

# Introducción. La participación en los tributos de las comunidades autónomas: ¿asistimos por fin al inicio de una nueva etapa?

## 1. La situación de partida: el persistente olvido de esta vía de financiación

El artículo 2.1 de la derogada Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, contenía una pormenorizada enumeración de los recursos de las entidades locales, hoy en día reproducida en el artículo 2.1 de su vigente Texto refundido, aprobado por el Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Dentro de este listado hay un tipo de recurso sobre cuya configuración, funcionamiento, cuantía y evolución ha existido hasta ahora un grado muy escaso de conocimiento y reflexión crítica entre la doctrina académica y los dirigentes políticos, sin que esta situación haya variado ni un ápice como consecuencia de las sucesivas reformas o modificaciones normativas, más o menos amplias, operadas en el terreno de la financiación local. La fuente de ingresos a que nos referimos no es otra que la participación en los tributos de las comunidades autónomas. Su relegación a un segundo plano resulta desconcertante, si tenemos presente que estaba llamada, en un principio, a erigirse en uno de los tres pilares sobre los que debería asentarse *fundamentalmente* la actividad financiera de las entidades locales, a tenor del artículo 142 de la Constitución española de 1978.<sup>1</sup>

---

1. ¿Un síntoma más de una nueva centralización a nivel autonómico? No está de más recordar, como lo hiciera el profesor ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C. –“El equilibrio financiero de las haciendas municipales”, *Tributos Locales*, núm. 1, 2000, p. 17–, que la autonomía local en la actualidad hay que plantearla “en muchas ocasiones frente a la correspondiente comunidad autónoma, más celosa de sus competencias que de la autonomía de las correspondientes corporaciones locales”.

Las diversas medidas legislativas adoptadas en materia de Hacienda local a lo largo de los últimos diez años han reordenado el régimen jurídico de cinco de los principales instrumentos de financiación contemplados en el citado precepto del Texto refundido: los impuestos propios, la participación en los tributos del Estado, las tasas, los precios públicos y el producto de las operaciones de crédito. Basta con sólo nombrarlos para captar enseguida su importancia, ya que lejos de constituir piezas secundarias o accesorias conforman, sobre todo los tres primeros, el verdadero armazón que sustenta los presupuestos municipales y provinciales.

Sin contar el sinfín de retoques menores efectuados por las sucesivas leyes de presupuestos o de acompañamiento –estas últimas, por fortuna, ya desaparecidas de la práctica legislativa estatal–, los recursos impositivos propios de los municipios fueron objeto de una importante revisión por obra de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, cuyo contenido fue trasladado después al Texto refundido de 2004.<sup>2</sup> Su aprobación trajo consigo, entre otros muchos cambios no siempre mercedores de una valoración positiva, un notable recorte del impuesto sobre actividades económicas, del que pasaron a estar exentos la mayor parte de los empresarios y profesionales. Deparó, asimismo, un ensanchamiento de la capacidad normativa otorgada al Pleno de los ayuntamientos para ajustar y diversificar algunos elementos esenciales de los impuestos municipales, como los tipos de gravamen o los beneficios fiscales –exenciones y bonificaciones–, esto último en la línea ya iniciada con anterioridad por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.<sup>3</sup>

Asimismo, la Ley 51/2002 procedió a rediseñar por completo la estructura y composición de los ingresos tributarios de procedencia estatal, adop-

---

2. Pese a autoproclamarse como una ley de “reforma” de la Ley de haciendas locales de 1988, en realidad no era tal, sino una modificación importante. Estamos de acuerdo con CAYÓN GALIARDO, A. –“La reforma de las haciendas Locales”, en AA.VV. (directora A. Pita Grandal, coordinador R. I. Fernández López), *Hacienda autonómica y local*, III Seminario Iberoamericano de Derecho Tributario, Tórculo Ediciones, 2003, p. 392-393– en que “el término reforma fiscal no debe emplearse para referirse a cualquier modificación de lo existente. Las reformas se producen cuando se incide en los principios informadores del sistema (‘cuando se altera la distribución del coste de las cargas públicas’). En esta caso “ni la finalidad de la Ley era la de incidir en lo esencial en la distribución de las cargas públicas y sus principios, ni posiblemente alterar sustancialmente el sistema tributario local instaurado en 1988”.

3. El contenido de ambas reformas en el plano de los tributos propios de las corporaciones locales es estudiado con detalle por GRANIZO LABRANDERO, J. J., *La reforma del sistema tributario local de 1998*, CISS, Valencia, 1999, y CHECA GONZÁLEZ, C. y MERINO JARA, I., *La reforma de la Ley reguladora de las haciendas locales en materia tributaria*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2003.

Serie Claves del Gobierno Local, 10

Fundación Democracia y Gobierno Local

ISBN: 978-84-613-2571-9

tando un esquema dual de participaciones en los tributos del Estado que comenzó a surtir efectos a partir del ejercicio 2004, una vez expirada la vigencia del modelo que instaurase la citada Ley 50/1998 para el quinquenio 1999-2003. El anhelo predominante que impulsó al legislador a dar un giro en este punto fue la búsqueda de un incremento de la vinculación de las transferencias consignadas en los Presupuestos Generales del Estado a los ingresos tributarios, no cedidos a las comunidades autónomas, generados por determinados impuestos directos –impuesto sobre la renta de las personas físicas– e indirectos –impuesto sobre el valor añadido e impuestos especiales de fabricación–. Así se desprende de la lectura de los artículos 111 a 117 y 135 a 139 del Texto refundido, relativos a los municipios de mayor relevancia administrativa o demográfica –capitales provinciales o comunidad autónoma o con población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes– y las provincias, respectivamente.

La regulación de las tasas y los precios públicos exigidos por los entes locales ya había experimentado una profunda renovación a raíz de la aprobación de la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del régimen legal de las tasas estatales y locales y de reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público. A partir de ella el radio de acción de los segundos ha quedado constreñido, según aclara en la actualidad el artículo 41 del Texto refundido, a las contraprestaciones pecuniarias por servicios o actividades en cuya solicitud por el contribuyente concorra sin ningún género de duda una nota de voluntariedad, por no haber obligatoriedad en su solicitud o recepción ni tampoco monopolio de hecho o de derecho del sector público. Curiosamente la Ley 25/1998 apareció con anterioridad a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional (sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, completada poco después por la sentencia 106/2000, de 4 de mayo) que declararon la inconstitucionalidad parcial de la configuración original de los precios públicos plasmada en los artículos 41 y siguientes de la Ley 39/1988, debido a su incompatibilidad con el principio de reserva de ley en materia tributaria.<sup>4</sup>

---

4. Un comentario sistemático de la sentencia 233/1999, que dilucidó la constitucionalidad de multitud de preceptos de la Ley reguladora de las haciendas locales, relativos a cuestiones tan trascendentales como la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en la materia o la configuración de los impuestos, tasas, contribuciones especiales y precios públicos locales, se recoge en el trabajo de MAGRANER MORENO, F. y GONZÁLEZ ORTIZ, D., "Revisión constitucional de la regulación de la actividad financiera local", *Tribuna Fiscal*, núm. 120, 2000, p. 72 y siguientes. YEBRA MARTUL-ORTEGA, P., *Constitución financiera española. Veinticinco años*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2004, p. 290-308, estudia algunos puntos concretos de la sentencia. Como síntesis más breve véase POMED SÁNCHEZ, L., "Dos sentencias Serie Claves del Gobierno Local, 10 Fundación Democracia y Gobierno Local ISBN: 978-84-613-2571-9

Por último, el tratamiento del endeudamiento público local se vio afectado por la precitada Ley 50/1998, que acometió una revisión integral del capítulo VII del título I de la Ley reguladora de haciendas locales, quedando después incorporado su contenido a los artículos 48 a 55 de su Texto refundido. En particular, se alteraron las condiciones y los límites materiales y formales que las entidades locales han de respetar para concertar operaciones de crédito a corto o largo plazo y, en particular, la exigencia de autorización previa de la Administración estatal o autonómica. No se olvide, por otro lado, la incidencia que ha tenido en este ámbito la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, así como su posterior Texto refundido, aprobado por el Real decreto legislativo 2/2007, de 28 de diciembre. El artículo 23 de esta última disposición vincula la apelación al crédito público y privado por parte de las corporaciones locales, mediante la realización de operaciones de crédito y emisión de deuda, al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria de las administraciones públicas.

De esta somera descripción se infiere con claridad que los puntales básicos de la financiación local han sido recompuestos de manera paulatina y en su práctica totalidad durante el último decenio. Sin embargo, la participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas ha continuado sin asumir el protagonismo que el constituyente quiso aparentemente otorgarle, permaneciendo sumergida en un letargo prolongado que se compadece mal con su mención expresa en el artículo 142 de la norma fundamental.<sup>5</sup>

---

del Tribunal Constitucional sobre el estatuto de las entidades locales (suspensión autonómica de licencias municipales y haciendas locales)", en AA.VV. (director T. Font i Llovet), *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, Marcial Pons, Madrid, 2000, p. 288-305.

5. En el año 1992 COLLADO YURRITA, M. A. –“Sobre las haciendas autonómicas y locales: Los postulados del federalismo cooperativo”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 255-256, 1992, p. 697– denunciaba que “hasta el momento, las comunidades autónomas no han mostrado especial preocupación por los problemas de suficiencia financiera de sus entidades locales, quizás debido a sus esfuerzos por su propia consolidación”. Nueve años más tarde, SUÁREZ PANDIELLO, J. –“Las haciendas locales en el umbral del siglo XXI”, *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, núm. 2, 2001, p. 12– realizó un certero diagnóstico de la situación de las finanzas locales, donde sacó de nuevo a relucir “la ausencia de corresponsabilidad de las comunidades autónomas en la financiación de los ayuntamientos (vía fondos autonómicos de solidaridad local)” como una de las principales quejas que se escuchaban desde la óptica local. El problema continúa hoy en día vigente, pese a algunos avances positivos que más tarde tendremos ocasión de analizar. Además, se ha llamado la atención sobre el hecho de que las comunidades autónomas hayan incumplido el mandato constitucional sin que ello haya comportado ninguna sanción o consecuencia jurídica. Cfr. ARAGONÉS BELTRÁN, E. (coordinador), *Ley comentada de las haciendas locales*, Ediciones Deusto, Barcelona, 2004, p. 232.

La escasa atención a este recurso se apreciaba ya en la Ley de haciendas locales de 1988, manteniéndose la situación en su Texto refundido. Un examen sistemático de su articulado arroja un resultado en cierta forma contradictorio. Se trata de un cuerpo legal al que un autorizado sector de la doctrina ha acusado con dureza de pasar por encima de la competencia autonómica de desarrollo legislativo de las bases del régimen local, asumida por las comunidades autónomas de acuerdo con sus respectivos estatutos de autonomía.<sup>6</sup> Obedece este reparo al exceso de detallismo con que aborda la regulación de los recursos de las haciendas locales, sobre todo los de naturaleza tributaria, al amparo de la profusión de títulos competenciales invocados por su artículo 1.<sup>7</sup> En contraste con esa inclinación a cerrar el diseño de las finanzas locales, esta misma Ley apenas dedica un solo y escueto precepto (artículo 39.2) a la participación en los tributos autonómicos, contentándose con efectuar una simple remisión a lo que disponga cada comunidad autónoma a través de su respectiva asamblea legislativa, sin exigir en ningún momento su efectiva puesta en funcionamiento.

## 2. La financiación local y las comunidades autónomas: algunos datos sobre la realidad actual

De las liquidaciones definitivas de los presupuestos de las entidades locales correspondientes a los ejercicios 2001 a 2005 –últimas de cuya publicación hemos tenido noticia– cabe extraer algunas ideas muy reveladoras. En los cuadros que figuran a continuación aparece seleccionada la información relativa al desglose de los ingresos netos de los ayuntamientos, las diputaciones de régimen común y los consejos y cabildos insulares por impuestos directos (capítulo 1), impuestos indirectos (capítulo 2), tasas, precios públicos y otros ingresos (capítulo 3) y transferencias corrientes y de capital, en particular las provenientes

---

6. FERREIRO LAPATZA, J. J. –“La Ley reguladora de las haciendas locales de 1988: Aplicación y reforma”, *Quincena Fiscal*, núm. 6, 1998, p. 10–, la tilda de ser “una ley animada por un espíritu estatalista, centralista y jacobino completamente extraño a nuestra Constitución”, frente a la cual debería imponerse un “espíritu federalista, autonomista y municipalista”, que entiende que es el que anima a nuestro texto constitucional.

7. Como señalan COLLADO YURRITA, M. A. y GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, E. –*La nueva Hacienda local española*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1990, p. 65–, la Ley reguladora de las haciendas locales –y por extensión su Texto refundido, añadimos nosotros– “apenas ha dejado resquicio a la actuación de las comunidades autónomas”, pues su artículo 1 ha invocado “todo lo que tenía a la mano”.

del Estado y de las comunidades autónomas (capítulos 4 y 7), entre otras partidas.<sup>8</sup>

Antes de repasar los datos, queremos llamar la atención sobre un *silencio normativo elocuente*. La Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 20 de septiembre de 1989, por la que se establece la estructura de los presupuestos de las entidades locales –cuya vigencia se ha prolongado hasta el 10 de diciembre de 2008–, contenía en su anexo III una pormenorizada clasificación económica de los ingresos. Dentro de las transferencias corrientes (capítulo 4) figuraban, entre otras, las procedentes de la Administración General del Estado (artículo 42, concepto 420) y de la Administración General de las comunidades autónomas (artículo 45, concepto 455). Mientras que dentro de las primeras se incluía un subconcepto específico (420.00) con la denominación de “Participación en los tributos del Estado”, no había ningún subconcepto que recogiese entre las segundas la participación en los tributos de las haciendas autonómicas. Cabe pensar que se consideró una vía de financiación inexistente o tan secundaria que no era ni siquiera digna de mención expresa. Por fortuna, esta laguna reglamentaria ha quedado subsanada en la recién aprobada Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales. La clasificación económica de los ingresos que establece su anexo IV asigna ahora un subconcepto diferenciado (450.00) a la “Participación en los tributos de la comunidad autónoma” dentro de las transferencias corrientes recibidas de la Administración General de las comunidades autónomas (concepto 450).

El análisis de los datos presupuestarios dejar ver que, en general, las transferencias provenientes de otros entes públicos siguen constituyendo un pilar esencial de las haciendas locales. En 2005 el Estado y las comunidades autónomas aportaron el 26,92 por ciento de los recursos totales de los municipios, el 61,85 por ciento de las provincias y el 45,11 por ciento de los consejos y cabildos de las Islas Baleares y Canarias.

---

8. Por la acentuada singularidad que supone el régimen financiero especial del concierto económico, no reproducimos aquí los datos relativos a las diputaciones forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, en cuyas haciendas se aprecia un predominio muy intenso de los ingresos derivados de la imposición directa e indirecta.

Serie Claves del Gobierno Local, 10

ISBN: 978-84-613-2571-9

**Liquidación de los presupuestos de los municipios.  
Derechos reconocidos netos. Total nacional 2001-2005**

<b>Capítulos</b>	<b>2001 miles de euros</b>	<b>2002 miles de euros</b>	<b>2003 miles de euros</b>	<b>2004 miles de euros</b>	<b>2005 miles de euros</b>
<b>1. Impuestos directos</b>	8.999.878	9.599.617	9.524.741	10.746.218	11.862.344
<b>2. Impuestos indirectos</b>	1.254.150	1.352.385	1.566.770	2.205.985	2.488.428
<b>3. Tasas y otros ingresos</b>	5.168.240	5.720.051	6.063.557	6.977.223	7.880.548
<b>4. Transferencias corrientes</b>	9.398.584	9.967.752	11.097.851	11.259.755	11.871.951
<b>5. Ingresos patrimoniales</b>	797.640	773.446	781.074	788.174	1.071.767
<b>6. Enajenación de inversiones reales</b>	1.147.986	1.739.982	1.503.789	2.071.516	2.878.931
<b>7. Transferencias de capital</b>	2.549.655	3.119.395	3.096.438	2.923.535	3.451.734
<b>8. Activos financieros</b>	102.290	117.867	107.541	92.156	140.580
<b>9. Pasivos financieros</b>	2.128.177	3.101.952	2.573.209	3.309.106	3.234.779
<b>Total ingresos</b>	<b>31.546.599</b>	<b>35.492.446</b>	<b>36.314.970</b>	<b>40.373.668</b>	<b>44.881.061</b>

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, Secretaría General de Hacienda, Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

**Liquidación de los presupuestos de los municipios.  
Transferencias del Estado y de las comunidades autónomas.  
Derechos reconocidos netos. Total nacional 2001-2005**

Capítulos	2001 miles de euros	2002 miles de euros	2003 miles de euros	2004 miles de euros	2005 miles de euros
<b>4. TRANSFERENCIAS CORRIENTES</b>	9.398.584	9.967.752	11.097.851	11.259.755	11.871.951
<b>42. Del Estado</b>	6.511.380	6.912.417	7.571.245	7.429.112	7.492.465
<b>45. De comunidades autónomas</b>	1.494.316	1.644.392	1.966.109	2.187.057	2.544.797
<b>7. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL</b>	2.549.655	3.119.395	3.096.438	2.923.535	3.451.734
<b>72. Del Estado</b>	360.517	395.906	437.802	329.339	344.303
<b>75. De comunidades autónomas</b>	1.150.343	1.449.316	1.450.348	1.416.740	1.699.119

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, Secretaría General de Hacienda, Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

**Peso relativo de las transferencias del Estado y de las comunidades en la estructura de ingresos de los municipios. Total nacional 2001-2005**

Capítulos	2001	2002	2003	2004	2005
<b>IMPUESTOS DIRECTOS</b>	28,53%	27,05%	26,23%	26,62%	26,43%
<b>IMPUESTOS INDIRECTOS</b>	3,98%	3,81%	4,31%	5,46%	5,54%
<b>TASAS Y OTROS INGRESOS</b>	16,38%	16,12%	16,70%	17,28%	17,56%
<b>TRANSFERENCIAS DEL ESTADO</b>	21,78%	20,60%	22,06%	19,21%	17,46%



Capítulos	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Transferencias corrientes</b>	20,64%	19,48%	20,85%	18,40%	16,69%
<b>Transferencias de capital</b>	1,14%	1,12%	1,21%	0,81%	0,77%
<b>TRANSFERENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS</b>	8,39%	8,71%	9,40%	8,93%	9,46%
<b>Transferencias corrientes</b>	4,74%	4,63%	5,41%	5,42%	5,67%
<b>Transferencias de capital</b>	3,65%	4,08%	3,99%	3,51%	3,79%

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, Secretaría General de Hacienda, Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

### Liquidación de los presupuestos de las diputaciones de régimen común. Derechos reconocidos netos. Total nacional 2001-2005

Capítulos	2001 miles de euros	2002 miles de euros	2003 miles de euros	2004 miles de euros	2005 miles de euros
<b>1. Impuestos directos</b>	212.291	213.395	150.136	390.798	363.996
<b>2. Impuestos indirectos</b>	0	0	0	285.889	304.437
<b>3. Tasas y otros ingresos</b>	346.700	304.768	324.099	321.500	434.592
<b>4. Transferencias corrientes</b>	2.896.890	3.098.148	3.323.850	3.022.093	3.109.029
<b>5. Ingresos patrimoniales</b>	71.842	60.036	55.176	47.801	56.270
<b>6. Enajenación de inversiones reales</b>	7.063	100.776	164.151	22.663	50.474
<b>7. Transferencias de capital</b>	433.779	518.549	549.479	591.177	559.263

Capítulos	2001 miles de euros	2002 miles de euros	2003 miles de euros	2004 miles de euros	2005 miles de euros
<b>8. Activos financieros</b>	80.819	94.337	51.582	153.976	142.287
<b>9. Pasivos financieros</b>	392.290	499.656	386.256	693.903	450.279
<b>Total ingresos</b>	<b>4.441.675</b>	<b>4.889.665</b>	<b>5.004.730</b>	<b>5.529.799</b>	<b>5.470.625</b>

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, Secretaría General de Hacienda, Dirección General de Coordinación Financiera con las comunidades autónomas y las entidades locales.

**Liquidación de los presupuestos de las diputaciones de régimen común.  
Transferencias del Estado y de las comunidades autónomas.  
Derechos reconocidos netos. Total nacional 2001-2005**

Capítulos	2001 miles de euros	2002 miles de euros	2003 miles de euros	2004 miles de euros	2005 miles de euros
<b>4. TRANSFERENCIAS CORRIENTES</b>	2.896.890	3.098.148	3.323.850	3.022.093	3.109.209
<b>42. Del Estado</b>	2.732.158	2.914.451	3.110.822	2.785.867	2.856.891
<b>45. De comunidades autónomas</b>	127.976	135.848	157.670	164.424	178.405
<b>7. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL</b>	433.779	518.549	549.479	591.177	559.263
<b>72. Del Estado</b>	145.871	148.627	152.671	152.916	177.095
<b>75. De comunidades autónomas</b>	133.116	175.061	158.961	205.362	171.481

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, Secretaría General de Hacienda, Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

## Peso relativo de las transferencias del Estado y de las comunidades en la estructura de ingresos de los municipios. Total nacional 2001-2005

Capítulos	2001	2002	2003	2004	2005
<b>IMPUESTOS DIRECTOS</b>	4,78%	4,36%	3,00%	7,07%	6,65%
<b>IMPUESTOS INDIRECTOS</b>	0%	0%	0%	5,17%	5,56%
<b>TASAS Y OTROS INGRESOS</b>	7,81%	6,23%	6,48%	5,81%	7,94%
<b>TRANSFERENCIAS DEL ESTADO</b>	64,79%	62,64%	65,21%	53,15%	55,46%
Transferencias corrientes	61,51%	59,60%	62,16%	50,38%	52,22%
Transferencias de capital	3,28%	3,04%	3,05%	2,77%	3,24%
<b>TRANSFERENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS</b>	5,88%	6,36%	5,33%	6,68%	6,39%
Transferencias corrientes	2,88%	2,78%	3,15%	2,97%	3,26%
Transferencias de capital	3,00%	3,58%	3,18%	3,71%	3,13%

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, Secretaría General de Hacienda, Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

## Liquidación de los presupuestos de los consejos y cabildos insulares. Derechos reconocidos netos. Total nacional 2001-2005

Capítulos	2001 miles de euros	2002 miles de euros	2003 miles de euros	2004 miles de euros	2005 miles de euros
<b>1. Impuestos directos</b>	13.493	11.643	11.819	30.433	30.558
<b>2. Impuestos indirectos</b>	483.282	431.389	531.763	620.898	629.526
<b>3. Tasas y otros ingresos</b>	81.020	84.984	99.070	86.835	86.128
<b>4. Transferencias corrientes</b>	457.275	611.380	575.810	623.179	639.381
<b>5. Ingresos patrimoniales</b>	31.986	25.953	18.749	20.020	21.817
<b>6. Enajenación de inversiones reales</b>	0	0	0	12.938	12.162
<b>7. Transferencias de capital</b>	151.686	166.378	236.866	201.189	249.014
<b>8. Activos financieros</b>	10.682	17.116	10.938	10.682	25.822
<b>9. Pasivos financieros</b>	118.916	184.267	184.522	190.784	153.123
<b>Total ingresos</b>	<b>1.348.340</b>	<b>1.533.110</b>	<b>1.669.536</b>	<b>1.796.958</b>	<b>1.847.529</b>

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, Secretaría General de Hacienda, Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

**Liquidación de los presupuestos de los consejos y cabildos insulares.  
Transferencias del Estado y de las comunidades autónomas.  
Derechos reconocidos netos. Total nacional 2001-2005**

Capítulos	2001 miles de euros	2002 miles de euros	2003 miles de euros	2004 miles de euros	2005 miles de euros
<b>4. TRANSFERENCIAS CORRIENTES</b>	457.275	611.380	575.810	623.179	639.381
<b>42. Del Estado</b>	276.014	312.586	327.036	289.682	290.195
<b>45. De comunidades autónomas</b>	172.673	279.249	227.565	300.455	325.454
<b>7. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL</b>	151.686	166.378	236.866	201.189	249.014
<b>72. Del Estado</b>	20.195	26.316	61.929	23.861	34.540
<b>75. De comunidades autónomas</b>	102.406	98.932	133.226	144.306	183.030

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, Secretaría General de Hacienda, Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

**Peso relativo de las transferencias del Estado y de las comunidades en la estructura de ingresos de los consejos y cabildos insulares.  
Total nacional 2001-2005**

Capítulos	2001	2002	2003	2004	2005
<b>IMPUESTOS DIRECTOS</b>	1,00%	0,76%	0,71%	1,69%	1,65%
<b>IMPUESTOS INDIRECTOS</b>	35,84%	28,14%	31,85%	34,55%	34,07%
<b>TASAS Y OTROS INGRESOS</b>	6,01%	5,54%	5,93%	4,83%	4,66%
<b>TRANSFERENCIAS DEL ESTADO</b>	21,97%	22,11%	23,30%	17,45%	17,58%
<b>Transferencias corrientes</b>	20,47%	20,39%	19,59%	16,12%	15,71%
<b>Transferencias de capital</b>	1,50%	1,72%	3,71%	1,33%	1,87%
<b>TRANSFERENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS</b>	20,40%	24,66%	21,61%	24,75%	27,53%
<b>Transferencias corrientes</b>	12,81%	18,21%	13,63%	16,72%	17,62%
<b>Transferencias de capital</b>	7,59%	6,45%	7,98%	8,03%	9,91%

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, Secretaría General de Hacienda, Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

La frialdad de los datos habla por sí sola, poniendo al descubierto el considerable desequilibrio que existe, en términos cuantitativos, entre las transferencias corrientes y de capital que estos entes locales reciben de la Hacienda estatal y de las haciendas autonómicas.

Las transferencias del Estado han evolucionado a la baja desde 2004, en gran parte debido a la ya comentada cesión parcial de la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas, el impuesto sobre el valor añadido y algunos impuestos especiales a determinados municipios y a las provincias. Y, a la inversa, las transferencias de procedencia autonómica han crecido ligeramente durante los últimos años. Pese a estas tendencias, resulta indudable que el peso relativo del conjunto de las transferencias estatales a los ayuntamientos es netamente superior al de las transferencias de las comunidades autónomas, siendo la proporción de cerca de tres a uno en las destinadas a la financiación de gastos corrientes. La fractura se agranda aún más en el caso de las diputaciones provinciales, donde la diferencia global entre ambos tipos de transferencias llega a multiplicarse por más de ocho y por dieciséis en el caso específico de las transferencias corrientes. La única salvedad a esta situación la hallamos en los consejos y cabildos insulares de Baleares y Canarias, que en razón de su régimen especial reciben en la actualidad mayor financiación de la Hacienda autonómica que de la estatal.

En otro orden de cosas, se aprecia una manifiesta propensión de las comunidades autónomas a canalizar fondos en forma de transferencias de capital, en muchos casos afectadas a fines concretos prefijados por aquéllas, en detrimento de las transferencias corrientes. De modo que mientras que los recursos que las entidades locales reciben del Estado se materializan prioritariamente a través de este último concepto presupuestario, la proporción es mucho más pareja cuando de transferencias autonómicas se trata, tanto en los municipios (en 2005, 5,67 por ciento de transferencias corrientes frente a 3,79 por ciento de transferencias de capital) como en las provincias (en el mismo ejercicio 3,26 por ciento de transferencias corrientes frente a 3,13 por ciento de transferencias de capital).

Esas son las cifras, bien reveladoras. Sin embargo, las aportaciones doctrinales no han contribuido demasiado a clarificar el papel que está desempeñando actualmente la participación en la tributación de la Hacienda autonómica. Con algunas valiosas excepciones, la mayoría de ellas no contiene más que una mención a su modesta, deficiente o incluso nula puesta en marcha en la mayoría de las comunidades autónomas,<sup>9</sup> así como a la

---

9. Sirva como exponente la acertada observación de ORÓN MORATAL, G. –“La suficiencia financiera de las administraciones territoriales y la nueva normativa presupuestaria”, *Presupuesto y Serie Claves del Gobierno Local*, 10  
Fundación Democracia y Gobierno Local  
ISBN: 978-84-613-2571-9

pobre implicación evidenciada por éstas respecto de la financiación local.<sup>10</sup> A fuerza de ser reiteradas en el transcurso del tiempo este tipo de afirmaciones ha acabado convirtiéndose en un estereotipo no carente de justificación. En este sentido, la denuncia de una injustificada falta de desarrollo de este mecanismo hacendístico de naturaleza participativa se viene repitiendo en los diagnósticos sobre el estado y las líneas de reforma de las haciendas locales elaborados en diversas sedes 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” (Ramallo Massanet).<sup>11</sup>

Tomemos cuatro pronunciamientos recientes como ejemplo. El *Libro blanco para la reforma del gobierno local*, publicado en 2005 por el Ministerio de Administraciones Públicas, apenas se ocupa de la materia financiera. Sin embargo, en su descripción general de los rasgos del régimen vigente de las competencias y servicios locales llama la atención sobre un hecho crucial:

“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 garantizadas 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.

---

*Gasto Público*, núm. 30, 2002, p. 87–, en el sentido de que el artículo 142 de la Constitución “todavía hoy es uno de los preceptos aún no totalmente cumplidos, pues la participación de las haciendas locales en los ingresos de las comunidades autónomas sigue siendo un desiderátum”.

10. JIMÉNEZ COMPAIRED, I. –“Comunidad autónoma y haciendas locales”, en AA.VV. (director Antonio Fanlo Loras), *Estudio sistemático de la Ley de administración local de Aragón*, Cortes de Aragón, Servicio de Publicaciones, Zaragoza, 2000, p. 396-397– resume acertadamente esta situación:

“Quizá sea una afirmación que pueda discutirse, pero sí está en el pensamiento de cualquier responsable autonómico: la financiación local no es, desde luego, una obligación ineludible para la comunidad autónoma, sino responsabilidad del Estado, cuando menos para los entes locales necesarios (ayuntamientos y diputaciones provinciales). Hoy por hoy, esta tesis también la sostiene el Tribunal Constitucional, para quien el Estado es el garante de la suficiencia financiera de los entes locales. Otra cosa sería que la comunidad autónoma opte por un modelo en el que sí se prevean mecanismos de ayuda a las entidades locales para el desarrollo de sus competencias. De todas formas, cuántas paradojas encierra esta doctrina del Tribunal Constitucional que reconoce (¿graciosamente?) el derecho de las regiones a ayudar a las entidades locales de su circunscripción”.

11. RAMALLO MASSANET, J., “La reforma necesaria de la Hacienda local en el Estado de las autonomías”, en AA.VV. (director T. Font i Llovet), *Anuario del Gobierno Local 1995*, Marcial Pons, Madrid, 1995, p. 158.

“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>12</sup>

En segundo lugar, también nos puede suministrar bastante luz conocer la postura defendida por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), preocupada por este problema desde años atrás. En la 9.ª Asamblea General, celebrada en Madrid los días 9 a 11 de noviembre de 2007, se acordaron 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 comunidades autónomas. 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 municipios, y en general los que realizan las ciudades grandes, son competencia de las comunidades autónomas, 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 comunidades autónomas 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)

---

12. Cfr. *Libro blanco para la reforma del gobierno local*, Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Administración Territorial, Madrid, 2005, p. 52-53.  
Serie Claves del Gobierno Local, 10 Fundación Democracia y Gobierno Local  
ISBN: 978-84-613-2571-9

de carácter incondicionado, para asegurar la solidaridad en el ámbito territorial autonómico.”<sup>13</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>14</sup>

Aludiremos, por último, a una aportación académica muy reciente (2008), coordinada por J. Suárez Pandiello y auspiciada por la FEMP. En ella se realiza un examen del modelo financiero actual de los entes locales, sobre la base de datos del ejercicio 2004, identificando entre sus pasivos la siguiente característica:

“Llama la atención, por otra parte, el hecho de que los gobiernos locales dependan básicamente, sobre todo en lo que respecta a la garantía de su suficiencia financiera, del gobierno central. [...], aproximadamente dos terceras partes de las transferencias corrientes que reciben los ayuntamientos proceden del Estado y esta cifra aumenta hasta el 92 por ciento en el caso de las diputaciones provinciales de régimen común. Estas cifras entran en contradicción con las ideas de potenciación del Estado de las autonomías e, incluso, con la misma aplicación del principio de subsidiariedad y, en todo caso, no concuerdan con la experiencia internacional de los países en los que buscamos reflejarnos. Así, en los países federales, lo habitual es que el Gobierno central se preocupe de la organización y financiación del nivel intermedio de la Administración (estados, *Länder*, regiones, cantones...) y son éstos los que asumen mayores compromisos en relación con el nivel local. Sin embargo, aquí, las comunidades autónomas desempeñan un papel secundario en relación con la financiación local que, a nuestro juicio, podría no corresponderse con la filosofía que presuntamente

---

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

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

Serie Claves del Gobierno Local, 10

ISBN: 978-84-613-2571-9



subyace en el modelo de organización administrativa que venimos desarrollando.”<sup>15</sup>

Un poco más adelante se cataloga esta dependencia del Estado como uno de los problemas estratégicos de que adolecen las haciendas locales en la actualidad:

“A pesar de lo anterior y en términos generales, se trata de un sistema de financiación que también depende especialmente de las transferencias incondicionadas de la Administración Central con el fin de aportar fondos para la suficiencia. Sólo en el caso de las transferencias de capital, las comunidades autónomas adquieren un papel relevante y, dado el carácter finalista de las mismas, podría hacernos pensar que los entes locales se convierten en meros instrumentos de aplicación de las políticas de inversiones diseñadas por las comunidades autónomas, con pérdida efectiva de la autonomía de gasto en este concepto, si bien parece que esas transferencias de capital están sirviendo para reequilibrar a nivel regional el capital público a favor de aquellos municipios que difícilmente, por sus medios, serían capaces de llevar a cabo infraestructuras básicas para los ciudadanos.”<sup>16</sup>

En las conclusiones de este estudio se abunda en esas ideas, afirmándose 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

---

15. SUÁREZ PANDIELLO, J. (coordinador), BOSCH ROCA, N., PEDRAJA CHAPARRO, F., RUBIO GUERRERO, J. J. y UTRILLA DE LA HOZ, A., *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*, Federación Española de Municipios y Provincias, Salamanca, 2008, p. 33. Con anterioridad, SUÁREZ PANDIELLO ya había identificado esta circunstancia como uno de los principales pasivos de la financiación local en su trabajo “Un cuarto de siglo de Hacienda local democrática en España: Luces, sombras y perspectivas de futuro”, en AA.VV. (coordinador Gabriel Casado Ollero), *La financiación de los municipios. Experiencias comparadas*, Dykinson, Madrid, 2005, p. 413-414.

16. *Op. cit.*, p. 45. Sobre el problema de la proliferación de subvenciones a las haciendas locales, especialmente por parte de las comunidades autónomas, dice VALENZUELA VILLARUBIA, I. –*El sistema de financiación de los entes locales: visión crítica y propuestas para su reforma*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2006, p. 216– que las mismas se han mostrado como “un recurso inválido para la solvencia de las haciendas locales, e ingerente en la actividad del ente subvencionado. Además, de fomentar el ‘paternalismo público’ (para algunos el ‘clientelismo’) que tan alejado se encuentra de la autonomía local, ha provocado la aparición en cadena de equipamientos locales o el establecimiento de servicios públicos nuevos en municipios cuyas corporaciones carecían de recursos para completar la cofinanciación o, peor aún, para mantener el funcionamiento ordinario de la instalación y/o del servicio”. Por ello, concluye que su aparición en el sistema de financiación local debe ser “esporádica y excepcional”.

materia de necesidad". Ello lleva a sus autores a proponer el siguiente ajuste estructural:

"Corregir una muy insuficiente participación en los ingresos de las comunidades autónomas, mediante el despliegue definitivo de fondos autonómicos incondicionales."<sup>17</sup>

### **3. La posible reforma paralela de la financiación autonómica y local: una nueva oportunidad para consolidar este recurso**

En el contexto que acabamos de identificar, no está de más un examen global sobre el régimen jurídico de la participación en los tributos de las comunidades autónomas. Los trabajos publicados hasta la fecha suelen versar en exclusiva sobre los aspectos teóricos de esta vía de financiación, sin detenerse a revisar qué han venido haciendo las comunidades autónomas, muchas de las cuales han instaurado con más o menos fortuna diferentes fórmulas de transferencia de ingresos; o bien, en el polo opuesto, sólo prestan atención a este último aspecto, prescindiendo de una indagación más ambiciosa de las alternativas que ofrece el ordenamiento jurídico para articularla.

Por añadidura, una reflexión general sobre el tema resulta oportuna, a nuestro modo de ver, después de que se haya evidenciado el fracaso del último intento del Estado por corregir, a través de la Ley 51/2002, algunas de las deficiencias detectadas en el sistema de financiación pergeñado en su día por la Ley reguladora de las haciendas locales. Al poco tiempo de aprobarse ese texto legal empezaron a alzarse voces muy críticas con las medidas adoptadas.<sup>18</sup> Los ataques más duros se han dirigido contra la decisión de exonerar de forma masiva del pago del impuesto sobre actividades económicas a las personas físicas y a aquellas entidades con importe neto de cifra de negocios inferior a 1.000.000 de euros, cuando tal vez hubiera resultado más deseable un perfeccionamiento técnico de la estructura de un gravamen asentado para adecuarla a los principios constitucionales de justicia tributaria.<sup>19</sup> Ahora bien, en el haber

---

17. *Op. cit.*, p. 316 y 319.

18. Una visión altamente negativa puede verse en RUBIO DE URQUÍA, J. I. –"La reforma de los tributos locales ya es ley: La suerte está echada", *Tributos Locales*, núm. 25, 2003, p. 9-13–, que la califica de reforma involucionista que trunca la evolución positiva experimentada por la tributación local a lo largo de los últimos años.

19. Para una valoración crítica de las medidas adoptadas con relación al impuesto sobre actividades económicas recomendamos, en primer lugar, la lectura del *Informe para la reforma de la financiación de las haciendas locales*, Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales, Ministerio de Hacienda, Instituto de Serie Claves del Gobierno Local, 10  
Fundación Democracia y Gobierno Local  
ISBN: 978-84-613-2571-9

de esta modificación del año 2002 ha de reconocerse que el legislador estatal hizo un esfuerzo, al final fallido, en orden a mejorar la dotación

Estudios Fiscales, Madrid, 2002, p. 65-81. Además, pueden consultarse los siguientes trabajos: RUBIO DE UROÚA, J. I., "La reforma del sistema tributario local: Especial referencia a la supresión o reforma del IAE", *Carta Tributaria*, Monografías, núm. 16/2001, p. 13-16, y del mismo autor "El IAE: Un impuesto herido de muerte", *Tributos Locales*, núm. 26, 2003, p. 7-13; SUÁREZ PANDIELLO, J., "El impuesto sobre actividades económicas. ¿Terapia o eutanasia?", *Papeles de Economía Española*, núm. 92, 2002, p. 240 y siguientes, y del mismo autor "Del Informe de la Comisión al Proyecto de ley de reforma de la financiación local. Un primer comentario", *Cuadernos de Información Económica*, núm. 171, 2002, p. 162-164; POVEDA BLANCO, F., "La reforma del impuesto sobre actividades económicas", *Tributos Locales*, núm. 25, 2003, p. 15 y siguientes, *Manual de fiscalidad local*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2005, p. 346 y siguientes (en especial p. 630-637), "La imposición sobre las actividades económicas en la Hacienda local a los 25 años de la Constitución", *Crónica Tributaria*, núm. 115, 2005, p. 140 y siguientes, y "¿Es posible resucitar el IAE?", *Papeles de Economía Española*, núm. 115, 2008, p. 119 y siguientes; CAYÓN GALIARDO, A., "La reforma del impuesto sobre actividades económicas", *Revista Técnica Tributaria*, núm. 60, 2003, p. 11 y siguientes; AGULLÓ AGÜERO, A., "Aproximación crítica a la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley reguladora de las haciendas locales", *Revista de Información Fiscal*, núm. 58, 2003, p. 21-26; ANIBARRO PÉREZ, S., "La reforma del impuesto sobre actividades económicas", *Tributos Locales*, núm. 26, 2003, p. 87 y siguientes; VILLAVARDE GÓMEZ, M. B., "Las novedades en la regulación del impuesto sobre actividades económicas", *Revista Técnica Tributaria*, núm. 61, 2003, p. 125 y siguientes; CALVO VÉRGEZ, J., "Impuesto sobre actividades económicas: Algunos apuntes en torno a su naturaleza a la luz de la modificación introducida por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley reguladora de las haciendas locales", *Revista de Información Fiscal*, núm. 59, 2003, p. 35-69; PARRONDO AYMERICH, J., "La reforma del impuesto sobre actividades económicas", *Estudios Financieros-Revista de Contabilidad y Tributación*, núm. 243, 2003, p. 30 y siguientes; EUGENIO LATORRE, J. E., GIL MACIÁ, L. y SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A., "El IAE tras la Ley 51/2002: Críticas y nuevos problemas de gestión", *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, núm. 79, 2005, p. 50 y siguientes; LAGO MONTERO, J. M., "El rumbo del impuesto sobre actividades económicas", en AA.VV. (coordinadores I. Martín Dégano, G. Menéndez García y A. Vaquera García), *Estudios de Derecho Financiero y Tributario en homenaje al profesor Calvo Ortega*, t. II, Lex Nova, Valladolid, 2005, p. 2093 y siguientes (también del mismo autor "El rumbo del impuesto sobre actividades económicas", *Tributos Locales*, núm. 44, 2004, p. 43 y siguientes); LÓPEZ ESPADAFOR, C. M., "Consideraciones en torno a la reforma del impuesto sobre actividades económicas", en AA.VV., *Planteamiento histórico y constitucional de las haciendas locales*, Instituto de Estudios Giennenses, Diputación de Jaén, 2005, p. 135 y siguientes, y en la misma obra colectiva CALVO ORTEGA, R., "La reforma del impuesto sobre actividades económicas. Aspectos críticos", p. 247 y siguientes; GARCÍA GIL, F. J., GARCÍA GIL, J. L. y GARCÍA GIL, M., *El sistema tributario municipal*, 3.ª ed., DAPP, Pamplona, 2005, p. 293 y siguientes; GARCÍA MARTÍNEZ, A., "El impuesto sobre actividades económicas", en AA.VV. (coordinador D. Marín-Barnuevo Fabo), *Los tributos locales*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005, p. 159 y siguientes; BOSCH CHOLBI, J. L. y ESPINOSA FERRANDO, F. V., "Artículos 78 a 91", en AA.VV. (coordinador M. J. Domingo Zaballos), *Comentarios a la Ley de haciendas locales (Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales)*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005, p. 757 y siguientes; y ARAGONÉS BELTRÁN, E., "Problemas destacados del IAE", en AA.VV. (coordinadores M. Medina Guerrero y A. Arroyo Gil), *Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2005, p. 156 y siguientes.

económica de las haciendas locales y el perfeccionamiento técnico de sus vías de financiación.

Parece, por tanto, 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.<sup>20</sup> Como trataremos de demostrar a lo largo de esta investigación, gran parte de las posibilidades que concurren en esta fuente de ingresos permanecen todavía inexploradas.<sup>21</sup>

Nos hallamos, por añadidura, en un momento en que concurre un factor complementario que podría facilitar la incursión definitiva de las comunidades autónomas en la configuración del sistema de financiación de las haciendas locales. La agenda política marca que toca de nuevo modificar con urgencia el sistema de financiación autonómica, en orden a dar cumplimiento a lo dispuesto en los nuevos estatutos de autonomía, en particular el de Cataluña, aprobado por la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio. Pues bien, algunos indicios animan a pensar que podría darse cierta satisfacción a una vieja reivindicación de la Federación Española de Municipios y Provincias, cual es la necesidad de conectar la obligada reforma de la financiación autonómica con la no menos inaplazable de la

---

20. A pesar de los años transcurridos conserva íntegra su validez en este punto la siguiente reflexión de MARTÍN QUERALT, J., "La participación en ingresos estatales", en AA.VV. (director S. Muñoz Machado), *Tratado de Derecho Municipal*, t. II, Civitas, Madrid, 1988, p. 2177: "En un ordenamiento financiero local regularmente estructurado, la existencia o no de participaciones locales en ingresos del Estado –y, en su caso, de los estados federados o de las comunidades autónomas en el caso español–, debiera constituir un problema de escasa enjundia. Estructurado el sistema de ingresos locales –tributarios, patrimoniales y crediticios–, la participación en los ingresos de una entidad territorialmente distinta sólo debiera plantear problemas en un primer momento, esto es, cuando se delimitara cuál iba a ser la base sobre la que se iba a fijar tal participación, cuál iba a ser el porcentaje de aquélla que se destinara a las entidades locales y qué criterios iban a regular su distribución entre las entidades beneficiarias. Resueltos todos estos problemas –de indudable enjundia–, su aplicación no debiera entrañar dificultades."

21. Estamos de acuerdo con la apreciación de VALENZUELA VILLARUBIA, I. –"El sistema de financiación de los entes..."–, *op. cit.*, p. 219-220– acerca del papel que debería desempeñar la participación en los tributos de las comunidades autónomas en un futuro que esperemos no sea muy lejano:

"El carácter corriente de este recurso (que le permite financiar cualquier tipo de gasto), y el aumento progresivo del volumen de recursos públicos gestionados por las comunidades autónomas, convierte a éste en un instrumento imprescindible en la remodelación del sistema financiero local."

financiación local.<sup>22</sup> Tal modo de proceder se justifica, en atinada advertencia de Zornoza Pérez, porque “los problemas de la financiación local no deberían abordarse de forma aislada, como hasta la fecha ha sucedido, sino desde una perspectiva más comprensiva, que sitúe a las haciendas locales en el sistema de las haciendas públicas que la Constitución define, teniendo presente las relaciones financieras de todo orden que inevitablemente han de existir entre ellas”.<sup>23</sup>

El ya citado Informe de la Ponencia de estudio de la financiación local del Senado recoge este aspecto como la primera de las medidas propuestas:

“Primera: La reforma de la financiación local exige un pacto de Estado en el que sean parte el Gobierno de la nación, las comunidades autónomas, los entes locales y todas las fuerzas con representación parlamentaria. La citada reforma exige, en particular, una coordinación especialmente intensa cuando se proceda al debate de la financiación de las comunidades autónomas, del tal modo que, dentro del más escrupuloso respeto a la distribución de competencias y al espacio negociador que a éstas corresponde, se tengan en cuenta los intereses de las hacien-

---

22. En la resolución segunda sobre haciendas locales aprobada en la 9.ª Asamblea General de la FEMP (Madrid, 9-11 de noviembre de 2007), p. 25, se considera imprescindible velar para que “los intereses de las entidades locales queden salvaguardados de las actuaciones de otras administraciones. La reforma de la Hacienda autonómica puede generar, sobre todo si no se realiza de forma paralela y consensuada a la reforma local, un nuevo problema para las entidades locales, máxime si dicha reforma se concreta en un aumento del porcentaje de la cesión de impuestos a las comunidades autónomas”. Se argumenta, en primer lugar, que sólo así se puede evitar que el marco para la negociación de sistema de financiación local quede sensiblemente reducido. Y en segundo término, que de lo contrario se podría producir una minoración en los recursos de las entidades locales, al disminuir la base sobre la que se aplica la cesión de impuestos estatales y verse afectadas también las transferencias del Estado a las entidades locales. Conviene precisar que la FEMP pide, en realidad, una reforma de la financiación local vinculada a la de la financiación autonómica, no dos reformas simultáneas pero paralelas. Así lo ha reclamado su Comisión Ejecutiva en la reunión del pasado 27 de mayo de 2008, donde reiteró la necesidad de que se aborde la reforma de la financiación local de forma global y “de forma simultánea y vinculada a la de la financiación autonómica”.

23. ZORNOZA PÉREZ, J., “Perspectivas de la financiación de las haciendas locales”, en AA.VV. (coordinador L. López Guerra), *Estudios de Derecho Constitucional*, homenaje al profesor Dr. D. Joaquín García Morillo, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, p. 692. A su juicio, “sólo situándose en dicha perspectiva, para analizar de forma conjunta los problemas de financiación de las haciendas territoriales (autonómicas y locales), se podrán determinar las fuentes o recursos financieros que han de corresponder a cada una de ellas a la vista del sistema de reparto de competencias, esto es, de las actividades y servicios que corresponde desarrollar a cada nivel de gobierno, teniendo en cuenta que se trata de realizar un reparto adecuado del conjunto de los recursos financieros del Estado de las autonomías entre los distintos niveles de Hacienda pública, central y territoriales”.

das locales y en qué medida un sistema de financiación puede afectar al otro.”<sup>24</sup>

En fechas más reciente, la Cámara Alta ha vuelto a insistir en este punto, aprobando en la sesión plenaria de 10 de junio de 2008 una moción del Grupo Parlamentario Socialista, por la que se insta al Gobierno a impulsar un gran acuerdo político que avance en una reforma *más estructurada* del sistema de financiación local.<sup>25</sup> Dice así:

“El Senado insta al Gobierno a impulsar un gran acuerdo político que, dirigido al fortalecimiento de los servicios públicos locales, avance en una reforma más estructurada del sistema de financiación local. Reforma que, vinculada a la del sistema general de financiación autonómica y dirigida a profundizar en la consecución de una financiación suficiente de tales servicios públicos, sirva de base para la aprobación de una nueva ley de financiación en este ámbito.”<sup>26</sup>

#### 4. Esquema del trabajo

El trabajo está dividido en cinco capítulos, seguidos de una síntesis de las principales conclusiones alcanzadas y una indicación de la bibliografía manejada en el curso de su elaboración.

El primer capítulo se ocupa de delimitar las bases constitucionales que enmarcan el imperativo de que las haciendas locales disfruten de una participación en el producto de los recursos tributarios integrantes de las haciendas autonómicas. Como tendremos ocasión de comprobar, la escueta alusión del artículo 142 de la Constitución no supone un obstáculo para inferir bastantes de las características mínimas que debería reunir dicha participación.

Dedicaremos el segundo capítulo a examinar la configuración que ha recibido este recurso en el seno del Derecho estatal. En concreto, analizaremos qué dicen al respecto los estatutos de autonomía, que por su

24. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, VIII Legislatura, serie I, núm. 857, 26 de diciembre de 2007, p. 49-50.

25. RUBIO DE UROQUIA, J. I. –“Los indicios no son esperanzadores”, *Tributos Locales*, núm. 80, 2008, p. 9– muestra un notable escepticismo sobre el particular:

“¿será posible un acuerdo sobre financiación territorial en el que participen los entes locales, un acuerdo que contemple la reforma de las haciendas locales en el marco más amplio de dicha financiación territorial? Prometido está, desde luego, pero ¿lo permitirán las comunidades autónomas?, ¿quien prometió cumplirá lo prometido? De lo visto hasta la fecha, de lo visto y oído estos últimos meses, sólo cabe inferir que los indicios no son esperanzadores, no, no lo son.”

26. El contenido de esta moción puede verse en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, IX Legislatura, serie I, núm. 30, 9 de junio de 2008, p. 7-8.

condición de “norma institucional básica de cada comunidad autónoma” (artículo 147.1 de la Constitución) constituyen un cauce apropiado para definir sus líneas esenciales. Será obligado, igualmente, el repaso de las disposiciones estatales reguladoras del régimen administrativo y las finanzas de las corporaciones locales.

Como penúltima etapa de este itinerario, el tercer y el cuarto capítulos irán destinados a constatar en qué medida han dado cumplimiento las comunidades autónomas al requerimiento constitucional de cooperar de modo estable y relevante al sostenimiento de los gastos de los municipios, provincias y otras entidades locales enclavadas en su territorio (comarcas, áreas metropolitanas, etc.). Con tal finalidad nos adentraremos en el siempre disperso e intrincado campo de la legislación autonómica para identificar las fórmulas participativas o de transferencias que aquéllas han puesto en funcionamiento hasta el momento, comparando sus características más significativas y extrayendo sus elementos positivos y negativos.

Finalmente, cerraremos nuestras consideraciones realizando un inventario de las distintas alternativas que cabría barajar, a la vista del ordenamiento vigente, en aras de procurar un reforzamiento cualitativo y cuantitativo de esta vía de obtención de ingresos. Ello nos llevará a apuntar una serie de opciones de cara a articular el reparto de la recaudación y la distribución de las competencias normativas y de gestión.

No pueden finalizar estas líneas introductorias sin unas breves palabras destinadas a saldar algunas de las numerosas deudas contraídas en el camino.

En primer lugar, debo mostrar mi gratitud al profesor Manuel Medina Guerrero, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla y director de la Fundación Democracia y Gobierno Local, por su buena acogida y paciente espera para la publicación de este trabajo.

Quede también constancia de mi agradecimiento a Antonio Nieto Rivera, secretario de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, por la amabilidad con que me facilitó buena parte de las resoluciones adoptadas por las asambleas generales de dicho organismo.

Una vez más es de justicia que deje testimonio público de la deuda creciente que sigo asumiendo con mi maestro, el profesor Javier Lasarte. Su constante impulso, sus certeros comentarios críticos (ambos hemos trabajado conjuntamente en el planteamiento general de las participaciones en tributos como vía de financiación de las haciendas territoriales) y sugerencias y su apoyo personal me han vuelto a resultar de inestimable ayuda.

Vaya igualmente mi reconocimiento a las profesoras Mónica Arribas, Montserrat Herмосín y María José Trigueros, así como a los restantes miembros del área de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Pablo de Olavide, que con su cálido apoyo hacen tan llevaderas las duras cargas del quehacer académico de cada día.

Por último, gracias a Aurora, siempre paciente y comprensiva para afrontar, con suave ritmo y fina armonía, los desvelos y encierros del absorto investigador. Y a Jesús y Felipe, por el tiempo hurtado.