

## LA PARTICIPACIÓN LOCAL EN LOS INGRESOS DE OTROS ENTES. UNA PERSPECTIVA COMPARADA

Álvaro Luis SANTODOMINGO GONZÁLEZ

*Interventor-Tesorero de Administración Local*

### SUMARIO

Resumen

1. Introducción
2. La Carta Europea de Autonomía Local
3. Los modelos europeos de participación local en los ingresos de otros entes territoriales
  - 3.1. El modelo escandinavo
  - 3.2. El modelo germánico
  - 3.3. El modelo mixto
  - 3.4. El modelo mediterráneo
4. La participación local en los ingresos de otros entes en España
  - 4.1. Las causas de la insuficiencia financiera de las haciendas locales
  - 4.2. Los orígenes de la participación en los ingresos del Estado
  - 4.3. La regulación actual de la participación en los ingresos del Estado
  - 4.4. La regulación actual de la participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas
5. Propuestas de reforma del sistema actual de participación en los ingresos del Estado
6. Propuestas de reforma de los sistemas de participación local en los tributos autonómicos
7. Bibliografía

### RESUMEN

Tras cuarenta años de andadura del sistema de participación local en los ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas han surgido múltiples propuestas de reforma, amparadas en la consecución de una mayor equidad y eficiencia en su funcionamiento. Con el presente trabajo se pretende recorrer las experiencias europeas en la materia y proponer algunos cambios en la configuración de la más relevante fuente de transferencias incondicionadas que existe en nuestro ordenamiento jurídico.

### 1. INTRODUCCIÓN

El artículo 140 de la Constitución Española consagra el principio de la autonomía de los municipios, mientras que el 142 establece el principio de suficiencia de la hacienda local para el desempeño de sus funciones, nutriéndose fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas. Como

resulta evidente, ambos principios están íntimamente relacionados, pues sin recursos adecuados y suficientes no cabe hablar de auténtica autonomía.

No obstante, para alcanzar el nivel de fondos adecuados para el ejercicio de sus competencias, los entes locales deben gozar de una cierta autonomía fiscal, definida por la doctrina<sup>1</sup> como el porcentaje que significan sus recursos propios sobre los recursos totales de que disponen. En este aspecto, el nivel local de gobierno dispone de una profunda variedad de recursos fiscales, siendo el grado de discrecionalidad sobre los mismos significativamente diverso. De hecho, una gran parte de los ingresos locales tienen su origen en transferencias procedentes de otros niveles de gobierno que se vienen empleando para financiar el gasto local y, simultáneamente, para cumplir con objetivos de política supranacional. De este modo, tanto en los países unitarios como en los de estructura federal se utilizan diferentes tipos de transferencias intergubernamentales. Estas transferencias permiten financiar la prestación de ciertos servicios y para nivelar la capacidad fiscal en la producción de bienes y servicios públicos<sup>2</sup>, pudiendo clasificarse, en función del uso que el ente receptor pueda hacer de los fondos, en condicionales e incondicionales. Las primeras serán aquellas sobre las que el emisor establece un límite a su uso y fines, mientras que las segundas serán de libre disposición para el beneficiario.

Hace ya casi un siglo, GAY<sup>3</sup> afirmaba que, en la formación de la imposición municipal, se manifestaron desde sus inicios dos grandes tendencias: una que promovía la construcción de los impuestos locales sobre el apoyo de los estatales y otra que preconizaba su completa separación. La primera opción nos llevaría a instituciones impositivas locales concebidas sobre la integración en los impuestos del Estado. La segunda tendencia conduce a la segregación de las figuras constitutivas de la imposición local respecto del sistema estatal. La realidad jurídica de cada Estado muestra la combinación de estas dos posibilidades por la que haya optado su legislador, pues en ningún ordenamiento jurídico se encuentran estas opciones en estado puro.

En 1985, en el seno del Consejo de Europa, se aprobó la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL), como un elemento fundamental en la construcción de una Europa democrática y cercana al ciudadano. La plasmación positiva de los principios recogidos en el artículo 9 de la Carta, referentes a la financiación de los entes locales, ha sido diversa en los diferentes países firmantes de la misma. Como ha señalado BUENO<sup>4</sup>, la doctrina distingue cuatro modelos de fiscalidad municipal en los Estados de la Europa occidental:

- El modelo germánico (con Alemania, Austria y Suiza), basado en la imposición local y en los impuestos compartidos con otros niveles de gobierno, con un sistema de transferencias complejo y sin objetivos niveladores.

- El modelo mediterráneo (con España, Portugal, Grecia e Italia), cuya financiación se fundamenta en impuestos sobre la propiedad y actividades económicas, completándose con transferencias estatales. En estos países, el peso de las haciendas locales sobre el total de gasto público es moderado en comparación con los anteriores.

---

4 BUENO MORA, Salvador. "Hacia una nueva fiscalidad municipal adecuada a las exigencias constitucionales e integrada en el sistema tributario estatal: el modelo alemán de corresponsabilidad fiscal", *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 12, Editorial Wolters Kluwer, 2017.

- El modelo anglosajón (con Reino Unido e Irlanda), que se fundamenta en un único tributo sobre la propiedad inmobiliaria, además de contar con transferencias condicionadas del Estado.

- El modelo escandinavo (con Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia), que descansa sobre la imposición local sobre la renta y con un sistema de transferencias de carácter nivelador, en el que las jurisdicciones locales mantienen un fuerte peso de los entes locales como prestadores de servicios públicos.

En el ámbito de la participación de los entes locales en los ingresos de otros niveles de gobierno, la clasificación doctrinal varía levemente. Siguiendo a ÁLVAREZ y CANTARERO<sup>5</sup> podemos describir las siguientes agrupaciones:

- El modelo escandinavo, integrado por Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, caracterizado por englobar a países unitarios con un fuerte peso relativo de sus jurisdicciones locales en términos de gastos e ingresos. Incorporan sistemas de transferencias a los entes locales con objetivos niveladores.

- El modelo germánico, de tipo federal, formado por Alemania, Austria y Suiza, con un peso relativo intermedio de sus entidades locales en cuanto a gastos e ingresos. El sistema de transferencias es complejo y sin un patrón claro de solidaridad.

- El modelo mixto, de tipo federalista-unitario, con países como Bélgica, Francia, Países Bajos, Irlanda y Reino Unido, con unos entes locales de menor importancia que los de los dos niveles anteriores en términos de gastos e ingresos. Sus sistemas de transferencias a los entes locales no son claramente niveladores.

- El modelo mediterráneo, integrado por España, Italia, Portugal y Grecia, donde las haciendas locales tienen el menor peso en cuanto a gastos e ingresos dentro del conjunto de sus poderes públicos. Estos países sólo en fechas recientes han venido incorporando sistemas de transferencias hacia sus entes locales con finalidades niveladoras.

En este trabajo, pretendemos comparar el sistema local español de participación en los ingresos de otros entes con el de otros países europeos, con la finalidad de valorar la posibilidad de encontrar elementos de mejora que ayuden a paliar el secular raquitismo de nuestras haciendas locales.

## 2. LA CARTA EUROPEA DE AUTONOMÍA LOCAL

La CEAL fue aprobada por el Consejo de Europa en octubre de 1985 y ratificada por España en 1988. Su artículo tercero entiende por autonomía local el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Pero autonomía política y de gestión sin recursos es una institución vacía de contenido, por lo que en su artículo noveno pormenoriza el régimen de los recursos financieros de los entes locales exigiendo que cuenten con recursos

5 ÁLVAREZ GARCÍA, Santiago y CANTARERO PRIETO, David. "Las transferencias en la financiación municipal. Una comparación internacional", *Papeles de Economía Española*, núm. 115, Editorial Funcas, 2008. Págs. 140-151.

propios suficientes, proporcionales a sus competencias legalmente atribuidas, de naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva, proviniendo una parte de ingresos patrimoniales y de tributos locales respecto de los que puedan fijar la cuota o el tipo dentro de los límites legales. Se estima necesario, asimismo, contar con algún sistema de compensación financiera destinada a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación.

El artículo noveno se cierra con dos apartados fundamentales. El punto séptimo incorpora un principio escasamente seguido por los países europeos, pues la CEAL reclama que las subvenciones concedidas a las entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. Es éste un elemento esencial de la autonomía local, pues si una entidad territorial de ámbito superior puede condicionar la concesión de fondos a la implementación de determinadas políticas o proyectos, vacía de contenido la autonomía política y de gestión que le corresponde al receptor, el cual sólo podría optar por aceptar las condiciones y recibir los fondos o conservar su autonomía y perder las cantidades ofrecidas. Los países más cumplidores de este principio de incondicionalidad de las subvenciones recibidas por los entes locales, de acuerdo con ÁLVAREZ y CANTARERO<sup>6</sup>, son Finlandia, Portugal, Francia y Suecia. España se encuentra en un punto algo superior a la media, gracias al efecto de la Participación en los Ingresos del Estado (PIE). Los estados más incumplidores son Grecia, Bélgica, Austria y Suiza.

El punto octavo del artículo 9 incorpora el sustrato normativo de la denominada regla de oro de las finanzas públicas, en virtud de la cual sólo se puede invertir lo que se ahorra, pues habilita a los entes locales para financiar sus gastos de inversión mediante el acceso al mercado nacional de capitales.

La Constitución Española, en sus artículos 137 y 140, otorga a las entidades locales, en consonancia con el texto de la CEAL, autonomía para la gestión de sus intereses. El precepto capital en el tema que abordamos, no obstante, es el 142, que recoge la exigencia de suficiencia de las Haciendas locales para el desempeño de sus funciones legalmente atribuidas, que deberán ser fundamentalmente tributos propios y participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas. Nos encontramos, por tanto, con una consagración constitucional del instituto de la participación local en los ingresos de otros entes territoriales de ámbito superior, que ha sido pormenorizadamente especificada en la normativa local.

La regulación actual de esta materia la encontramos en el título VIII de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) y, especialmente, en el Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales (TRLRHL), como posteriormente comentaremos.

---

6 ÁLVAREZ GARCÍA, Santiago y CANTARERO PRIETO, David. Op. cit., pág. 141.

### **3. LOS MODELOS EUROPEOS DE PARTICIPACIÓN LOCAL EN LOS INGRESOS DE OTROS ENTES TERRITORIALES**

La doctrina hacendista local<sup>7</sup> ha venido distinguiendo, fundamentalmente, dos modelos de construcción de los impuestos locales: en el primero de ellos se construyen sobre los del Estado y en el segundo, como tributos propios. Respecto a aquéllos, el modelo se formaría a través de recargos sobre los impuestos supralocales, sobre los que las entidades locales podrían elegir, dentro de un rango legalmente establecido, qué carga impositiva soportarían sus contribuyentes a través de la fijación de los tipos impositivos. Respecto a los segundos, nos encontraríamos con tributos propios, normalmente con elementos comunes para todo el territorio, respecto de los cuales los entes locales determinarían diversos institutos como el tipo impositivo, beneficios fiscales o fórmulas de gestión. Por supuesto, en ningún Estado se encuentra ninguno de los dos sistemas en estado puro, sino que lo habitual es el establecimiento de algún régimen mixto, que tenderá a uno u otro lado según la tradición fiscal del país.

Todos estos modelos suelen ser completados con algún sistema de transferencias con un carácter más o menos nivelador, dadas las disparidades que se producen en la recaudación de las figuras tributarias genuinamente locales. Puesto que se suele entender que todos los ciudadanos deben tener un mínimo de servicios públicos municipales a su alcance, los sistemas de cierre del sistema de financiación local tienden a cubrir el desfase entre lo necesario y lo efectivamente recaudado.

Expondremos a continuación algunos elementos distintivos de los diferentes sistemas europeos de PIE, de acuerdo con la clasificación mencionada en la introducción.

#### **3.1. El modelo escandinavo**

Los países que se engloban dentro de este sistema (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia) disponen de un régimen de sus haciendas locales ciertamente similar. En todos ellos destaca por su importancia cuantitativa el impuesto municipal sobre la renta, que es radicalmente diferente a los modelos tributarios del resto de Europa. Puede que, en parte, la explicación a esta gran divergencia entre los modelos escandinavos y los demás venga determinado por la configuración política, demográfica y económica de estos países. Nos encontramos con Estados unitarios, con un fuerte peso en el gasto público local dentro del conjunto de los poderes públicos (llegando en algunos casos al 44 por cien), con entidades locales de gran tamaño y población (pocos ayuntamientos y con poblaciones medias de 20.000 habitantes). Además, en los países escandinavos, los entes locales asumen gran parte de los gastos derivados del Estado del Bienestar, por lo que los poderes locales tienen gran importancia para el conjunto de los ciudadanos.

El modelo escandinavo representa fielmente la corresponsabilidad fiscal. La base de su sistema de financiación descansa en la imposición sobre la renta personal, mediante fórmulas de recargo sobre la cuota íntegra del impuesto estatal. Las autoridades locales determinan el tipo de este recargo, haciéndose responsables de la carga tributaria que, por

este concepto, soportan sus ciudadanos, y que coadyuvará a sufragar el conjunto de gastos municipales.

Las transferencias desde el nivel central de gobierno alcanzan en torno a la cuarta parte de la financiación local. La razón de su existencia, como apuntamos anteriormente, viene determinada por la existencia de desequilibrios fiscales entre los diferentes entes locales y por la concepción de que determinados servicios locales deben atenderse con independencia de la capacidad recaudatoria del municipio.

Como ejemplo podemos citar el caso de Dinamarca, que ha implantado un sistema de transferencias locales que persigue el objetivo de nivelación llamado Robin Hood o de solidaridad, en el sentido de tomar recursos de los gobiernos ricos para entregárselos a los pobres sin que el nivel central de gobierno realice aportaciones adicionales. Dicho sistema se basa en la nivelación de necesidades de gasto, nivelación de bases imponibles, transferencias generales estatales y varios sistemas de nivelación y de transferencias específicas.

Por su peculiaridad, debemos mencionar también el modelo implantado en Finlandia, en el que, de modo similar al Fondo de Cohesión de la Unión Europea, se compensa a los municipios que cuentan con capacidad fiscal per cápita por debajo del 90% de la media. Asimismo, existen transferencias discrecionales en caso de encontrarse en circunstancias especiales.

En Noruega, las transferencias estatales buscan lograr objetivos de nivelación e influir sobre la provisión de servicios públicos locales. Entre los elementos de valoración se incluyen variables de necesidad de gasto que tratan de reflejar la disparidad de costes entre entes locales, como son la edad media, población, densidad, tasa de mortalidad, porcentaje de ancianos que viven solos, tasa de divorcios, hogares monoparentales y desempleo.

El modelo sueco, similar al danés, persigue un objetivo de nivelación tipo Robin Hood, con la finalidad de lograr una prestación efectiva de los servicios públicos locales.

En cuanto al cumplimiento del mandato de la CEAL en relación con la incondicionalidad de las transferencias recibidas por los entes locales, su mayor cumplimiento se produce en Finlandia, seguida de Suecia. Con claridad, el Estado menos cumplidor es Dinamarca, que realiza apenas un tercio de sus transferencias de modo incondicionado.

### **3.2. El modelo germánico**

Países como Alemania, Austria y Suiza son ejemplos de Estados federales con unas unidades locales de peso intermedio en materia de gastos e ingresos dentro del panorama europeo. En el caso alemán, el gobierno se reparte entre el Estado central, las regiones y los ayuntamientos. La mayor parte de las transferencias del poder central son recibidas por el poder regional, con una intención niveladora del nivel de servicios públicos en todo el territorio. Los *Länder* realizan una labor de intermediación entre el gobierno central y los ayuntamientos, aunque en alguna ocasión los municipios reciben

directamente del Estado determinadas transferencias para gestionar concretos programas sociales.

El federalismo alemán deja su impronta, de este modo, en el campo de la solidaridad interterritorial, pues cada región determina cómo se concreta la participación de los ayuntamientos en los ingresos que percibe el *Lander*. La Constitución Alemana exige que tal reparto se haga en función de la capacidad fiscal y las necesidades de gasto, pero la pormenorización depende de las decisiones que implemente cada territorio, existiendo notables diferencias entre ellos.

Las transferencias de las regiones a los municipios pueden ser condicionadas o no condicionadas. Estas últimas proceden de la propia participación de los *Lander* en los ingresos del gobierno central. También aparecen transferencias de los municipios a las regiones para, entre otras necesidades, sostener el sistema público hospitalario.

Austria viene siendo considerada como un ejemplo de federalismo fiscal cooperativo, que permite la diversidad, pero tiene un fuerte componente unitario. Las transferencias intergubernamentales vienen motivadas por el cumplimiento de unos estándares elevados de prestación de determinados servicios sociales, así como el mantenimiento del sistema educativo. El predominio de las transferencias condicionadas es prácticamente absoluto, incumpliendo meridianamente el mandato de la CEAL.

Por último, los entes locales suizos, aun con una importante autonomía, dependen en gran medida de las decisiones que adopten los cantones de los que forman parte. Su sistema de transferencias es muy heterogéneo, pues viene condicionado por la reglamentación que adopte cada región. Como norma general, todos los sistemas implantados buscan la nivelación interterritorial, pero con diferente grado de libertad concedida a los ayuntamientos. En cualquier caso, Suiza es uno de los países europeos con menor grado de libertad para que los municipios destinen los fondos recibidos a lo que consideren oportuno.

### 3.3. El modelo mixto

En los países que se integran dentro de este grupo, la administración local tiene un peso relativo menor en cuanto a ingresos y gastos en comparación con los anteriores. En este modelo mixto podemos encontrarnos con Estados federales, como Bélgica, junto con otros unitarios como Países Bajos o Francia, aunque todos ellos guardan algunas semejanzas en su configuración, por los que podemos considerar que se trata de un conjunto con rasgos similares.

Bélgica resulta un caso singular dentro del panorama europeo, pues a la división territorial se une la división lingüística. Las regiones reciben transferencias del Estado central y una parte de lo recaudado del impuesto sobre la renta. Los criterios de reparto tienen por finalidad el cumplimiento de la solidaridad entre las diferentes partes del país.

El caso francés también resulta peculiar, aunque por otro motivo. Se trata de un país unitario que cuenta, nada menos, que con 56.000 entidades locales. Las diferencias en materia de capacidad recaudatoria, como no es difícil imaginar ante semejante planta

local, son muy acusadas. Las transferencias intergubernamentales vienen a paliar el desajuste, aunque a costa de un continuo incremento de los montantes globales a repartir.

Países Bajos se configura, al igual que Francia, como un país unitario con apenas 355 municipios en la actualidad. Sus entidades locales dependen en gran medida de las transferencias que reciben del Estado, que llegan a suponer alrededor del 60 por 100 de sus ingresos, para atender los servicios encomendados por la legislación estatal.

En Reino Unido, todo el peso de la tributación municipal descansa en el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria. Exceptuando esta figura, los entes locales carecen de un sistema de recursos propios que sufraguen su gasto público. No existe un reconocimiento expreso a la autonomía financiera de sus entidades locales y, en consonancia, son las transferencias del Estado la base de su financiación. No obstante, es de destacar el gran peso que tiene la Hacienda local en este país, pues supone la cuarta parte del gasto público, frente al 11 por cien del caso español. Estamos, por tanto, ante un ente local menos autónomo, pero más relevante en materia de gestión.

Los gobiernos locales británicos tienen acceso a transferencias incondicionadas, como los ingresos del impuesto sobre los negocios o una transferencia general repartida en función de las necesidades de gasto estimadas para cada territorio y en proporción inversa a la capacidad fiscal teórica en el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria. Pero también aparecen en este caso las transferencias condicionadas, como las que perciben las autoridades sanitarias en materia de atención primaria y hospitalaria, las destinadas a facilitar el acceso a la vivienda a las familias de menor renta, o aquellas cuya finalidad es cubrir el gasto de la policía local.

### **3.4. El modelo mediterráneo**

Las haciendas locales de los países mediterráneos son las que representan una menor importancia en el conjunto de los gastos e ingresos públicos en los países europeos.

Hace varias décadas, la financiación local italiana dependía básicamente de sus tributos propios, produciendo diferencias acusadas en su capacidad recaudatoria, pues el territorio italiano se divide claramente en una zona norte extraordinariamente desarrollada y una zona sur, con la excepción de la capital y su entorno, relativamente pobre. La recaudación tributaria local no hacía sino manifestar esta diferencia de riqueza norte-sur, comprometiendo gravemente la prestación de los servicios locales en la mitad sur del país. Los tributos propios son similares a los españoles, añadiendo un impuesto sobre la publicidad y un recargo municipal sobre el consumo de energía eléctrica.

En sucesivas reformas, el Estado introdujo programas de transferencias con destino a las provincias y a los municipios con menos recursos, aunque casi siempre condicionadas. En los últimos tiempos se ha tendido a sustituirlas por transferencias de impuestos compartidos, como el caso del impuesto sobre la renta, instituido en 1998 con carácter potestativo para los municipios. Este componente nivelador toma en consideración tanto el tamaño del municipio en cuestión como su riqueza relativa.



El caso portugués destaca por la escasa descentralización realizada desde el Estado hacia los municipios en cuanto a competencias y, por tanto, a recursos. En contrapartida, Portugal es uno de los países europeos que mejor ha implementado el modelo exigido por la CEAL de transferencias incondicionadas. El Estado proporciona a los entes locales una transferencia general que se reparte en función de diferentes variables: población, superficie, vías terrestres, número de hijos, número de pedanías, accesibilidad y bases imponibles.

#### **4. LA PARTICIPACIÓN LOCAL EN LOS INGRESOS DE OTROS ENTES EN ESPAÑA.**

La caracterización de la financiación tributaria local española debe realizarse a partir del análisis del TRLRHL, que contiene sus elementos configuradores actuales. Esta norma establece tres impuestos obligatorios (impuesto sobre bienes inmuebles, impuesto sobre vehículos de tracción mecánica e impuesto sobre actividades económicas) y otros dos voluntarios (impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras e impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana). Todos estos tributos incorporan la facultad, con ciertos límites, de modular por parte del ente local la presión fiscal que desea ejercer sobre sus ciudadanos.

El impuesto sobre bienes inmuebles grava la titularidad de bienes inmuebles urbanos o rústicos, tomando como referencia el valor catastral. El impuesto sobre vehículos de tracción mecánica grava la titularidad de vehículos de esta naturaleza, estableciendo los tipos en función de la potencia de los mismos. El impuesto sobre actividades económicas somete a tributación el ejercicio de actividades empresariales, profesionales o artísticas. El impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras grava la realización de este tipo de intervenciones para el caso de estar sometidas las mismas a licencia municipal o comunicación previa. El impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana somete a gravamen el incremento de valor que experimenten dichos terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos. El sistema tributario propio de los entes locales se cierra con las tasas que pueden exigir por la prestación de sus servicios o la utilización del dominio local, así como con las contribuciones especiales.

Con la finalidad de alcanzar la suficiencia financiera proclamada en la CEAL, la normativa española ha venido recogiendo la participación de los entes locales en los ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas, como posteriormente analizaremos. No obstante, merece la pena analizar las causas de la endémica insuficiencia financiera de los entes locales españoles.

#### 4.1. Las causas de la insuficiencia financiera de las haciendas locales

Son muchas las voces que han analizado los motivos por los que nuestras haciendas locales han tendido al raquitismo secularmente. POVEDA<sup>8</sup> ha clasificado los determinantes de esta asfixia financiera, desglosando los motivos en función de su repercusión en los gastos o en los ingresos públicos locales:

a) En materia de gasto público, se destacan los siguientes:

- El notable crecimiento de las necesidades ciudadanas.
- El consecuente desarrollo de la demanda de ayuda y de atenciones de auxilio a los municipios y, por tanto, el de los gastos locales para resolverlos.
- El crecimiento en el ejercicio por los entes locales de las *competencias impropias*, competencias que legalmente le corresponden al Estado o a las Comunidades Autónomas y que se delegan, de un modo más o menos forzoso, a las entidades locales.
- El aumento de los costes de inversión y conservación de los bienes y mobiliario público municipal.
- Incorporación de numerosos beneficios fiscales potestativos en los tributos locales que colocan a los ayuntamientos en la difícil situación de atender en alguna medida, sin prever compensación económica.
- La tendencia creciente en el conjunto de los gastos municipales unida a la mala gestión general por parte de los poderes locales.

b) En relación con los ingresos, se pueden mencionar los siguientes:

- El estancamiento de la financiación local, que apenas se ha visto variada desde la aprobación de la Ley de haciendas locales de 1988, salvo con la reforma procurada en 2002, que viene siendo considerada como negativa por la doctrina.
- Ante la ausencia de un poder legislativo municipal, los ayuntamientos no pueden modificar su sistema de financiación, salvo en lo relativo al establecimiento de los tipos impositivos dentro del margen legal o la regulación de las bonificaciones potestativas de sus tributos. Por lo que las corporaciones locales están a expensas de las decisiones que al respecto tome el poder central.
- Apenas existen referencias medioambientales en los tributos locales.
- Escasa cuantía de la participación en los ingresos del Estado y ausencia de la misma en algunas Comunidades Autónomas.
- El sistema tributario local es ancestral, tosco y de estructura rígida. Es el resultado de la integración y escasa evolución de los viejos impuestos que actúan al margen de los mejores índices de capacidad económica.

---

8 POVEDA BLANCO, Francisco. "Aspectos fiscales y hacendísticos", *Monografía 22*, Instituto de Economía Internacional, Universidad de Alicante, 2009.

## 4.2. Los orígenes de la participación en los ingresos del Estado

El Real decreto ley 34/1977, de 2 de junio, creó el Fondo Nacional de Cooperación Municipal, mediante el que se reguló el primer cauce de las transferencias incondicionadas a los municipios. El automatismo aplicado a la dotación global a este fondo causaba continuas desavenencias entre el poder central y las administraciones locales. La distribución del fondo se realizaba en función de criterios que generaban importantes inequidades entre territorios.

La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales constituyó el primer intento serio de alcanzar la suficiencia financiera que pudiese dar lugar a la consecución de la autonomía de las entidades locales. En sus artículos 112 y siguientes articulaba un mecanismo de participación en los tributos estatales que venía a recoger una sistemática que ha perdurado hasta nuestros días: liquidación provisional en función de las previsiones de recaudación estatal y posterior corrección tras la liquidación del presupuesto estatal.

La ley que aprueba cada año los Presupuestos Generales del Estado ha venido incluyendo los créditos correspondientes a la participación de los municipios en los tributos estatales de acuerdo con la fórmula de cálculo que prevé que la participación de cada año viene determinada por el porcentaje de participación de los ayuntamientos, por los ingresos estatales del ejercicio y el índice de evolución (el cociente entre los ingresos del Estado del año al que se refiere la participación y los del ejercicio 1989). Una vez liquidados los presupuestos estatales, se realiza la liquidación definitiva que proceda en función de los ingresos reales.

Los criterios de reparto entre todos los municipios, una vez deducida la cantidad correspondiente a los ayuntamientos de Madrid y Barcelona, quedaban fijados del siguiente modo:

- El 70 por cien en función del número de habitantes de derecho de cada municipio, según el último Padrón oficialmente aprobado, ponderado por un conjunto de coeficientes multiplicadores según estratos de población.

- El 25 por cien en función del número de habitantes de derecho, ponderado según el esfuerzo fiscal medio de cada municipio en el ejercicio anterior al que se refiere la participación en ingresos. Este parámetro se determinaba cada año en la Ley de Presupuestos Generales del Estado según la aplicación que por los ayuntamientos se haga de los tributos locales y de otros indicadores deducidos de datos correspondientes a tributos estatales que afecten a las distintas corporaciones locales.

- El 5 por cien restante en función del número de unidades escolares de Educación General Básica, Preescolar y Especial, existentes en centros públicos en que los inmuebles pertenezcan a los municipios, o en atención a los gastos de conservación y mantenimiento que deben correr a cargo de los mismo.

Se cerraba esta enumeración de criterios de reparto con una cláusula residual que intentaba reflejar la posibilidad de que algún ayuntamiento, con la utilización de los instrumentos financieros regulados, no fuese capaz de atender adecuadamente los servicios públicos municipales obligatorios. En tales casos, los Presupuestos Generales

del Estado podrían establecer, con especificación de su destino y distribución, una asignación complementaria, cuya finalidad será la de cubrir insuficiencias financieras manifiestas.

La participación en los tributos del Estado por parte de las provincias se regulaba en cierto sentido del mismo modo, con una liquidación provisional en función de la previsión recaudatoria estatal y una liquidación definitiva de acuerdo con los ingresos reales. Los criterios de reparto aprobados venían determinados por el número de habitantes de derecho de la provincia, la superficie, el número de habitantes de los ayuntamientos menores de 20.000 habitantes en relación al total de habitantes de la provincia, la inversa de la renta per cápita y otros criterios que se estimasen procedentes.

La regulación de la participación de las provincias en los ingresos del Estado se cerraba con una cláusula similar a la municipal, al prever que se podrían establecer, con especificación de su destino y distribución, asignaciones complementarias que trataran de cubrir insuficiencias financieras manifiestas.

#### **4.3. La regulación actual de la participación en los ingresos del Estado**

El vigente sistema de participación de los entes locales en los ingresos del Estado se recoge en el Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales (TRLRHL). De acuerdo con su artículo 39, serán las Comunidades Autónomas las que determinarán el modo en que las entidades locales participarán en los tributos propios autonómicos.

El TRLRHL, a los efectos de la participación en los ingresos estatales, divide los municipios en dos categorías: aquellos que sean capitales provinciales o autonómicas, o que tengan población superior a 75.000 habitantes, y aquellos que no cumplan ninguno de estos requisitos. A los primeros se les cede una parte del impuesto sobre la renta de las personas físicas (el 2,1336 por cien de la cuota líquida estatal), del impuesto sobre el valor añadido (el 2,3266 por cien de la recaudación líquida) y de determinados impuestos especiales (el 2,9220 por cien de la recaudación líquida imputable a cada municipio por los impuestos especiales sobre la cerveza, el vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, alcohol y bebidas derivadas, hidrocarburos y labores de tabaco). Los ayuntamientos beneficiados mejoran sustancialmente su situación financiera con esta cesión, pero no asumen ninguna competencia relativa a los tributos cedidos, pues no tienen capacidad normativa ni de gestión sobre los mismos. Es decir, no se trata de una medida que potencie la corresponsabilidad fiscal. Además, los municipios incluidos en esta forma de participación se revisarán cada cuatro años.

Asimismo, esta primera categoría de municipios participará en el reparto del Fondo Complementario de Financiación, calculado deduciendo el importe correspondiente a la cesión del rendimiento de impuestos estatales de la participación total que resultaría de incrementar la participación en tributos del Estado del año 2003 en el índice de evolución establecido con arreglo a lo dispuesto en el artículo 121 del TRLRHL.

El resto de municipios participan de los ingresos del Estado, estando determinado el importe global para cada ejercicio según un índice de evolución que se aplica al correspondiente al año base. El índice de evolución se determinará por el incremento que experimenten los ingresos tributarios del Estado entre el año al que corresponda la participación y el año base. La participación total se distribuirá entre los municipios afectados con arreglo a los siguientes criterios:

A) El 75 por ciento en función del número de habitantes de cada municipio, ponderados por unos coeficientes multiplicadores.

B) El 12,5 por ciento en función del esfuerzo fiscal medio de cada ayuntamiento obtenido en el segundo ejercicio anterior al de la Ley de Presupuestos Generales del Estado correspondiente, ponderado por el número de habitantes. El esfuerzo fiscal medio vendrá determinado por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de acuerdo con la aplicación que por los municipios se haga de los tributos propios. Así, el artículo 106 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, prorrogados en la actualidad, establece que se considera esfuerzo fiscal municipal, el resultante de la aplicación de la fórmula siguiente:

$$E_{fm} = [\sum a(RcO/RPm)] \times P_i$$

El factor “a” representa el peso medio relativo de cada tributo en relación con la recaudación líquida total obtenida en el ejercicio económico de 2016, durante el período voluntario, por el impuesto sobre bienes inmuebles, por el impuesto sobre actividades económicas, excluidas las cantidades percibidas como consecuencia de la distribución de las cuotas nacionales y provinciales de este impuesto y el recargo provincial, y por el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.

La relación RcO/Rpm se calcula, para cada uno de los tributos del siguiente modo:

1. En el impuesto sobre bienes inmuebles urbanos o rústicos, multiplicando el factor “a” por el tipo impositivo real fijado por el Ayuntamiento, dividido por 0,4 o 0,3, respectivamente, y dividiéndolo a su vez por el tipo máximo potencialmente exigible en cada municipio. El resultado obtenido, en el caso del impuesto sobre bienes inmuebles urbanos, se ponderará por la razón entre la base imponible media por habitante de cada Ayuntamiento y la base imponible media por habitante del estrato en el que se encuadre, incluyendo, en su caso, la que corresponda a los bienes inmuebles de características especiales.

2. En el impuesto sobre actividades económicas, multiplicando el factor “a” por el importe del Padrón municipal del impuesto incluida la incidencia de la aplicación del coeficiente de situación, y dividiéndolo por la suma de las cuotas mínimas fijadas en las tarifas del impuesto, en relación con cada supuesto de sujeción al mismo y ponderadas por los coeficientes recogidos en el artículo 86 del TRLRHL.

3. En el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, multiplicando el factor “a” por 1.

4. El factor  $P_i$  es la población de derecho deducida del Padrón municipal vigente a 31 de diciembre de 2018 y aprobado oficialmente por el Gobierno.

C) El 12,5 por ciento en función del inverso de la capacidad tributaria en los términos que establezcan las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. El mismo artículo 106 define la capacidad tributaria como la resultante de la relación existente entre las bases imponibles medias del impuesto sobre bienes inmuebles urbanos por habitante de cada Ayuntamiento y la del estrato en el que éste se encuadre, ponderada por la relación entre la población de derecho de cada municipio y la población total de los incluidos en esta modalidad de participación, deducidas del Padrón municipal vigente a 31 de diciembre de 2018 y aprobado oficialmente por el Gobierno. Con la finalidad de calcular esta variable, habrá que tener en cuenta los datos relativos a las bases imponibles del impuesto sobre bienes inmuebles de naturaleza urbana y de características especiales, de las entidades locales, correspondientes al ejercicio 2016.

Además, a las cuantías resultantes de la aplicación de los tres criterios anteriores, habrá que añadir las compensaciones por mermas de ingresos derivadas de la reforma del impuesto sobre actividades económicas siguientes:

1. Definitiva, de la disposición adicional décima de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley reguladora de las haciendas locales, actualizada en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en 2018 respecto a 2004.
2. Adicional, regulada en la disposición adicional segunda de la Ley 22/2005, de 18 de noviembre, actualizada en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en 2018 respecto a 2006.

Por su parte, la participación de los municipios turísticos, es decir, de aquellos con población superior a 20.000 habitantes y con un número de viviendas de segunda residencia que supere al número de viviendas principales según los datos del Censo de Edificios y Viviendas, se complementa con la cesión del 2,0454 por ciento de los rendimientos que no hayan sido objeto de cesión a las Comunidades Autónomas por los impuestos sobre hidrocarburos y sobre las labores del tabaco.

Se aprecia un cambio importante en los criterios de reparto en relación con los aplicables por el texto inicial de la Ley 39/1988. Se ha incrementado el peso del criterio poblacional directo, se ha reducido el referente a la población ponderada por el esfuerzo fiscal, ha desaparecido el criterio de ponderación vinculado a las unidades educativas y ha aparecido el relativo al inverso de la capacidad tributaria.

La participación de las provincias en los tributos estatales viene constituida por una parte del impuesto sobre la renta de las personas físicas (el 1,2561 por ciento de la cuota líquida estatal), del impuesto sobre el valor añadido (el 1,3699 por ciento de la recaudación líquida), de algunos impuestos especiales (el 1,7206 por ciento de la recaudación líquida imputable a cada provincia). Las condiciones de cesión son análogas a las de los municipios, pues no tienen las provincias acceso ni a la capacidad normativa ni a la gestión de estas figuras tributarias.

Existe un Fondo Complementario de Financiación similar al municipal y se prevé una financiación específica de la asistencia sanitaria.

#### 4.4. La regulación actual de la participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas

El estudio de los modelos que las Comunidades Autónomas han implantado en sus territorios en cuanto a la participación de los entes locales en sus ingresos, en cumplimiento del artículo 142 de la Constitución Española, nos mostrarán diferentes formas de desarrollar esta figura tan relevante para la suficiencia financiera de las haciendas locales.

La distribución de competencias e ingresos en cualquier sistema político descentralizado suele dar lugar a desequilibrios desfavorables para las haciendas locales<sup>9</sup>. Todos los países europeos han venido desarrollando sistemas correctores que, de una u otra forma, han supuesto mayores ingresos para los entes subcentrales, normalmente a través de algún sistema de transferencias generales. En estos casos, se suele sugerir el establecimiento de un sistema flexible y estable. Si el objetivo final es eliminar o reducir las diferencias entre entes locales que realicen un mismo esfuerzo fiscal, se dice que lo que se persigue es la nivelación o equidad horizontal. Una opción diferente sería la que se basase en la utilización de una fórmula distributiva de factores múltiples con la que se pretendiese simplemente mejorar la suficiencia de la hacienda local, a través de una transferencia que se dividiría en diferentes partes repartidas en función de una serie de indicadores.

Como conclusión, los elementos esenciales de un sistema de participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas deben ser los siguientes:

1. La determinación de la cuantía que se va a transferir a los entes locales del territorio, así como la forma en que va a evolucionar y ser revisada esta cantidad, con la finalidad de lograr un sistema estable y flexible.
2. La delimitación de una fórmula de reparto para distribuir las transferencias incondicionadas de acuerdo con los índices de necesidad y capacidad.
3. La definición de los propios índices de necesidad y capacidad.

Desarrollaremos a continuación el régimen vigente en cada Comunidad Autónoma:

Andalucía representa, junto con Canarias, las únicas Comunidades Autónomas con normas de rango legal destinadas específicamente a regular la participación municipal en los ingresos autonómicos. La Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía recoge el régimen jurídico aplicable al Fondo de Participación, con un carácter incondicionado.

Aunque el Fondo es aplicable a todos los municipios andaluces, la ley los divide en cuatro grupos, en función de su población. Cada uno de estos grupos de ayuntamientos tiene asignada una determinada cuantía del Fondo que se obtiene, para cada ejercicio, actualizando las dotaciones del ejercicio anterior con la variación prevista para los

ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma entre esos dos mismos ejercicios, en términos homogéneos.

Los recursos del Fondo para el conjunto de municipios pertenecientes a cada grupo se distribuyen en función de las variables indicadoras de la necesidad de gasto y del inverso de la capacidad fiscal. Se prevé una fórmula sencilla de reparto, en la que la variable que más pondera es la población con un 85%. La superficie aporta el 6% del valor, la dispersión el 5% y el inverso de la capacidad fiscal el 4%.

El artículo 262 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón regula el Fondo de Cooperación Municipal, con carácter incondicionado. No se determina la cuantía global del Fondo, por lo que se determinará cada ejercicio mediante la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma. Los destinatarios del fondo son todos los municipios de la región, salvo las capitales de provincia. Los criterios de distribución son los siguientes: un 40% a partes iguales entre todos los ayuntamientos; el 45% en proporción al número de habitantes; y el 15% en función de la existencia de núcleos de población diferenciados en cada ayuntamiento.

Mediante la disposición adicional primera de la Ley 6/2008, de 30 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y tributarias de acompañamiento a los presupuestos generales de 2009, el Principado de Asturias creó el Fondo de Cooperación Municipal. Se realiza en esta disposición una afirmación de su carácter incondicionado, para, a continuación, restringir los posibles gastos al ámbito de la inversión, pues tan sólo se podrían aplicar a infraestructuras básicas, mejora de los espacios públicos y otras inversiones destinadas al uso público. Los ayuntamientos beneficiarios del Fondo son aquellos con población igual o inferior a 40.000 habitantes.

El Decreto 147/2010, de 1 de diciembre, regula en detalle el Fondo, aunque deja la determinación anual de su cuantía a la correspondiente Ley de Presupuestos Generales. Los criterios de reparto del Fondo son los siguientes: un 40% por partes iguales; un 30% en función de la población, aunque se admiten determinadas modulaciones para compensar a los ayuntamientos de menos de 2.500 habitantes; un 5% en función del envejecimiento; un 3% en función de la superficie; un 3% en función de la orografía; y un 19% en función de la dispersión territorial.

Como particularidad de la gestión de este Fondo, en su concepción original, cada ayuntamiento debía justificar ante la Comunidad Autónoma los gastos efectuados con cargo al mismo. Sin embargo, mediante la Ley 2/2016, de 1 de julio, se modificó tal régimen en el sentido de considerar que el Fondo podrá financiar la actividad global de los ayuntamientos, pudiendo destinar los recursos al desarrollo general de sus competencias, sin vinculación a un concreto objetivo o finalidad.

El Fondo de Cooperación Local balear se regula en el artículo 205 de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears. La cuantía global que se reparte entre los ayuntamientos de esta Comunidad viene determinada anualmente en la Ley de Presupuestos Generales, aunque se establece un mínimo del 0,45% del total de los ingresos propios de la Autonomía. El desarrollo de esta institución lo encontramos en el Decreto 22/2005, de 4 de marzo, por el que se regulan el régimen jurídico, los criterios de distribución y el funcionamiento del Fondo de Cooperación



Municipal. De acuerdo con su artículo 4, el análisis y la propuesta de los criterios aplicables para repartir el Fondo corresponde a una comisión mixta entre la Administración autonómica y las asociaciones de municipios. No obstante, el Decreto 22/2005 incorpora los siguientes elementos de reparto: población, solidaridad, insularidad, doble insularidad, incremento de población, protección del territorio, municipios de interior, municipios pequeños, municipios con diversos núcleos de población, renta municipal y presión fiscal municipal.

El Fondo Canario de Financiación Municipal se regula en la Ley 3/1999, de 4 de febrero, con las finalidades siguientes: la mitad con destino a saneamiento económico-financiero o, si se cumplen los indicadores previstos, a inversión, y la otra mitad para gastos de libre disposición. La cuantía global anual del Fondo vendrá determinada por la Ley de Presupuestos Generales, revisando dicho importe en la cantidad que resulte de aplicar el índice que experimente mayor crecimiento a nivel regional, ya sea la evolución del Producto Interior Bruto o el Índice de Precios al Consumo. Los criterios de distribución del Fondo, del cual el 1% se abona a la Federación Canaria de Municipios, son los que siguen: un 68% en función de la población; un 16% en función de la solidaridad; un 1% en función de la insularidad periférica; un 2% en función de la extensión territorial; un 5% en función de los espacios naturales protegidos; un 2% en función de las plazas de alojamiento turístico; un 5% en función de la dispersión territorial; y un 4% en función de las unidades escolares.

Es de destacar la inclusión de indicadores de saneamiento económico-financiero de las entidades locales como elemento a considerar para determinar parte del destino del Fondo Canario. Estos indicadores son los siguientes: remanente de tesorería para gastos generales superior al 1% de los derechos reconocidos netos por los capítulos I a V de ingresos; ahorro neto superior al 10% de los derechos reconocidos netos por los capítulos I al V de ingresos; y endeudamiento a largo plazo inferior al 70% de los derechos reconocidos netos por los capítulos I al V de ingresos. Por su parte, los condicionantes de la cuantía de libre disposición, medidos sobre la liquidación del presupuesto municipal, correspondiente al ejercicio inmediato anterior al que se refiere la distribución del Fondo son la gestión recaudatoria y el esfuerzo fiscal.

En el caso de Cantabria, en tanto no se apruebe la proyectada Ley del Fondo de Cooperación Local, éste se rige por el Decreto 109/2006, de 26 de octubre, el cual divide el Fondo en dos partes: una de ellas, destinada a los municipios con población superior a 20.000 habitantes y la otra a los demás. En cualquiera de los dos casos, se trata de financiar globalmente a la administración receptora, sin afectación a destinos concretos. La cuantía del Fondo viene determinada anualmente mediante la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma. La asignación fija que corresponde a los ayuntamientos con población superior a 20.000 habitantes aparece consignada en el Decreto regulador, con la previsión de su actualización de forma proporcional a la variación que vaya experimentando la dotación del Fondo anualmente. La asignación variable para el resto de municipios se realiza, en un 85%, en función de tramos de población, y, en el 15% restante, en función de su extensión relativa.

Los artículos 78 y siguientes de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de entidades locales de Castilla-La Mancha, establecen el Fondo Regional de Cooperación Local,

dotado anualmente a través de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma con destino a la financiación de inversiones en obras y equipamientos de competencia local. Podrá autorizarse singularmente el cambio de destino para financiar gastos corrientes en servicios de competencia local. El 90% del Fondo se destina a municipios y entidades de ámbito territorial inferior, el 7% a mancomunidades y el 3% para atender actuaciones urgentes e incidencias imprevisibles. La parte del Fondo previsto para ayuntamientos se destinará a financiar programas en sectores relacionados con educación, empleo, cultura, deportes, bienestar social, sanidad, medio ambiente, caminos rurales, ciclo hidráulico, residuos sólidos urbanos e instalaciones municipales. La parte del Fondo reservada a mancomunidades se podrá destinar a proyectos de inversión o equipamiento para el cumplimiento de los fines recogidos en sus estatutos, teniendo prioridad la financiación de programas de desarrollo local, inversiones en caminos rurales y otras de abastecimiento y saneamiento.

Un elemento diferenciador de este Fondo es que se prevén cuantías máximas de la ayuda, pues los municipios de hasta 5.000 habitantes podrán financiar hasta el 95% de la inversión, los municipios de 5.001 a 15.000 habitantes podrán llegar hasta el 90% de la inversión, y los municipios de población superior verán reducido este porcentaje hasta el 85% de la inversión.

En cuanto a los criterios de reparto, todos los municipios tienen una cuota fija y una cuota variable, calculada en función del número de habitantes y el denominado coeficiente municipal. Este último se calcula de acuerdo con los criterios de núcleos de población diferenciados dentro del municipio, ingresos patrimoniales, esfuerzo fiscal y unidades escolares.

En consonancia con lo previsto en el artículo 109 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local de Castilla y León, el Título II de la Ley 10/2014, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y de financiación de las entidades locales vinculada a ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León, prevé dos fondos destinados a estos entes: el Fondo de participación en los impuestos propios de la Comunidad y el Fondo de cooperación económica local general vinculado a ingresos derivados de los impuestos cedidos por el Estado de gestión directa por la Comunidad Autónoma. Como novedad, Castilla y León prevé la participación de las diputaciones en sus ingresos.

El Fondo de participación en los impuestos propios se dota cada año con una cantidad equivalente al 20% de la recaudación por estos impuestos, siendo fondos incondicionados. Resulta relevante esta aplicación automática, pues dota al Fondo de la necesaria flexibilidad. El 55% del Fondo se asigna a los municipios con población de hasta 20.000 habitantes, el 25% a los que superen esta cifra y el 20% restante a las provincias. Los criterios de distribución del primer grupo atenderán a los siguientes criterios: una cantidad fija por municipio; la población total de cada municipio; la carga de competencias propias y obligatorias de cada municipio; la población mayor de 65 años de cada municipio; y el número de entidades locales menores integradas en cada municipio.

La distribución del Fondo para los municipios con población superior a 20.000 habitantes se realiza mediante una cantidad fija para cada municipio y atendiendo a la

población. En cuanto al reparto entre las provincias, el mismo atiende a la población, la superficie, el número de municipios que las integran y la manifestación de la voluntad favorable de la provincia a conformar los instrumentos de cooperación sobre ordenación del territorio.

Por su parte, el Fondo de cooperación económica local general vinculado a ingresos derivados de los impuestos cedidos se dota anualmente en función del índice de evolución del ejercicio, el cual se determina porcentualmente comparando la cuantía del presupuesto de ingresos no financieros consolidado de la Comunidad de cada año respecto al anterior. Las provincias y los municipios con población superior a 20.000 habitantes deberán destinar a medidas, planes o programas de empleo el 50% de la cantidad que perciban del Fondo, siendo incondicionado el resto. Los restantes ayuntamientos podrán destinar las cantidades recibidas para atender los gastos que consideren oportunos.

En virtud del artículo 197 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña se debe constituir el Fondo de Cooperación Local de acuerdo con las cantidades y criterios de reparto que cada año se determine. Nos encontramos, por tanto, con una cláusula vacía de contenido y sin ninguna posibilidad de automatización en la determinación de las cuantías que van a corresponder a cada ente local.

La Ley 4/2020, de 29 de abril, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2020, en sus artículos 45 y siguientes establece el régimen actualmente aplicable. Se destina una determinada cantidad para los ayuntamientos, otra para las comarcas y una última para las entidades municipales descentralizadas. Al ayuntamiento de Barcelona se le asigna una cantidad fija. Al resto de ayuntamientos les corresponde una determinada cantidad en función de su población (que tiene un peso de ponderación diferente en función del tramo en que se encuentre el municipio), el número de núcleos diferenciados, la capitalidad comarcal y la superficie.

En cuanto a las comarcas, el Consejo General de Arán recibe una cantidad fija, mientras que el resto de comarcas reciben su participación en función de su población, su superficie y el número de municipios. Por su parte, las entidades municipales descentralizadas reciben una asignación fija en función del tramo de población en que se encuadren y el resto según su población.

El artículo 201 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana prevé la creación del Fondo de Cooperación Municipal dirigido a todos los municipios de la misma para financiar servicios, infraestructuras y equipamientos básicos. Al igual que en el caso de Cataluña, se supedita la participación de los municipios en el Fondo al cumplimiento de su obligación de presentar la cuenta general aprobada y a tener, en su caso, un plan de estabilidad financiera.

Mediante el Decreto 51/2017, de 7 de abril, se regula en detalle este Fondo incondicionado. Se establece una cantidad fija por cada municipio y entidad local menor, repartiéndose el importe restante en función del número de habitantes ponderado por unos coeficientes correctores. Se trata del sistema de reparto más simple y limpio de todos los existentes en el panorama nacional.

Se prevé, asimismo, la posible adhesión de las diputaciones provinciales, en el ejercicio de sus competencias de vertebración del territorio al Fondo, mediante las aportaciones dinerarias correspondientes. Es decir, no se trata de que participen como entidades beneficiarias, sino como distribuidoras de fondos. Las cantidades que se prevean por parte de los entes provinciales podrán repartirse siguiendo las mismas reglas previstas para la Comunidad Autónoma o bien adoptando un régimen jurídico y reglas de distribución propios.

La Comunidad Autónoma de Extremadura se adhiere a aquéllas que regulan directamente el correspondiente Fondo Regional de Cooperación Municipal a través de sus leyes de presupuestos anuales. Extremadura, a través de la Ley 1/2020, de 31 de enero, de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el ejercicio 2020, determina que la sección general del Fondo se distribuirá mediante una cantidad fija por municipio y el resto en función de la población. Existe también una sección especial con destino a la financiación de la capitalidad de la Comunidad que corresponde a Mérida. Asimismo, una parte del Fondo se distribuye entre las mancomunidades integrales de municipios, conforme a la memoria justificativa de las actividades para las que solicitan las ayudas.

La Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la administración local de Galicia, establece en su artículo 332 el Fondo de Cooperación Local, el cual tendrá por objeto compensar los desequilibrios internos de la Comunidad en infraestructuras básicas de carácter local, acercando los servicios públicos locales a la media del Estado. La Ley 14/2010, de 27 de diciembre, de presupuestos de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 2011, realiza una descripción del régimen aplicable a este Fondo. Así, se establece que el mismo se constituirá en el instrumento de participación de los entes locales en los tributos autonómicos, con carácter incondicionado. Se introduce un elemento de transparencia en cuanto a la dotación anual del Fondo, al establecer que el mismo ascenderá al 2,3505369% de la recaudación líquida de los capítulos I a III del presupuesto de la Administración autonómica para el ejercicio 2011, ponderado de acuerdo con el índice de evolución que describe.

Antes de proceder al reparto del Fondo entre los municipios, se detrae la cantidad que correspondiese a la Federación Gallega de Municipios y Provincias, de acuerdo con lo acordado por la Comisión Gallega de Cooperación Local. La distribución del Fondo entre los ayuntamientos se realiza en función de unos coeficientes que aparecen individualizados en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad. La distribución de los nuevos recursos que se integren en el fondo adicional en cada ejercicio se realizará de acuerdo con los criterios que se aprueben, entre los que se tendrán en cuenta los siguientes: habitantes, superficie, núcleos de población, porcentaje de mayores de 65 años y esfuerzo fiscal.

Por lo tanto, en el caso gallego nos encontramos con un fondo base y con un fondo adicional dotado en función del incremento de la recaudación líquida observada. Pero, además, existe un fondo complementario para los ayuntamientos que hayan surgido de un proceso de fusión. Éstos reciben una cantidad variable en función de la antigüedad de la fusión.

El artículo 133 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de administración local de la Comunidad de Madrid prevé la regulación mediante decreto del Fondo Regional de Cooperación Municipal. El Decreto 66/2003, de 22 de mayo, concreta el régimen aplicable a este Fondo, que en ningún caso tendrá carácter de incondicionado, pues se trata de sufragar determinados gastos corrientes de los ayuntamientos para el funcionamiento y mantenimiento de las infraestructuras, equipamientos y zonas verdes municipales, que hayan sido ejecutados con cargo a programas regionales de inversiones y servicios. En consonancia con lo afirmado, se establece su naturaleza subvencional, en contra del criterio mayoritario seguido por las demás Comunidades Autónomas. Se excluye del reparto del Fondo a la ciudad de Madrid y se crea un fondo adicional para los municipios con menos de 5.000 habitantes.

Los ayuntamientos deben solicitar cada año su participación en el Fondo, indicando el porcentaje concreto de financiación y de su importe económico, no siendo subvencionables los gastos en redacción de proyectos, direcciones de obra o estudios técnicos. Además, deben justificarse las cantidades gastadas con cargo al Fondo. Los criterios de distribución se reflejan en el anexo del citado Decreto 66/2003, correspondiendo un 60% a la población, un 20% a los ingresos corrientes municipales y otro 20% al medio ambiente.

La Región de Murcia no cuenta con un texto articulado que regule de modo completo y estable el régimen de participación en sus tributos. A través de las sucesivas leyes de presupuestos de la Comunidad recoge las determinaciones básicas del Fondo de Cooperación Municipal, que en la actualidad se restringe a los municipios de menos de 5.000 habitantes.

Se establece con claridad en la Ley 1/2020, de 23 de abril, de presupuestos generales de la Región de Murcia para el ejercicio 2020, el carácter incondicionado de los importes recibidos con cargo al Fondo, siendo sus criterios de distribución el número de habitantes, la dispersión territorial y el déficit de infraestructuras y equipamientos locales.

La Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la administración local de La Rioja prevé en su artículo 113 la creación del Fondo de Cooperación Local. La regulación para cada año de este Fondo aparece en las leyes presupuestarias de la Comunidad Autónoma, en particular, para el ejercicio 2020, en los artículos 26 y siguientes de la Ley 1/2020, de 30 de enero, de presupuestos generales de La Rioja para 2020.

Se divide el Fondo en diferentes secciones: sección de capitalidad, con una cantidad fija para Logroño; sección de cabeceras de comarca, con una cantidad fija para cada ayuntamiento cabecera de comarca y una parte variable en función de la población; sección de municipios con población superior a 2.000 habitantes, con una cantidad fija y una variable en función de la población; sección de pequeños municipios, con carácter finalista y reparto según las bases específicas que se aprueben; y sección de otras líneas finalistas, para el resto.

El artículo 50 del Convenio Económico establece que las entidades locales de Navarra participarán en los ingresos tributarios del Estado en la parte correspondiente a aquellos tributos cuya exacción no corresponda a la Comunidad Foral; teniendo en cuenta

que Navarra tiene la potestad para establecer y gestionar la mayor parte de los tributos, la participación en los tributos que perciben las haciendas locales proviene fundamentalmente de Navarra y residualmente del Estado.

La Ley foral 4/2019, de 4 de febrero, de reforma de la administración local de Navarra determina la cuantía del Fondo de participación de las haciendas locales en los tributos de Navarra como un porcentaje sobre los derechos reconocidos netos de los impuestos liquidados por la Comunidad.

El reparto del Fondo se realiza en función de los siguientes elementos: índice de necesidades de gasto, en función de la población, suelo urbano neto, personas mayores de 65 años, población inmigrante, inverso del índice de concentración municipal y superficie total; índice de capacidad fiscal, en función de la base fiscal urbana, rústica, del impuesto de circulación, del de actividades económicas y valor catastral del comunal; y aplicación de la fórmula de reparto.

La distribución se realiza a través de transferencias corrientes para la financiación de los servicios que se presten por la entidad local, a través de transferencias de capital para la financiación de inversiones vinculadas a Planes Directores de Infraestructuras locales, mediante una cuantía de libre determinación y líneas específicas de financiación.

Dada la especial configuración del País Vasco, donde la preponderancia económico-administrativa corresponde a las provincias, no debe extrañar que se hayan constituido tres Fondos Forales de Financiación Municipal. La Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi, en su artículo 117 prevé que las haciendas locales participarán en el rendimiento de los tributos que los territorios históricos obtengan en virtud del Concierto Económico, una vez descontado el cupo a satisfacer al Estado y las aportaciones a la Comunidad Autónoma. Cada provincia goza de autonomía para determinar el régimen de su Fondo.

En el caso de Vizcaya, la Norma Foral 9/2005, de 16 de diciembre, de haciendas locales, prevé en sus artículos 40 y siguientes la regulación de su Fondo (Udalkutxa). En relación con los tributos concertados, el Fondo se constituye con el 56% de los mismos. El reparto del Fondo, una vez deducidas las cantidades para imprevistos y para la Asociación de Municipios, así como las asignaciones fijas a cada municipio, se realiza del modo siguiente: el 80% en función de la población; el 13% en función de la población ponderada por el esfuerzo fiscal; y el 7% en función de las unidades escolares y otras circunstancias especiales como playas, paro y dispersión.

En el supuesto de Guipúzcoa, la Norma Foral 15/1994, de 23 de noviembre, regula el Fondo Foral, constituido por el 58% de los tributos concertados. El reparto del Fondo atiende a los siguientes criterios: el 1,2% para los municipios de hasta 1.100 habitantes, con una cuantía fija por tramo de población; el 90% en función de la población; el 2,15% a San Sebastián; el 3% en proporción inversa a la renta de cada municipio ponderada por el número de habitantes; y el 3,5% en proporción directa al esfuerzo fiscal de cada municipio ponderado por el número de habitantes.

En la provincia de Álava, la Norma Foral 19/2017, de 26 de noviembre, regula su Fondo Foral, constituido por el 56% de los tributos concertados. El reparto del Fondo se

realiza según los siguientes criterios: una asignación en función de los servicios traspasados de la Diputación Foral a cada ente local; una participación fija por ente local; un 27% del resto del Fondo para la prestación de servicios públicos locales determinados; y el resto, en función del tamaño del municipio y su vinculación con determinados servicios públicos.

## 5. PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA ACTUAL DE PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS DEL ESTADO

El elemento diferenciador del mecanismo español de PIE en relación con los demás países de estructura descentralizada, como han señalado PEDRAJA y SUÁREZ<sup>10</sup>, viene determinado por derivarse directamente del poder central sin mediación del poder intermedio. No obstante, la propia Constitución incorpora la participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas como un elemento definitorio de la suficiencia financiera de las corporaciones locales. La implementación que cada ente autonómico realice en beneficio de los entes locales de su territorio generará diferentes niveles de suficiencia financiera local.

La principal característica de la PIE española, que se ha venido criticando sistemáticamente, ha sido su escasa cuantía, especialmente si se compara con la que disfrutaban los municipios forales del País Vasco y Navarra. Ello genera una primera desigualdad entre estos municipios y los del resto del país. Además, los diferentes regímenes implementados de municipios con características especiales, como Madrid y Barcelona o los ayuntamientos denominados turísticos, han contribuido a generar una multiplicidad de excepciones al régimen general que ha sido contestado por parte de los municipios no incluidos en tales categorías.

En cualquier caso, dada la disparidad existente entre los municipios españoles, procede segmentar la realidad territorial, pues el ámbito competencial difiere cuando atendemos al tamaño del ayuntamiento valorado en términos poblacionales. Un umbral admisible sería el de los 20.000 habitantes, excluyendo cualquier otra división que entorpezca el logro de un mínimo de homogeneidad. Los municipios que no alcanzasen este volumen de población podrían acceder a una participación en ingresos del Estado que se repartiría en función del número de habitantes, sin acudir a ningún otro criterio que distorsione la naturaleza de la institución. Las necesidades específicas que pudiesen surgir deberían ser atendidas por subvenciones finalistas específicas. Un régimen con el propuesto tendería a igualar la financiación per cápita de estos ayuntamientos, pero debería venir acompañado de un acuerdo institucional de reforma de las participaciones en los ingresos de las Comunidades Autónomas para convertirlas en verdaderas transferencias incondicionales.

PEDRAJA y SUÁREZ<sup>11</sup> sostienen la necesidad de incentivar la cooperación intermunicipal mediante la constitución de entidades supramunicipales o mediante la

10 PEDRAJA CHAPARRO, Francisco y SUÁREZ PANDIELLO, Javier. "Reformar la PIE, ¿misión imposible?", *Papeles de Economía Española*, núm. 115, Editorial Funcas, 2008. Págs. 152-165.

11 PEDRAJA CHAPARRO, Francisco y SUÁREZ PANDIELLO, Javier. Op. Cit., págs. 162-163.

cooperación directa en la gestión de servicios concretos por parte de las diputaciones provinciales. No obstante, consideramos que tales posibilidades deben ser valoradas en términos de eficiencia y eficacia. No tendría sentido acudir a la cooperación entre municipios si lo único que se consigue, como con frecuencia sucede con los consorcios y mancomunidades, es duplicar funciones administrativas y de gestión. El correspondiente estudio de costes previo permitirá valorar el ahorro efectivo que se puede lograr. Por su parte, la gestión directa provincial nos parece inoperativa en la mayoría de los casos, pues es extraordinariamente complicado gestionar un servicio, por ejemplo, la basura, sobre un tablero con profundas discontinuidades territoriales, pues resulta difícil pensar en la posibilidad de que todos los ayuntamientos de una determinada provincia vayan a acudir a la cesión de sus competencias en la materia. Por ello, habrá que plantearse otras opciones, como pudiera ser la fusión municipal obligatoria hasta alcanzar un tamaño mínimo eficiente, que podría estar en torno a los 5.000 habitantes.

Para los ayuntamientos de población superior a 20.000 habitantes, dado el incremento competencial que supone el prestar servicios para tal volumen poblacional, especialmente en el ámbito de los servicios sociales, se deberían reforzar los mecanismos financieros de estos municipios mediante la generalización de participación directa en los impuestos sobre la renta, sociedades y sobre el valor añadido. Aunque el régimen actual prevé esta forma de participación, creemos que se debe lograr un sistema más equitativo y eficiente.

Se trataría, por tanto, de una participación más generalizada que la actual (restringida a grandes municipios), en función de los impuestos estatales generados en el término municipal y que deberían computarse como transferencias. Se podría completar el modelo con un fondo de carácter nivelador distribuido según las diferencias entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de cada municipio, eliminando cualquier referencia al esfuerzo fiscal.

Deberían, por tanto, perseguirse dos objetivos. En primer lugar, aplicando un principio básico de equidad, establecer mecanismos de nivelación que compensen las diferencias entre las necesidades de gasto motivadas por el desarrollo de las competencias municipales y las capacidades fiscales determinadas por las bases tributarias disponibles para obtener recursos fiscales propios o participaciones en los de otros entes públicos. En segundo lugar, convendría premiar a aquellos ayuntamientos en los que el dinamismo de la gestión pública contribuya a generar actividad y crecimiento económico, internalizando parte del resultado de esta gestión.

En conclusión, para los municipios con población superior a 20.000 habitantes, deberían adoptarse las siguientes medidas: generalizarse la cesión de un porcentaje del IRPF y del IVA; complementación de la PIE con la creación de una transferencia de nivelación que se distribuiría con criterios de necesidad y capacidad fiscal, eliminando el componente de esfuerzo fiscal; el indicador básico de necesidad sería exclusivamente la población; el indicador de capacidad debería vincularse a los determinantes de los ingresos fiscales locales; y se debería acompañar del despliegue definitivo y con carácter incondicional de las participaciones en los ingresos de las Comunidades Autónomas.



Por último, el modelo que se determine debe gozar de la necesaria flexibilidad, por lo que deberían evolucionar las cuantías incluidas en función de la marcha de las haciendas locales, revisando periódicamente sus elementos.

## **6. PROPUESTAS DE REFORMA DE LOS SISTEMAS DE PARTICIPACIÓN LOCAL EN LOS TRIBUTOS AUTONÓMICOS**

Con carácter general, debemos concluir que la regulación de los diferentes fondos de participación local en los tributos autonómicos no se ajusta a una verdadera participación incondicionada. Por una parte, algunas Comunidades Autónomas no contemplan sino un conjunto de subvenciones finalistas, sin conceder autonomía a los entes locales en las decisiones de gasto. Además, la cuantía aportada por las Comunidades ha venido siendo ciertamente reducida en relación con el conjunto de sus presupuestos. Asimismo, se aprecia una casi nula relación, salvo en contadas excepciones, con la evolución de los tributos de la región, así como falta de automatismo en la dotación y evolución de estos fondos. Por último, son mayoría los fondos que no cuentan con una regulación estable, sino que queda al arbitrio de lo que decidan cada año los gestores autonómicos, siendo en muchos casos decidido el reparto final por parte de la Consejería competente.

Para alcanzar una verdadera participación en los tributos autonómicos es necesario actuar en varios ámbitos. En primer lugar, debe lograrse la implementación de sistemas incondicionados de participación. Las Comunidades Autónomas han recibido la cesión de algunas figuras tributarias del Estado, pero no han desarrollado similares métodos a favor de los entes locales.

Además, se debe incrementar notablemente la cuantía aportada a favor de las haciendas locales, tratando de garantizar una verdadera suficiencia de medios, que debe ser previsible. Es asimismo recomendable el hacer variar la cantidad percibida del correspondiente Fondo en función de los ingresos tributarios que perciba la Comunidad Autónoma.

También sería conveniente que el conjunto de medidas que sostengan los fondos autonómicos estén recogidas en una norma estable y permanente, no en la norma presupuestaria anual. Poco a poco, algunas regiones han ido aprobando normas específicas reguladoras, pero siguen siendo minoría.

Al igual que se permite en algunos países de Europa, sería interesante que las entidades locales no sean meros receptores de fondos sin protagonismo ni, sobre todo, responsabilidad fiscal. Cabría incorporar la opción del establecimiento de recargos municipales sobre los tributos autonómicos que permitiesen a las haciendas locales corresponsabilizarse de sus ingresos.

También debemos poner el acento en la necesidad de depurar las fórmulas de reparto de los fondos entre los ayuntamientos, estableciendo pocos criterios de distribución entre los que aparezcan claramente definidas las necesidades de gasto utilizadas.

En resumen, se trata de implantar una verdadera participación local en los tributos autonómicos, no de convertir esta figura en un plan de subvenciones finalistas más que la Comunidad Autónoma utilice para desarrollar sus políticas, ignorando la necesaria consecución de la autonomía local.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- AHMAD, Ehtisham y Craig, Jon. “Las transferencias intergubernamentales: política e implementación”, *Hacienda Pública Española*, núm. 133. Págs. 187-212.
- ÁLVAREZ GARCÍA, Santiago y CANTARERO PRIETO, David. “Las transferencias en la financiación municipal. Una comparación internacional”, *Papeles de Economía Española*, núm. 115, Editorial Funcas, 2008. Págs. 140-151.
- BUENO MORA, Salvador. “Hacia una nueva fiscalidad municipal adecuada a las exigencias constitucionales e integrada en el sistema tributario estatal: el modelo alemán de corresponsabilidad fiscal”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 12, Editorial Wolters Kluwer, 2017.
- MONASTERIO, Carlos y SUÁREZ PANDIELLO, Javier. *Manual de Hacienda autonómica y local*. Barcelona: Ariel, 1998.
- PEDRAJA CHAPARRO, Francisco y SUÁREZ PANDIELLO, Javier. “Reformar la PIE, ¿misión imposible?”, *Papeles de Economía Española*, núm. 115, Editorial Funcas, 2008. Págs. 152-165.
- POVEDA BLANCO, Francisco. “Aspectos fiscales y hacendísticos”, *Monografía 22*, Instituto de Economía Internacional, Universidad de Alicante, 2009.
- SANTODOMINGO GONZÁLEZ, Álvaro Luis. “La participación de los entes locales en los tributos autonómicos”, *Carta Tributaria. Revista de Opinión*, núm. 58, Wolters Kluwer, 2020. Págs. 15-23.