesario un incremento de las ayudas procedentes de la Junta, sobre todo las que tienen carácter no finalista, que bien podría articularse con una participación en los ingresos de la Comunidad Autónoma (PICA). De especial interés son las siguientes consideraciones:

"Mayor participación en los ingresos de la Comunidad Autónoma (PICA)

La participación en los ingresos de la comunidad autónoma es una fuente de recursos prevista en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales que ha experimentado un escaso desarrollo en Andalucía, al igual que en el resto de España. Al mismo tiempo, el número de servicios impropios que prestan los ayuntamientos presenta una tendencia creciente, siendo una parte importante de dichos servicios de titularidad autonómica.

La regularización del ámbito competencial de las administraciones locales andaluzas debe ir acompañada de la definición y articulación de un sistema de transferencias corrientes desde la Junta de Andalucía, equitativo y eficiente."<sup>20</sup>

### 3.3. Propuestas legislativas

La inquietud por poner en funcionamiento un fondo u otro tipo de cauce que permita una verdadera participación de las Entidades Locales en la recaudación tributaria de la Hacienda autonómica se ha dejado sentir en la actividad desarrollada en el seno del Parlamento de Andalucía. Junto a un número importante de proposiciones no de ley y de preguntas acerca del estado de la financiación local, varias propuestas legislativas han tratado de remediar el problema, sin que ninguna de ellas haya prosperado.

En este sentido fueron pioneras dos proposiciones de ley relativas al Fondo Andaluz de Cooperación Municipal presentadas en 1988 y 1989 por el Grupo parlamentario Izquierda Unida-Convocatoria por Andalucía durante la II Legislatura<sup>21</sup>. Lo más llamativo de su contenido era que se pretendía dotar el Fondo nada menos que con un 30 por 100 de la recaudación obtenida por la Comunidad Autónoma a través de los impuestos directos, los impuestos indirectos y las tasas fiscales sobre el juego, es decir, los capítulos 1 y 2 y parte del capítulo 3 de

20 *Libro Blanco de la Administración Local de Andalucía* (2002), págs. 123, 153 y 160-161.

21 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, II Legislatura, núms. 247 y 271, 2 de diciembre de 1988 y 7 de marzo de 1989, respectivamente.

los Presupuestos Generales de la Junta de Andalucía. Para repartir esas cantidades se propuso atender no sólo a la población (50 por 100), sino también a otros elementos como la participación en proyectos supramunicipales para la prestación de servicios (15 por 100), la realización de proyectos económicos con incidencia en la creación de empleo (15 por 100) y una regla de distribución de forma inversamente proporcional en función de la renta per cápita y el índice de empleo (20 por 100).

Años más tarde (2003) la Mesa de la Cámara calificó favorablemente y admitió a trámite una proposición de ley para el desarrollo de la descentralización autonómica a favor de las Entidades Locales de Andalucía, que finalmente no fue tomada en consideración ante la oposición manifestada por el Consejo de Gobierno<sup>22</sup>. Fue presentada por el Grupo Parlamentario Popular con el deseo de diseñar un marco normativo general que impulsase la transferencia, delegación o encomienda de gestión, preferentemente hacia los Municipios, de competencias autonómicas en sectores vitales de la actividad pública (educación, empleo, protección del medio ambiente y del patrimonio histórico-artístico, sanidad o turismo, entre otros). Su título VI versaba específicamente sobre la financiación de las competencias descentralizadas, cuyo diseño se efectuaba a partir del criterio general de que no se reconocerían nuevas competencias a las Entidades Locales andaluzas sin acompañar los mecanismos de financiación oportunos que garantizaran la adecuada prestación de los servicios (artículo 17). A modo de elemento de cierre se sumaría un Fondo de Nivelación Municipal, dotado con cargo al presupuesto de la Comunidad Autónoma para compensar los desequilibrios territoriales en las prestaciones de los servicios públicos que pudieran derivarse del proceso descentralizador (artículo 21). En un primer período transitorio, cuya duración máxima sería de dos años desde la entrada en vigor de la correspondiente ley sectorial de descentralización, se proveería una financiación igual al coste efectivo resultante del traspaso de servicios anualmente actualizado. Las reglas de cálculo de dicho coste efectivo figuraban en el artículo 19 de la propuesta parlamentaria:

“1. Para la valoración del coste efectivo de los traspasos deberá tenerse en cuenta tanto los costes directos e indirectos necesarios para la prestación del servicio como los gastos de inversión destinados a la conservación, mejora y sustitución del capital público adscrito a dicho servicio.

2. Asimismo, se tendrá en cuenta la previsión de la evolución futura del gasto a fin de mantener en el tiempo una prestación adecuada del servicio público que se descentraliza.

3. Cuando se traspasen servicios sujetos a ingresos de derecho público o privado, el importe de la recaudación correspondiente disminuirá la valoración del coste efectivo del servicio transferido”.

Superada esa etapa inicial, se entraría en una fase definitiva que “consistirá en una participación en los ingresos de la Comunidad Autónoma de Andalucía de carácter no finalista”. De ella se ocupaba el artículo 20, que llevaba justamente por rúbrica “Participación en los ingresos de la Comunidad Autónoma de Andalucía”. En él radicaba, a nuestro entender, la innovación más sobresaliente del texto propuesto:

“1. La Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía establecerá una participación incondicionada de las Entidades Locales en los ingresos de la Comunidad.

2. La participación en dichos ingresos se calculará teniendo en cuenta fundamentalmente el coste de las nuevas competencias que hayan sido asumidas por las Entidades Locales en el proceso de descentralización”.

Como dato negativo de ese precepto debe destacarse tal vez que la participación se adscribía privativamente a la cobertura financiera de las competencias descentralizadas por la Comunidad Autónoma, quedando desligada, por tanto, de la financiación de las demás atribuciones reservadas a los Entes Locales por la legislación de régimen local.

22 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, VI Legislatura, núms. 437 y 464, de 7 de enero y 21 de febrero de 2003.

En la pasada VII Legislatura hubo dos nuevos intentos de proporcionar un margen legal general a esta fuente de ingresos de las Haciendas locales. Ninguno de ellos salió adelante, pues volvieron a tropezar con la oposición del Consejo de Gobierno a su toma en consideración.

La primera iniciativa vino de la mano de una treintena de Ayuntamientos andaluces, que al amparo de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos, presentaron en mayo de 2006 una proposición de ley relativa a la creación del Fondo Andaluz de Cooperación Local<sup>23</sup>. La idea que la presidía era activar un fondo como vía de financiación de carácter incondicionado aplicable a todos los Municipios, sin perjuicio del establecimiento de programas de colaboración financiera específica para materias concretas. Se dotaría a partir de la totalidad de los recursos de la Comunidad Autónoma y su gestión quedaría encargada a la Consejería de Economía y Hacienda. Una Comisión de Cooperación Local, como órgano adscrito a dicha Consejería e integrado por representantes de la Administración autonómica y los Municipios, asumiría la función de proponer la dotación económica del fondo y de aprobar los criterios para su distribución teniendo en cuenta una serie de pautas mínimas (población, territorio, núcleos de población diferenciados y dispersión de los mismos, competencias y servicios asumidos por cada Municipio y nivel de renta).

Un año más tarde el Grupo Parlamentario Popular presentó una proposición de ley relativa a la participación de las Corporaciones Locales en los ingresos de la Comunidad Autónoma (PICA), con la intención de cumplir el mandato del artículo 192.1 del Estatuto de Autonomía de 2007<sup>24</sup>. Para ello diseña en siete artículos un instrumento que se dice destinado a articular una política financiera autonómica en materia territorial inspirada en los siguientes principios generales: a) Contribución a la suficiencia financiera de las Haciendas municipales, suministrándoles recursos suplementarios; b) Respeto y potenciación de la autonomía local, pues recibirán transferencias incondicionadas susceptibles de ser destinadas a la financiación de cualquier obra o servicio de su competencia; c) Realización interna del principio de solidaridad, con el objetivo de superar los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre las distintas áreas territoriales de la Comunidad Autónoma; d) Contribución para que los diferentes núcleos y entidades de población cuenten con la dotación adecuada de servicios, infraestructuras y equipamientos básicos de carácter colectivo y competencia local.

De acuerdo con esta propuesta, igualmente rechazada por el Gobierno autonómico<sup>25</sup>, la participación tendría por objeto un porcentaje de la recaudación líquida de los capítulos I, II y III del Presupuesto de ingresos de la Comunidad Autónoma. El Consejo de Gobierno, previo acuerdo con la FAMP, se encargaría de determinar las cantidades que la integrarían, determinándose su cuantía inicial sobre la base de la situación de partida en el ejercicio 2007 del conjunto de Municipios. También correspondería a dicho Consejo desarrollar su regulación, en particular los aspectos de gestión, programación, coordinación, seguimiento, revisión y los criterios de distribución. En cuanto a esto último, para operar el reparto de la dotación presupuestaria anual y global de la participación entre los Municipios beneficiarios en la proposición se atiende a siete variables diferentes: 1) Población de derecho (40 por 100); 2) Cantidad fija para todos los Municipios en atención al principio de solidaridad intermunicipal (10 por 100); 3) Superficie municipal (10 por 100); 4) Porción a distribuir de forma inversamente proporcional a la capacidad recaudatoria en el ámbito tributario, definida en los términos previstos en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (10 por 100); 5) Existencia de núcleos de población diferenciados (10 por 100); 6) Población equivalente de los Municipios turísticos, entendida como aquella que no siendo vecina del Municipio realice una estancia temporal en el mismo por razones de visita turística, segunda residencia o alojamiento turístico (10 por 100); y 7) Evaluación objetiva de las dotaciones de la Entidad Local para atender situaciones especiales de inmigración (10 por 100).

Al inicio de la presente VIII Legislatura el Grupo Parlamentario Popular ha presentado una nueva proposición de ley relativa a la participación de las Corporaciones Locales en los ingresos de la Comunidad Autónoma (PICA). Su contenido es idéntico al de la promovida en 2007, por lo que obviamos más detalles<sup>26</sup>.

23 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, VII Legislatura, núms. 448 y 548, de 31 de mayo y 14 de noviembre de 2006.

24 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, VII Legislatura, núm. 672, de 28 de mayo de 2007.

25 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, VII Legislatura, núm. 733, de 5 de octubre de 2007.

26 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, VIII Legislatura, núm. 29, de 6 de junio de 2008.

Como pueda apreciarse, ninguna de las proposiciones de ley comentadas ha sido debatida por la Cámara andaluza, pero todas ellas tienen el valor de llamar la atención sobre la conveniencia de abordar una regulación específica y estable de este recurso, más allá de su tratamiento en las sucesivas Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma. Ello se ha convertido en una obligación del Parlamento autonómico como consecuencia de la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, que como comprobaremos a continuación exige una regulación mediante ley. De manera que suponemos que a lo largo de esta legislatura se dará puntual cumplimiento al mandato estatutario y la situación descrita cambiará de forma sustancial.

---

#### 4. EL MANDATO DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA DE 2007

---

Los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas de régimen general aprobados tras la Constitución de 1978 no reconocieron de manera expresa el derecho de las Corporaciones Locales a compartir los ingresos que obtenga la Hacienda autonómica a través de sus recursos tributarios. Por el contrario, los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados para la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006), Cataluña (Ley Orgánica 6/2006), Islas Baleares (Ley Orgánica 1/2007), Andalucía (Ley Orgánica 2/2007), Aragón (Ley Orgánica 5/2007) y Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007) incorporan, ahora sí, una referencia más o menos explícita a la exigencia de que los Entes Locales participen en los ingresos de la respectiva Hacienda autonómica, en general, o en sus ingresos de naturaleza tributaria, en particular<sup>27</sup>. Estas declaraciones estatutarias discurren en paralelo a la mayor atención prestada a los gobiernos locales y son congruentes, además, con la invocación unánime del principio constitucional de suficiencia entre aquellos que han de presidir el devenir de las finanzas locales.

El nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, se hace eco del derecho constitucional de las Entidades Locales a participar en los recursos de la Hacienda de la Comunidad Autónoma. Se pone así punto y final al vacío denunciado en repetidas ocasiones a través de la FAMP<sup>28</sup>. Su artículo 191 se abre con una enunciación de los principios rectores de las Haciendas locales andaluzas: suficiencia de recursos para la prestación de los servicios que les corresponden (también recogido en el artículo 90), autonomía, responsabilidad fiscal, equidad y solidaridad. Como parte de esa autonomía se les reconoce "la autonomía presupuestaria y de gasto en la aplicación de sus recursos, así como de los ingresos de carácter incondicionado que perciban procedentes de los presupuestos de otras Administraciones." Los apartados 1, 2 y 7 del artículo 192, cuya rúbrica es "Colaboración de la Comunidad Autónoma", concretan con mayor nitidez un compromiso formal en orden a ayudar financieramente a las Administraciones locales:

"1. Una ley regulará la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, que se instrumentará a través de un fondo de nivelación municipal, de carácter incondicionado.

2. Adicionalmente la Comunidad Autónoma podrá establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas.

(...)

27 La conveniencia de que los Estatutos "«recuerden» expresamente la obligación constitucional de que las comunidades autónomas articulen un mecanismo de participación de las entidades locales en sus ingresos tributarios" ya fue reclamada en 2005 por Medina Guerrero, M. (2005), pág. 75.

28 No es de extrañar, por ello, la positiva acogida que esta recepción ha tenido entre la doctrina. Para Ruiz-Rico Ruiz, G. (2007), pág. 118, esta "inédita institución estatutaria no sólo servirá para instrumentalizar la cooperación entre ambas Administraciones territoriales (autonómica y local), sino también permitirá hacer efectivo el cumplimiento de dos principios esenciales en esta otra dimensión del modelo territorial andaluz (solidaridad y equidad)". Desde otra perspectiva Martín Moreno, J. L. (2007), pág. 174, destaca que la norma "responde a una demanda, ya antigua, a favor de la regulación de este recurso, que puede ser fundamental a la vista de la evolución del sistema de financiación autonómico y de las necesidades financieras apremiantes de los Entes Locales".

7. Cualquier atribución de competencias irá acompañada de la asignación de recursos suficientes.”

Las condiciones de la financiación que las Entidades Locales deberán recibir cuando se desarrolle el nuevo Estatuto son, pues, bastante claras: regulación mediante ley, ya sea mediante una ley específica o en el marco de la ley de régimen local prevista en el artículo 98; identificación de los tributos (propios o cedidos por el Estado) de la Comunidad Autónoma como su objeto<sup>29</sup>; instrumentación a través de un fondo de nivelación municipal, lo que da a entender que estará limitada o al menos centrada en los Municipios<sup>30</sup>; y, por último, carácter incondicionado de los ingresos que a través de ella se les proporcionen.

---

## 5. CONCLUSIÓN

---

La entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007 parece haber abierto una nueva y esperanzadora etapa para la preceptiva consolidación de la participación de las Haciendas locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, tantas veces aplazada pese al inequívoco mandato del artículo 142 de la Constitución.

En orden a dar cumplimiento al mandato estatutario de regulación mediante ley de este recurso, la Comunidad Autónoma cuenta con una importante experiencia previa, derivada del funcionamiento durante cerca ya de veinte años del Fondo para la nivelación de los servicios municipales. Al venir operando como vía de financiación incondicionada, dicho Fondo sienta un buen precedente. No obstante, para convertirlo en un recurso fundamental de las Haciendas locales andaluzas será necesario no sólo aumentar de modo significativo su cuantía, sino también vincular su evolución al comportamiento de la recaudación de los tributos de la Comunidad Autónoma (propios y cedidos total o parcialmente por el Estado) y dotar de mayor transparencia y estabilidad a sus criterios de reparto.

29 Para Pérez Royo, F. y Carrasco González, F. M. (2008), pág. 1.081, la expresión “tributos de la Comunidad” es “equivoca” porque “si el fondo se nutriera sólo de la recaudación obtenida por tributos propios sería bastante exiguo, por lo que quizás esa expresión comprende los recursos de naturaleza tributaria, según se definen en el artículo 176.2.a) EAA, esto es, los tributos propios, los cedidos por el Estado y los recargos”.

30 En el artículo 189.1 de la propuesta de reforma presentada por el Parlamento de Andalucía se añadía que esa ley fijaría los criterios para la distribución del fondo, entre los que primaría la población. Sin embargo, a partir del Informe de la Ponencia se suprimió este inciso. *Vid. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, serie B, núm. 246-1, 12 de mayo de 2006, pág. 38, y núm. 246-6, 17 de octubre de 2006, pág. 238. Como bien explica Ruiz-Rico Ruiz, G. (2007), pág. 118, la desaparición durante la tramitación en las Cortes Generales de una directriz (la población) preferencial y vinculante para el legislador “implica la remisión a este último de la fórmula definitiva para fijar su distribución entre los ayuntamientos”.

**BIBLIOGRAFÍA**

- JIMÉNEZ BONILLA, S. (2005), "La financiación autonómica andaluza a las entidades locales en materia de deporte: un análisis de la Ley 6/1998, de 14 de diciembre", *Revista Jurídica de Deporte y Entretenimiento*, núm. 13, págs. 391-406.
- Libro Blanco de la Administración Local de Andalucía* (2002), Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación.
- Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local* (2005), Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Administración Territorial, Madrid.
- MARTÍN MORENO, J. L. (2007), "Economía, empleo y hacienda", en AAVV (Coordinador Miguel Agudo Zamora), *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, págs. 136-175.
- MEDINA GUERRERO, M. (2005), "La articulación de la suficiencia financiera de los entes locales", *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, núm. extraordinario, págs. 67-76.
- PÉREZ ROYO, F. y CARRASCO GONZÁLEZ, F. M. (2008), "La Hacienda de Andalucía", en AAVV (Directores S. Muñoz Machado y M. Rebollo Puig), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), págs. 1.047-1.084.
- RAMALLO MASSANET, J. (1995), "La reforma necesaria de la Hacienda local en el Estado de las Autonomías", en AAVV (Director T. Font i Llovet), *Anuario del Gobierno Local 1995*, Marcial Pons, Madrid, págs. 143-158.
- RAMOS PRIETO, J. (2009), *La participación de las Haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona (en prensa).
- RUIZ-RICO RUIZ, G. (2007), "La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía", en AAVV (Coordinador Miguel Agudo Zamora), *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, págs. 106-119.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (Coordinador), BOSCH ROCA, N., PEDRAJA CHAPARRO, F., RUBIO GUERRERO, J. J., y UTRILLA DE LA HOZ, A. (2008), *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*, Federación Española de Municipios y Provincias, Salamanca.
- TOSCANO GIL, F. y VILALTA REIXACH, M. (2008), "El Consejo Andaluz de Concertación Local: una oportunidad perdida para la autonomía local en Andalucía", *Administración de Andalucía—Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 70, págs. 97-130.