

Haciendas locales y participación en tributos del Estado

Luis Mochón López

1. INTRODUCCIÓN

Tras la publicación de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales, se abre un nuevo período en la financiación de estas entidades. Como es conocido, a pesar del principio de suficiencia financiera establecido en el art. 142 de la Constitución española (CE), éstas se han encontrado aquejadas de una falta de recursos crónica, lo que es reconocido por la propia exposición de motivos de la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas locales. Es de esperar que la nueva etapa que se inicia suponga la superación de esta precariedad de recursos, y «la ordenación de un sistema financiero encaminado a la efectiva realización de los principios de autonomía y suficiencia financiera», como indica la exposición de motivos de dicha ley.

El art. 142 de la CE indica que las Haciendas locales se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades autónomas. Son, por tanto, estos dos medios de financiación, los únicos a los que se refiere el texto constitucional y se les concede una posición fundamental, aunque no exclusiva¹, en la financiación de los entes locales.

Como ya indicaron Lasarte y Eseverri², refiriéndose a las participacio-

¹ José Juan FERREIRO LAPATZA, en «La financiación de las Entidades Locales en Cataluña», *Revista Española de Derecho Financiero (REDF)*, núm. 45/1985, pág. 42, indica que estas entidades «deben poder contar, en general, con tales ingresos, pero no deben verse forzadas, en todo caso, a basar su hacienda en ellos».

² «Las haciendas locales ante las autonomías», *RER*, número extraordinario, vol. II, 1980, pág. 643.

nes como fuente de financiación de la Hacienda local, «la autonomía política presupone autonomía financiera y que, por tanto, este tipo de ingresos habrá que articularlo de forma que en ningún caso implique servidumbre política ni una odiosa dependencia financiera, sino un método racional de provisión de medios a los niveles territoriales inferiores, que funcione en todo lo posible de forma automática y conforme a formulaciones regionales».

La importancia de esta vía de financiación es únicamente reconocida; basta con recoger la opinión del Tribunal Constitucional expresada en la sentencia 96/1990, de 24 de mayo, al indicar «que aquella participación viene constituyendo hoy en día para numerosas entidades locales la única garantía de supervivencia financiera».

Se ha puesto de relieve por la doctrina la relación existente entre los conceptos de suficiencia, autonomía, coordinación y la participación en tributos; de tal manera que un ente local no puede ser autónómico si no cuenta con recursos suficientes (y uno de ellos lo constituyen las participaciones en ingresos tributarios del Estado y de las Comunidades autónomas) para hacer frente a la gestión de sus intereses. Y, como indica la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, la autonomía hace referencia a un poder limitado. Es, por lo tanto, dentro de la unidad del Estado donde la autonomía alcanza su sentido, consecuentemente la Hacienda local debe coordinarse con la estatal y con la autonómica. Uno de los medios más importantes con los que se cuenta para coordinar estos niveles de haciendas, son las participaciones en ingresos de los entes superiores³.

Al mismo tiempo, en dicha hacienda de coordinación va a ser el nivel superior el que acapare el número más importante, cualitativa y cuantitativamente, de «hechos gravables». De tal manera que para conseguir la suficiencia financiera de los entes inferiores se tendrá que acudir a otros medios de allegar recursos. Uno de ellos será la vía de las participaciones en los ingresos de la hacienda superior⁴.

³ CAYÓN GALIARDO en su «Comentario al art. 142 de la CE, Comentarios a las Leyes Políticas», dirigidos por Óscar Alzaga Villaamil, *Constitución Española de 1978*, tomo X, Edersa, Madrid, 1985, escribe: «No cabe duda que esta modalidad de financiación es aquella que mejor desvela la existencia de una Hacienda General, donde la cooperación y la solidaridad son los principios fundamentales y la suficiencia de sus respectivos niveles y la distribución de su riqueza sus fines principales.»

⁴ MELGUIZO SÁNCHEZ, «Haciendas Locales y participación en tributos del Estado. Notas para una valoración del caso español», *Hacienda Pública Española (HPE)*, núm. 75/1982.

La posible autonomía financiera de los entes locales es un tema muy discutido por la doctrina, si bien parece claro que con referencia al fenómeno tributario la autonomía es muy reducida, como consecuencia del principio de legalidad tributaria de los arts. 31 y 133 de la CE. Por lo tanto, esta posible autonomía financiera se centraría especialmente en la vertiente del gasto.

Como se ha indicado, las participaciones en tributos del Estado son un medio de coordinación, y no de subordinación. Para ello sería conveniente que la determinación de la cuantía de estas participaciones y su distribución no fuese arbitraria. En este sentido, Castell y Frigola⁵ proponen que la cuantía del fondo se determine a partir de los principios de automatismo (para establecer una mínima dosis de objetividad en las expectativas de ingresos de los municipios, e indican que la aplicación de este principio conduce a la fijación de un porcentaje de participación en los impuestos no cedibles del Estado como forma más idónea de determinar la cuantía del fondo) y de revisión periódica (para evitar desfases en la validez del porcentaje determinado).

Como hemos visto, el sistema de participaciones se encuentra íntimamente relacionado con los tres conceptos indicados (autonomía, suficiencia y coordinación); siendo además un nexo de conexión entre ellos.

2. PARTICIPACIÓN EN TRIBUTOS DEL ESTADO HASTA LA LEY REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES

En la reciente historia de las participaciones en ingresos tributarios del Estado podemos diferenciar, para facilitar su estudio, una serie de etapas o períodos, que fijaremos atendiendo a los criterios utilizados en cada uno de ellos para determinar la cuantía de éstas⁶. Aunque nos centraremos en

⁵ «Las subvenciones en la financiación de los municipios. Análisis, experiencia comparada y propuesta para el caso español», *La Paeria*, Ajuntament de Lleida, pág. 116.

⁶ Para la concreción de estos períodos vamos a utilizar básicamente los trabajos de Ángel MELGUIZO SÁNCHEZ, «Haciendas Locales y Participación en tributos del Estado. Notas para una valoración del caso español», *HPE*, núm. 75/1982; Purificación ESTESO RUIZ, «Haciendas Locales y Presupuestos del Estado. Notas en torno a la Ley de Presupuestos para 1982», *HPE*, núm. 73/1981; y los trabajos conjuntos de ambos autores, igualmente publicados en la revista *HPE*: «Haciendas Locales y Presupuestos del Estado. Notas en torno a la Ley de Presupuestos para 1984», núm. 85/1983; «Haciendas Locales y Presupuestos del Estado. Análisis y valoración de la Ley de Presupuestos para 1985», núm. 90/1984; «Haciendas Locales y Presupuestos del Estado. Análisis y valoración de la Ley de Presupuestos para 1986», núm. 97/1985; «Haciendas Locales y Presu-

los ejercicios posteriores a 1984, que es cuando la escritura de las participaciones resulta más similar a la actual, de todas formas es necesario referirse brevemente a períodos anteriores.

En cada uno de estos períodos estudiaremos en primer lugar la determinación de la cuantía de las participaciones, y en segundo lugar los criterios de distribución de éstas.

2.1. Período desde 1976 hasta 1981

El primer período al que vamos hacer referencia es el comprendido entre los años 1976 a 1981; en el análisis realizado por Melguizo⁷ se pone de manifiesto que la participación en ingresos estatales no se inicia en esta etapa, sino que es de reconocido arraigo en la Hacienda española. Pero es a partir de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, cuando muestra un notable desarrollo. Estos años vienen marcados por los importantes cambios, operados tanto en la estructura política, territorial y tributaria de España, que tienen su reflejo a la hora de determinar las participaciones.

A. Cuantía de las participaciones

El Real Decreto 3250/1976 articula la participación de los ayuntamientos y provincias.

Los ayuntamientos percibirán las siguientes participaciones en la recaudación líquida de los impuestos del Estado⁸, sin deducción alguna por gastos de administración y cobranza:

- a) El 90 por 100 de la cuota fija de la contribución territorial rústica y pecuaria.
- b) El 90 por 100 de la contribución territorial urbana.
- c) El 90 por 100 de la cuota fija o licencia fiscal del impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales.

puestos del Estado. Análisis y valoración de la Ley de Presupuestos para 1987», núm. 102-103/1986; «Haciendas Locales Presupuestos del Estado. Análisis y valoración de la Ley de Presupuestos para 1988», núm. 105-106/1987 y «La financiación de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en los Presupuestos del Estado para 1989», núm. 112/1988.

⁷ «Haciendas Locales y participación en tributos del Estado. Notas para una valoración del caso español», *op. cit.*.

⁸ Artículo 121.

d) El 90 por 100 de la cuota fija o licencia fiscal del impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal en la parte correspondiente a profesionales y artistas.

e) El 90 por 100 del impuesto general sobre la renta de las personas físicas, en la parte que corresponda a la tributación de las plusvalías inmobiliarias.

f) El 90 por 100 del impuesto sobre el lujo que grava la tenencia y disfrute de automóviles.

g) El 4 por 100 de los impuestos indirectos enumerados en el capítulo 2 del estado letra B de los Presupuestos Generales del Estado. Esta participación continuará siendo efectiva para cada uno de los impuestos incluidos en dicho capítulo, aun cuando se altere su nomenclatura y, en su caso, su clasificación dentro los referidos presupuestos.

La participación de las diputaciones provinciales⁹ será del 1 por 100 de los impuestos indirectos enumerados en el capítulo 2 del estado letra B de los Presupuestos Generales del Estado. Esta participación continuará siendo efectiva para cada uno de los impuestos incluidos en dicho capítulo, aun cuando se altere su nomenclatura y, en su caso, clasificación dentro de los referidos presupuestos.

Con referencia a las diputaciones hay que hacer constar que el Decreto también regula los recargos provinciales en impuestos del Estado, aspecto que no vamos a estudiar, pues sobrepasa las limitaciones de este trabajo.

B. *Distribución de las participaciones*

El Decreto 3250/1976 regula¹⁰ la distribución de las participaciones de los Ayuntamientos. Las enumeradas en los apartados a) al d) del art. 121, se atribuirán directamente al ayuntamiento del municipio donde radiquen los bienes o se desarrollen las actividades gravadas por los impuestos correspondientes. Las restantes participaciones se distribuirán principalmente atendiendo a la población de los municipios, corregida por coeficientes multiplicadores según estratos de población.

⁹ Artículo 151.

¹⁰ En los artículos 122 y 123.

La distribución de las participaciones de las provincias se efectúa principalmente, como indica el art. 151 del citado Decreto, atendiendo al número de habitantes de la respectiva provincia o cabildo insular.

Por último, indicar que esta estructura de las participaciones, y su distribución fue variando a lo largo de este período debido a los importantes cambios políticos y jurídicos de la época.

2.2. Período desde 1982 hasta 1983

A. *Cuantía de las participaciones*

El segundo período que tomamos en consideración corresponde a los años 1982 y 1983. En este período la participación de los entes locales se fija atendiendo a unos porcentajes sobre la recaudación líquida que el Estado obtenga por los conceptos tributarios no susceptibles de cesión a las Comunidades autónomas, e incluidos en los capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado. Esta participación sustituye a todas las compensaciones y participaciones vigentes en este momento, excepcionalmente los municipios mineros seguirán manteniendo en 1982 la compensación que venía percibiendo por la supresión del recargo en el impuesto sobre el producto bruto de las explotaciones mineras.

Estos porcentajes son el 7 por 100 para los municipios y el 0,543 por 100 para las diputaciones y cabildos insulares (Ley 44/1981 de Presupuestos Generales del Estado para 1982). La Ley 9/1983 de Presupuestos Generales del Estado para 1983, modifica el porcentaje relativo a la participación de los ayuntamientos, aumentándolo al 8 por 100, sin embargo las diputaciones siguen participando en idéntico porcentaje.

B. *Distribución de las participaciones*

Por lo que respecta a la distribución (nos centraremos en los Entes locales de régimen común, ya que los entes locales del País Vasco, Navarra y Canarias se regirán por su legislación específica de Concierto Económico, Convenio Económico y de Régimen Económico-Fiscal respectivamente), la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1982 sigue teniendo en cuenta sólo la población de los ayuntamientos, ésta se hará con arreglo a coeficientes multiplicadores por estratos de población.

En cambio, para 1983 ya sí se tienen en consideración otros índices para la distribución de la participación de los ayuntamientos. La Ley de

Presupuestos Generales del Estado para 1983 indica¹¹ que el 75 por 100 de la participación se distribuirá en función del número de habitantes de derecho de cada municipio, ponderado por estratos de población. Y el 25 por 100 restante, también en función del número de habitantes, pero ponderado según el esfuerzo fiscal medio de cada municipio en el ejercicio inmediato anterior. Se entenderá por esfuerzo fiscal medio, la recaudación líquida por habitante obtenida por los conceptos impositivos de los capítulos I, II y III del Presupuesto de Ingresos de la entidad municipal correspondiente.

Los Ayuntamientos de Ceuta y Melilla participarán en la distribución como si se trataran de diputaciones provinciales, en proporción al número de habitantes de derecho del municipio respectivo (art. 14.5 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1983).

Con referencia a las diputaciones provinciales las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1982 y 1983 indican que la participación de las diputaciones y cabildos insulares se distribuirá en proporción al número de habitantes de derecho de la respectiva provincia.

2.3. **Período desde 1984 hasta 1988**

A. *Cuantía de las participaciones*

El tercer período comprendería desde el año 1984 hasta 1988. Se cambia el sistema de participaciones vigente, en el sentido de sustituir los porcentajes de participación, por unas cantidades fijadas taxativamente por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. El secretario de Estado de Hacienda, José Borrell¹², indica que «éste es un cambio normativo trascendental; ha significado una ruptura con lo que era el planteamiento anterior, en el cual se suponía que los impuestos, al ser fuentes de ingresos de todas las administraciones públicas, se repartían entre ellas a partir de un procedimiento de división porcentual». Y que las razones de esta ruptura se encuentran en el déficit estatal. Borrell, también pone de manifiesto que los mecanismos por los cuales se va actualizar el Fondo de Cooperación Municipal serán fundamentalmente. «el ritmo de crecimiento

¹¹ Artículo 13.2.

¹² Discurso de clausura de las Jornadas de Estudio sobre las Finanzas Municipales en España, recogido en el libro *Las Finanzas Municipales en el Estado de las Autonomías*, editado por la Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985, págs. 18 y 19.

monetario de los precios y de los costes, el ritmo de crecimiento real de los gastos de funcionamiento del Estado y la prioridad política que se asigne a uno u otro objetivo de gasto»; y en este sentido indica que «la financiación de las corporaciones locales constituye uno de los objetivos declarados prioritarios».

La Memoria de los Presupuestos Generales del Estado para 1984, indica que esta cantidad fija, resulta de aplicar a la participación de 1983 en términos absolutos el porcentaje de incremento de gastos del Estado, que se identifica con el porcentaje medio ponderado que experimentan los capítulos I, II, IV y VII del Presupuesto de Gastos del Estado, éste se estima para 1984, en relación con 1983, en el 11,45 por 100, que es el que se aplica a las cifras de participación de 1983 para obtener las de 1984¹³.

Hay que tener en cuenta que a partir de 1986 la participación de las diputaciones y cabildos insulares se divide en una participación ordinaria y en otra extraordinaria. Esta última es compensatoria de los ingresos que dejen de percibir por la supresión del canon sobre la producción eléctrica y de los recargos provinciales en el Impuesto sobre el Tráfico de Empresas y en los Impuestos Especiales de Fabricación como consecuencia de la implantación del IVA. La cuantía de la compensación para cada diputación o provincial será igual a las tres cuartas partes de la cantidad total que perciba por los citados conceptos en 1985.

Igualmente hay que referir que a partir de 1987 las Leyes de Presupuestos Generales del Estado también incluyen, conjuntamente con la participación de las diputaciones y cabildos insulares, a las comunidades autónomas uniprovinciales, sin perjuicio de su tratamiento con el resto de las comunidades autónomas.

La cuantía de las participaciones y su evolución la reflejamos en los cuadros 1 a 4.

Por lo que respecta a las participaciones de los ayuntamientos (cuadros 1 y 2), es de destacar que, en general, el crecimiento interanual de las participaciones es relativamente homogéneo, en torno al 11 por 100; a excepción del año 1985, en que el crecimiento es superior al normal en 5

¹³ ESTESO RUIZ y MELGUIZO SÁNCHEZ, «Haciendas Locales y Presupuestos del Estado. Notas en torno a la Ley de Presupuestos para 1984», *op. cit.*, pág. 271.

Cuadro 1
Participación de los ayuntamientos
 (Millones de pesetas corrientes)

	1984	1985	1986	1987	1988
Participación.....	234.160	270.670	275.044	305.024	340.498
Presupuestos de gastos	5.399.649	6.113.086	7.164.232	8.113.441*	8.939.236
PIB p.m.....	25.400.000	27.929.700	31.944.000	34.718.000	37.406.700

* Presupuestos Gastos subsector Estado (A + B).

Cuadro 2
Crecimiento de la participación de los ayuntamientos y porcentaje de participación

	1984	1985	1986	1987	1988
Crecimiento anual de la participación.....	11,44	15,59	1,62	10,90	11,63
Crecimiento anual del Presupuesto de gastos.....	19,60	13,21	17,19	13,24	10,17
Crecimiento anual del PIB.....	9,95	11,18	14,37	8,68	7,74
Porcentaje de la participación respecto al Presupuesto de gastos.....	4,33	4,42	3,83	3,75	80
Porcentaje de la participación respecto al PIB.....	0,921	0,969	0,861	0,878	0,910

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda, ESECA y elaboración propia.

puntos porcentuales, y del año 1986 en que el incremento es prácticamente nulo.

Es interesante la comparación de la tasa de incremento interanual de las participaciones con respecto al crecimiento interanual del presupuesto de gastos. Ésta nos indica, que en la mayoría de los años el incremento de las participaciones es menor que el del presupuesto de gastos, con las excepciones de los años 1985 y 1988; pero estos dos ejercicios no son suficientes para compensar los desfases producidos en los otros, y en especial los correspondientes a 1984 y 1986.

En cambio, cuando se comparan las tasas de crecimiento de la participación de los ayuntamientos y del PIB, se observa que excepto en 1986, la evolución de éste es menos expansiva que la experimentada por la participación de los ayuntamientos.

Centrándonos en la dinámica de los porcentajes de participación, se observa que el que representa la participación de los municipios con respecto al presupuesto de gastos, si bien de forma oscilante, muestra una tendencia a la baja, pasando de ser el 4,33 por 100 en 1984, a un 3,80 por 100 en 1988. Indicar también que, el porcentaje de participación con



Cuadro 3
**Participación de las diputaciones, cabildos insulares
 y comunidades autónomas uniprovinciales**
 (Millones de pesetas corrientes)

	1984	1985	1986	1987	1988
Participación ordinaria	15.893	17.161	19.032	21.245	
Participación extraord.	—	—	155.549	207.398	256.000
Presupuestos gastos..	5.399.649	6.113.086	7.164.232	8.113.441*	8.939.236
PIB p.m.	25.400.000	27.929.700	31.944.000	34.718.000	37.406.700

* Presupuestos Gastos subsector Estado (A + B).

Cuadro 4
**Crecimiento de la participación de las diputaciones, cabildos insulares
 y comunidades autónomas uniprovinciales y porcentajes de participación**

	1984	1985	1986	1987	1988
Crecimiento anual de la participación ordinaria.....	11,44	7,90	0,00	10,90	11,63
Crecimiento anual de la participación extraordinaria	—	—	—	33,33	23,43
Crecimiento anual del Presupuesto de gastos.....	19,60	13,21	17,19	13,24	10,17
Crecimiento anual del PIB.....	9,95	11,18	14,37	8,68	7,74
Porcentaje de la participación ordinaria respecto al Presupuesto de gastos	0,293	0,280	0,239	0,234	0,237
Porcentaje de la participación extraordinaria res- pecto al Presupuesto de gastos.....	—	—	2,17	2,55	2,86
Porcentaje de la participación ordinaria respecto al PIB.....	0,062	0,061	0,053	0,054	0,056
Porcentaje de la participación extraordinaria res- pecto al PIB.....	—	—	0,48	0,59	0,68

FUENTES: Ministerio de Economía y Hacienda, ESECA y elaboración propia.

respecto al PIB no encuentra variaciones apreciables durante el período considerado.

Con referencia a la participación de las diputaciones y cabildos insulares y comunidades autónomas uniprovinciales (cuadros 3 y 4), hay que resaltar que el incremento interanual de la participación ordinaria no siempre ha ido acompañada a la participación de los ayuntamientos. En particular, en los años 1985 y 1986 el crecimiento ha resultado inferior al de los ayuntamientos. Asimismo cabe destacar que la tasa de incremento interanual de la participación resulta menos homogénea que con respecto a las de los ayuntamientos, aunque a partir del año 1987 son idénticas ambas tasas de incrementos interanuales.

El porcentaje de la participación ordinaria con respecto al Presupuesto

de Gastos es muy reducido, y ha tenido un comportamiento hacia la baja, estabilizándose a partir de 1986 en el 0,23 por 100.

El porcentaje con respecto al PIB nos muestra la escasa cuantía de estas participaciones ordinarias. En el período estudiado ha sido estable a excepción de la bajada del ejercicio de 1986.

Por su parte, la participación extraordinaria de las diputaciones, cabildos insulares y comunidades autónomas uniprovinciales se inicia en 1986. Su tasa de crecimiento interanual es muy elevada tanto en 1987 como en 1988, aunque en este ejercicio se reduce en 10 puntos porcentuales con respecto a 1987. Con referencia al porcentaje de la participación extraordinaria con respecto al presupuesto de gastos, tiene una tendencia alcista, ya que en 1986 es del 2,17 por 100 y en 1988 es del 2,86 por 100.

Por último es de destacar que el porcentaje de esta participación con respecto al PIB también muestra una tendencia al alza.

B. *Distribución de las participaciones*

Por lo que respecta a la distribución de las participaciones, se va ir perfeccionando el sistema de 1983. Por idénticas razones a las expuestas anteriormente sólo nos referiremos a los entes locales de régimen común.

Hay que indicar que los criterios de distribución (por lo menos los relativos al año 1985) han sido declarados constitucionales por la sentencia del Tribunal Constitucional 96/1990, de 24 de mayo, según la cual es competencia del Estado fijar los criterios de distribución de la participación. Indicando en su fundamento jurídico núm. 7 que «es precisamente el legislador estatal en este caso..., a quien incumbe, en virtud de aquella reserva de ley, a través de la actividad legislativa, dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas locales (art. 142 de la CE) y de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 de la CE) mediante la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución entre los distintos entes locales de su participación en los ingresos del Estado.»

La distribución de la participación de los municipios es más compleja que la de las diputaciones. Veamos en primer lugar, la referida a los ayuntamientos.

En 1984 se introduce un nuevo índice de distribución, el 5 por 100

de la participación se distribuirá según el número de unidades escolares de educación general básica, preescolar y educación especial en centros públicos en los que los inmuebles pertenezcan a los ayuntamientos o corran a su cargo los gastos de conservación o mantenimiento. Correlativamente el 70 por 100 se distribuirá según los estratos de población, y el 25 por 100 restante según el esfuerzo fiscal medio. Solé Vilanova¹⁴ estima que el sistema descrito «tiene el mérito de ser simple y claro al utilizar parámetros de fácil cálculo en el reparto y posibilitar la autonomía total en el gasto. Adolece, no obstante, de una falta de concreción en los objetivos y de una más clara función compensadora o niveladora de necesidades e insuficiencias fiscales».

En 1985 continúan estos criterios, pero con tratamiento diferenciado de Madrid, Barcelona y de los ayuntamientos incluidos en la Corporación Metropolitana de Barcelona y en el Área Metropolitana de Madrid. Al mismo tiempo, la cantidad de 3.000 millones de pesetas se repartirá entre los ayuntamientos de población superior a 100.000 habitantes, excluidos los que formen parte de la Corporación Metropolitana de Barcelona, o en el Área Metropolitana de Madrid, cuyos servicios de transporte público urbano de superficie haya arrojado déficit en 1983, en proporción directa a dicho déficit, o en su caso, a la subvención que hubiese estado obligada a otorgar la corporación. También se modifica ligeramente la definición de esfuerzo fiscal medio ya que se entenderá por tal la recaudación líquida por habitante obtenida por los conceptos tributarios incluidos en los capítulos I y II y por las tasas de recogida de basuras y alcantarillado del Presupuesto de Ingresos de la entidad municipal correspondiente o, en su caso, por las tarifas recaudadas por la entidad gestora del servicio en el ejercicio anterior.

En 1986 se reafirman dichos criterios, y además se singulariza también el Ayuntamiento de Valencia, como compensación por los ingresos que deje de percibir por la supresión de recursos tras la entrada en vigor de la Ley del IVA.

En 1987 y 1988, con pequeñas diferencias, los criterios vuelven a ser los mismos.

¹⁴ «Subvenciones niveladoras municipales: Perspectivas para España a la luz de la experiencia comparada», en *Las Finanzas Municipales en el Estado de las Autonomías*, op. cit., pág. 80.

En cambio, con respecto a las diputaciones y cabildos insulares sólo se tiene en cuenta la población de éstos, ya que la participación se repartirá atendiendo al número de habitantes de derecho de la respectiva provincia o isla, teniendo en cuenta que para determinar la cantidad a percibir por los cabildos insulares de las provincias de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas, se seguirá el mismo criterio que se establece con los municipios del archipiélago en relación con el Fondo Nacional de Cooperación Municipal.

3. LA PARTICIPACIÓN EN TRIBUTOS DEL ESTADO TRAS LA LEY REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES

La exposición de motivos de la Ley 39/1988, indica que las dos vías fundamentales e independientes de financiación de los entes locales, tributos propios y participación en tributos del Estado, «por primera vez, van a funcionar integradamente con el objetivo de proporcionar el volumen de recursos económicos que garantice la efectividad del principio de suficiencia financiera». Este funcionamiento integrado de estas fuentes de ingresos debería manifestarse en una complementariedad y coordinación entre ambos ingresos locales, de tal manera que las participaciones en tributos del Estado deban cubrir las diferencias de los tributos locales¹⁵. Por lo tanto, habrá que determinar en la regulación legal de éstas, si esta afirmación se cumple.

La Ley 39/1988 regula la participación de los municipios y de las provincias, y se fija esta participación para el quinquenio 1989-1993, por lo que la regulación básica será la citada ley, y las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado deberían limitarse, prácticamente, a dotar la correspondiente partida presupuestaria y especificar aquellos extremos no suficientemente aclarados por la Ley de Haciendas locales.

3.1. Cuantía de las participaciones

Esta cuantía y su evolución la señalamos en los cuadros 5 a 8. Hay

¹⁵ Julián IBÁÑEZ CASADO y Joaquín ROMANO VELASCO, «Hacia un nuevo modelo de financiación de las Haciendas Locales», *Revista de Hacienda Autónoma y Local*, vol. XVII, núm. 49/1987, indican en la pág. 62 que una de las causas por las cuales las participaciones no han satisfecho las necesidades financieras de las entidades locales, se debe a que no ha sido configurada como un mecanismo complementario del sistema tributario local.

Cuadro 5		
Participación de los ayuntamientos		
(Millones de pesetas corrientes)		
	1989	1990
Participación	433.000	480.673,5
Presupuestos de gastos.....	10.644.507,2	10.686.980

Cuadro 6		
Crecimiento de la participación de los ayuntamientos y porcentajes de participación		
	1989	1990
Crecimiento anual de la participación	27,17	11,01
Crecimiento anual del Préstamo de gastos.....	19,08	2,10
Porcentaje de la participación respecto al Presupuesto de gastos	4,07	4,50
Porcentaje de participación	—	3,7332405

Cuadro 7		
Participación de las diputaciones, comunidades autónomas uniprovinciales e islas		
(Millones de pesetas corrientes)		
	1989	1990
Participación ordinaria.....	24.000	26.642,4
Participación extraordinaria	256.000	284.185,6
Presupuestos de gastos.....	10.644.507,2	10.868 980

Cuadro 8		
Crecimiento de la participación de las diputaciones, comunidades autónomas uniprovinciales e islas y porcentajes de participación		
	1989	1990
Crecimiento anual de la participación ordinaria	12,97	11,01
Crecimiento anual de la participación extraordinaria	0	11,01
Crecimiento anual del Presupuesto de gastos	19,08	2,10
Porcentaje de la participación ordinaria respecto al Presupuesto de gastos	0,225	0,245
Porcentaje de la participación extraordinaria respecto al Presupuesto de gastos.....	2,40	2,61
Porcentaje de participación	—	2,4141047

FUENTES: Leyes de Presupuestos y elaboración propia.

que resaltar respecto al año 1989 que la aprobada¹⁶ es la participación inicial definitiva que se va a tomar con base para calcular las participaciones y el porcentaje de participación en los años siguientes.

Respecto a la participación del ejercicio 1990, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990 dota créditos por el 95 por 100 de la participación provisional¹⁷, que resulta de aplicar el porcentaje provisional de participación en los tributos del Estado para el quinquenio 1989-1993. Éste se fija en el 3,7332405 por 100 para los ayuntamientos y en el 2,4141047 por 100 para las diputaciones, comunidades autónomas uniprovinciales no insulares e islas¹⁸.

Pero este porcentaje de participación, como indica la carta-circular informativa de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales sobre aspectos del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990¹⁹, no tiene más que trascendencia en el aspecto formal, pues para su determinación se parte de la financiación inicial definitiva del año 1989. Por su parte, la financiación provisional para el ejercicio de 1990, se ha calculado aplicando a la financiación inicial definitiva un índice de incremento interanual igual al resultante provisionalmente para las comunidades autónomas constituidas al amparo del art. 143 de la CE; y este porcentaje es del 11,01 por 100, que es el índice de evolución provisional del gasto equivalente del Estado obtenido de la comparación del Presupuesto inicial del año 1989 y del Anteproyecto elaborado para el año 1990, que prevalece de acuerdo con las reglas del art. 114 de la Ley de Haciendas locales.

La fórmula $PIEN = PPI \cdot ITAE \cdot IE$ definida por el art. 113 de la Ley de Haciendas locales es la que nos indica la participación de los municipios, donde:

$PIEN$ = Participación de los municipios en los Tributos del Estado del año N .

¹⁶ Fijada tanto en los artículos 108 y 109 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989 y disposiciones adicionales décima y undécima de la Ley de Haciendas locales.

¹⁷ En sus artículos 65 y 67.

¹⁸ Según indican, respectivamente, los artículos 64 y 66 de la referida ley.

¹⁹ Publicada en la revista *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 11, 15 junio 1990, que a su vez la recoge del *Boletín Oficial de la Provincia de Granada*, núm. 100, de 4 de mayo de 1990.

PPI = Porcentaje de participación de los municipios.

ITAE = Ingresos del Estado del ejercicio 1989, definidos como la suma de la recaudación líquida obtenida por los capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado, excluidos los conceptos susceptibles de cesión a las comunidades autónomas y los que constituyen recursos de la CEE, más la recaudación líquida obtenida por cotizaciones a la Seguridad Social y al Desempleo.

IE = Índice de evolución que prevalezca, según las reglas del art. 114, determinado según las previsiones presupuestarias y económicas.

Esta fórmula tendrá, para la participación de los ayuntamientos en el ejercicio de 1990, los siguientes términos monetarios:

$PPI \cdot ITAE = 433.000.000.000$ pesetas (que es la financiación inicial definitiva).

$IE = 0,1101$

$PIEN = 433.000.000.000$ pesetas $\cdot 0,1101 = 480.673.500.000$ pesetas.

Por idéntico procedimiento, nos resulta una participación provisional para 1990 de las diputaciones, comunidades autónomas uniprovinciales no insulares e islas de 310.828 millones pesetas. Que a su vez, se divide en una participación ordinaria (26.642,4 millones de pesetas), y en otra participación por compensación extraordinaria por la supresión del canon sobre producción de energía eléctrica y de los recargos provinciales en el Impuesto sobre el Tráfico de las Empresas e Impuestos Especiales de Fabricación como consecuencia de la implantación del IVA (284.185,6 millones de pesetas).

Los créditos presupuestados, sin embargo, sólo representan el 95 por 100 de estas cantidades, y ello se debe a la provisionalidad tanto del porcentaje de participación, como de la misma participación. Por lo tanto, las partidas presupuestarias son 456.639,8 millones de pesetas para los ayuntamientos, y de 295.286,6 millones de pesetas para las diputaciones, comunidades autónomas uniprovinciales no insulares e islas, esta última cantidad se desglosa en una participación ordinaria de 25.310,3 millones de pesetas, y en una participación extraordinaria de 269.976,3 millones de pesetas. En los cuadros 5 y 7, reflejo el 100 por 100 de la participación provisional del ejercicio de 1990, pues considero que es más representativo que el 95 por 100 presupuestado.

3.2. Distribución de las participaciones

El art. 115 de la Ley de Haciendas locales establece los criterios de distribución anual del importe de la participación, ésta se efectuará en las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, conforme a las siguientes reglas:

1.—A los municipios de Madrid y Barcelona se les asignará una cantidad igual a la que resulte de aplicar a su participación en el año en que entre en vigor esta ley el índice de evolución.

2.—El resto de la participación de los municipios, una vez deducidos los importes correspondientes al apartado precedente, se distribuirá entre todos los municipios, excepto Madrid y Barcelona, con arreglo a los siguientes criterios:

a) El 70 por 100 en función del número de habitantes de derecho de cada municipio, según el último Padrón municipal oficialmente aprobado, ponderado por coeficientes multiplicadores según estratos de población.

b) El 25 por 100 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.

c) El 5 por 100 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 mismos. A tal fin, se tomarán en consideración las unidades escolares en funcionamiento al final del ejercicio anterior al que la participación se refiera.

d) La disposición adicional 13.^a indica que en el quinquenio 1989/93, los municipios que han venido integrando las Áreas Metropolitanas de Madrid y Barcelona continuarán percibiendo, la dotación compensatoria prevista en el art. 114.2.c) de la Ley 33/1987 de Presupuestos Generales del Estado para 1988, por lo que estos municipios, excluido Madrid, recibirán las cantidades de 1.423 y 3.529 millones de pesetas respectivamente. Estas cantidades se distribuirán entre los ayuntamientos respectivos según estratos ponderados de población.

Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1989 y 1990

recogen básicamente los criterios de distribución de la Ley de Haciendas locales, con diversas matizaciones.

Con respecto a los ayuntamientos, hay que resaltar que:

a) A los municipios integrados en el Área Metropolitana de Madrid, excepto Madrid, y a los que han venido integrando, hasta su extinción la Corporación Metropolitana de Barcelona, se les asigna un tratamiento específico, pues aparte de su participación global, con el resto de los municipios, se les reserva específicamente parte de la participación anual. Estas cantidades se repartirán a su vez según los estratos de población de estos municipios.

b) Por otra parte, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado también establecen las fórmulas que miden el esfuerzo fiscal de cada municipio.

Con respecto a las diputaciones, comunidades autónomas uniprovinciales no insulares e islas las referidas Leyes de Presupuestos, especifican y concretan los criterios recogidos en el art. 126 de la Ley de Haciendas locales. En primer lugar, se crea un fondo de asistencia sanitaria común para el mantenimiento de los centros de salud de carácter no psiquiátrico de las diputaciones, consejos insulares y cabildos. Este fondo se dota con 56.904,5 millones de pesetas en 1989 y con 56.337,2 millones de pesetas en 1990. Previamente la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989 dotó 10.000 millones de pesetas para compensar déficits sanitarios reales de las distintas entidades a 31 de diciembre de 1987.

En segundo lugar, el resto se distribuirá en la forma siguiente:

Primero.—Cada entidad percibirá una cantidad igual a la recibida en el ejercicio anterior pero incrementada en un porcentaje (el 3 por 100 en 1989 y el 8 por 100 en 1990).

Segundo.—El resto se distribuirá proporcionalmente a la diferencia entre la cantidad que cada entidad obtendría de distribuirse la participación (una vez descontadas las cantidades destinadas a sufragar los fondos y déficits sanitarios) en función de las variables y porcentajes que a continuación se mencionan, y la cantidad prevista en el punto anterior:

a) El 70 por 100 en función de la población provincial de derecho, según el último censo vigente.

b) El 12,5 por 100 en función de la superficie provincial.

c) El 10 por 100 en función de la población provincial de derecho de los municipios de menos de 20.000 habitantes.

d) El 5 por 100 en función de la inversa de la relación entre el valor añadido bruto provincial y la población de derecho, utilizándose para aquél las cifras del último año conocido.

e) El 2,5 por 100 en función de la potencia instalada para la producción de energía eléctrica.

Por último se establecen unos límites máximos a la cantidad que puedan percibir cada diputación, comunidad autónoma uniprovincial no insular, cabildo o consejo insular; que será para 1989 del 33 por 100 de la financiación percibida en 1988, y para 1990 será del 18 por 100 de la recibida en 1989.

En relación a la evolución de las participaciones en los años 1989 y 1990, hay que destacar lo siguiente.

Con referencia a los ayuntamientos, es significativo que en el ejercicio de 1989 el incremento interanual de la participación es muy alto, el 27,17 por 100, pero en 1990 se sitúa en los niveles habituales del período anterior, es decir, sobre un 11 por 100. Esto nos lleva a que el porcentaje que representa la participación, con respecto al Presupuesto de Gastos, se vuelva a encontrar por encima del 4 por 100 en 1989; llegando al 4,49 por 100 en 1990, debido a la contención del Presupuesto de Gastos. Pero quizá el dato más característico de este período, sea que el incremento interanual de las participaciones sea mucho más alto que el del Presupuesto de Gastos.

Por lo que respecta a las participaciones de las diputaciones, comunidades autónomas uniprovinciales e islas, el incremento de las participaciones no es tan acusado. En 1989 sólo crece la participación ordinaria, destacándose la extraordinaria, que es la más importante en términos monetarios. En cambio, en 1990 el crecimiento de las dos participaciones sí es homogéneo con respecto a la participación de los ayuntamientos. Este crecimiento menos acusado de estas participaciones nos lleva a que las comparaciones con respecto al Presupuesto de Gastos se mantengan en niveles similares a los del período anterior.

También hay que referirse a que con la Ley de Haciendas locales, el sistema de participaciones se asemeja al que se encontró vigente durante los ejercicios de 1982 y 1983. En éstos, los entes locales participaban

igualmente en un porcentaje de los ingresos estatales, pero la determinación de estas magnitudes no es homogénea con la actual, por lo cual no parece que se puedan comparar los diversos porcentajes de participación.

4. CONCLUSIONES

Con la nueva Ley de Haciendas locales se abre una nueva etapa en la financiación de estos entes. Parte fundamental en su financiación son las participaciones en tributos del Estado. En el presente trabajo hemos recorrido brevemente la historia reciente de estas participaciones, hasta llegar al momento actual. Nos hemos referido también a los criterios de distribución de estas participaciones y hemos visto cómo los índices tomados en cuenta se han ido perfeccionando a lo largo de las diversas Leyes de Presupuestos Generales del Estado hasta cristalizar en la actual Ley Reguladora de las Haciendas locales.

Respecto al sistema de participaciones, un primer comentario crítico se derivaría de la existencia de una cierta contradicción en la determinación del porcentaje de participación. Ya que para su determinación se parte de una financiación inicial, fijada por las disposiciones adicionales décima y undécima de la Ley de Haciendas locales, que atribuyen unas cantidades fijas para la financiación de los entes locales, sin que estas cantidades aparezcan relacionadas (al menos directamente) con un porcentaje de participación en los ingresos tributarios estatales. Esto implica, como ya ha sido puesto de manifiesto, que el régimen de las participaciones se asemeje al de las subvenciones incondicionadas²⁰.

Un segundo comentario crítico cabría formularlo en relación a los criterios de distribución de la participación, refiriéndonos especialmente a los municipios. Parece que se ha atendido más a las acuciantes necesidades financieras de las grandes ciudades, que a la redistribución horizontal de la renta. A los dos grandes núcleos urbanos se les asigna un trato que podríamos denominar de favor, pues la participación de Madrid y Barcelona supone una importante porción con respecto al total. Con referencia a los

²⁰ Refiriéndose a esta contradicción RUBIO DE URQUÍA y ARNAL SURÍA califican el porcentaje de participación quinquenal como un auténtico «disfraz financiero», pág. 415 de su libro, *Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, Ed. Publicaciones Abellá, Madrid, 1989. Igualmente ya en 1983 ESTESO RUIZ y MELGUIZO SÁNCHEZ, en su artículo sobre la «Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984», *op. cit.*, calificaban este sistema como de subvenciones incondicionadas.

restantes municipios hay que resaltar que el principal criterio de distribución favorece a los ayuntamientos con más población, en detrimento, lógicamente, de los menos habitados.

El segundo criterio, teniendo en cuenta el esfuerzo fiscal, trata de incentivar la responsabilidad fiscal de los municipios, lo cual es positivo. Pero probablemente los ayuntamientos que puedan ejercer una presión fiscal más elevada sean también los más poblados, con lo que resulten beneficiados con este «premio» a su esfuerzo fiscal, y correlativamente, los municipios menos habitados se encontrarán menos favorecidos.

El tercer criterio tiene en cuenta las unidades escolares financiadas por los respectivos ayuntamientos. Con ser positivo, también se pueden provocar los problemas de insolidaridad ya puestos de manifiesto con referencia a las comunidades autónomas, a la hora de determinar la asignación estatal definida por el coste de los servicios transferidos. Como se ha indicado por los estudiosos, este sistema de financiación de las comunidades autónomas favorecía a las más desarrolladas económicamente, ya que partían de una situación de privilegio relativo. Este problema, se agravará si tenemos en cuenta que normalmente los municipios más desarrollados económicamente, serán también los más poblados.

Con referencia a los criterios de distribución de la participación de las diputaciones, hay que indicar que aunque existen criterios de distribución que atienden a una redistribución horizontal, especialmente los que atienden a la inversa del valor añadido bruto y la población provincial, y a los municipios de menos de 20.000 habitantes. En cambio, los principales criterios de distribución atienden a la población provincial con lo cual se acentúa todavía más lo puesto de manifiesto anteriormente.

Como consideración última, podemos indicar que con ser muchos los aciertos y lo positivo de la nueva etapa iniciada tras la Ley de Haciendas locales, se echa en falta una mayor redistribución horizontal, y una mayor solidaridad con los pequeños municipios, que generalmente serán los más desfavorecidos económicamente, y los que menos posibilidad tengan de obtener un nivel elevado de ingresos tributarios propios.

