

## Naturaleza y evolución de las transferencias municipales en los Territorios Forales

Benjamí Anglès Juanpere

**Sumario:** I. Naturaleza y evolución de las transferencias municipales en los Territorios Forales. 1. Marco jurídico y comportamiento individualizado de la participación de los municipios en los ingresos de los Territorios Forales. 2. Cuantía y evolución del conjunto de transferencias de los Territorios Forales a favor de sus municipios.— II. Conclusiones.—III. Bibliografía.

### I. Naturaleza y evolución de las transferencias municipales en los Territorios Forales

Después del trabajo *Naturaleza y evolución de las PICAS de las Comunidades Autónomas de Régimen Común*(1), mediante el cual se analizaron las participaciones de los municipios en los ingresos de las Comunidades Autónomas de régimen común, en este trabajo se realiza un análisis de la participación de los municipios en los ingresos de los Territorios Forales(2), completando así el estudio sobre la parte de la financiación municipal correspondiente a las Comunidades Autónomas (CCAA).

El art. 142 de la Constitución Española (CE) establece que las Haciendas Locales se sustentarán fundamentalmente por tributos propios y por participaciones en los ingresos del Estado y de las CCAA. Aunque sean instrumentos de financiación independientes, ambas fuentes de ingresos tienen que actuar conjuntamente con el objetivo de proporcionar a las Entidades Locales el volumen suficiente de recursos económicos que garantice el cumplimiento de sus fines. Por consiguiente, en el ámbito de la financiación municipal, las participaciones en los ingresos de las Comuni-

---

(1) ANGLÈS JUANPERE (2017).

(2) Históricos del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra; y el régimen común, regulado por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, que incluye a al resto de Comunidades Autónomas, más las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

dades Autónomas (PICAS) se consideran recursos fundamentales de las Haciendas Locales (3).

En principio, dichas participaciones serían sobre los ingresos tributarios de las CCAA, de modo que tendría que establecerse un vínculo directo con estos. No obstante, de acuerdo con el marco competencial establecido por la CE y los respectivos Estatutos de Autonomía, el estudio de las PICAS forales requiere analizar el modelo que cada Comunidad haya adoptado, en aplicación de los principios de autonomía política y financiera de los que disfrutaban, dado que cada una de ellas puede decidir la ordenación y dotación de las respectivas participaciones, así como establecer sus propios criterios de reparto. Es por ello que será necesario comprobar si los sistemas forales de financiación local vigentes se configuran como efectivas participaciones en los ingresos de las Haciendas Forales, tal y como establece la CE.

Asimismo, para que puedan ser considerados como auténticos sistemas de participación, la determinación de su cuantía tiene que ser objetiva y automática para que pueda preverse con certeza tanto el importe de las transferencias como el momento de su percepción, de modo que las Entidades Locales puedan disponer de los recursos económicos suficientes para desempeñar sus funciones con plena autonomía y sin condiciones ni obligaciones de gasto preestablecidas. En este sentido ya se pronunciaron tempranamente LASARTE y ESEVERRI (1980) al indicar que «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 legales». Precisamente, para VILALTA FERRER (2005) es indispensable que las Haciendas Locales dispongan de recursos financieros incondicionados, para poder decidir libremente su uso y destino, ya que

---

(3) Tal y como afirma MARTÍN RODRÍGUEZ (2011), «La literalidad del artículo 142 de la Constitución no debería dejar lugar a dudas: la suficiencia financiera de los entes locales se sustenta sobre un sistema mixto en que las participaciones en tributos estatales y autonómicos deben complementar la tributación propia». En la misma línea, ZORNOZA PÉREZ (2008) asevera que «Las participaciones en los ingresos del Estado y las CCAA son pues recursos fundamentales para la garantía de la suficiencia financiera local y, por ello, ambas deben ser objeto de regulación para que se cumpla con el modelo constitucional de financiación de las Haciendas locales que el artículo 142 de la Constitución diseña. De una regulación que vaya más allá del reconocimiento meramente formal de la posible existencia de este tipo de recursos y determine la efectiva transferencia de los fondos correspondientes a las Corporaciones locales». En opinión de FUSTER ASENCIO (2010) «el art. 142 CE también incorpora un mandato dirigido a las Comunidades Autónomas a las que implica en la tarea de garantizar la suficiencia financiera de los EELL. Las Haciendas locales también se nutrirán de las participaciones en tributos de aquéllas. Transferencias cuya finalidad no es garantizar la solidaridad, mediante políticas de redistribución, sino la suficiencia. Se trata de proporcionar un volumen suficiente de ingresos para financiar los servicios transferidos».

difícilmente ningún gobierno local puede ser autónomo, desde el punto de vista fiscal, si buena parte de sus ingresos proceden de transferencias vinculadas o condicionadas de antemano por parte de las Administraciones que las otorgan. Igualmente, para SUÁREZ PANDIELLO (2008) los sistemas de transferencias mediante participaciones en los ingresos de otra Administración deben ser sencillos, predecibles y transparentes y permitir la aplicación de índices de evolución independientes de la voluntad de las Administraciones concedentes. En caso contrario, como advierte LASAGABASTER HERRARTE (2007), si los fondos transferidos están adscritos a fines concretos, el poder de decisión sobre el destino de las transferencias en realidad está en manos de la entidad que las otorga.

En el mismo sentido se han pronunciado los tribunales, entre otras, la STC 109/1988, de 8 de junio, que en el FJ 10.º afirma que la autonomía financiera local exige «en primer lugar, la plena disponibilidad por las corporaciones locales de sus ingresos, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias (...) Y, en segundo lugar, la capacidad de decisión sobre el destino de sus fondos, también sin condicionamientos indebidos. Solamente así, en rigor, asegurando *prima facie* la posibilidad de decidir libremente sobre el destino de los recursos, adquiere pleno sentido la garantía de la suficiencia de ingresos para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas». Mientras que la STS 501/2007, de 29 de enero, en el FJ 8.º considera que, aun siendo posible vincular las transferencias a un destino concreto, «en cuanto a la financiación básica local, la participación en los ingresos de otras Administraciones debe normalmente canalizarse a través de transferencias incondicionadas que permitan la libre disponibilidad de los fondos por parte de las Corporaciones Locales».

De lo expuesto, se desprende que pueden diferenciarse dos tipos de transferencias a favor de los municipios en función de:

- *La discrecionalidad*. Las transferencias pueden obedecer a una decisión discrecional de la Administración que las concede, o responder a un mecanismo objetivo y automático de concesión al margen de cualquier decisión coyuntural.
- *La afectación*. Las transferencias pueden estar afectadas a fines determinados con carácter previo por quien las concede, o resultar de libre disposición por parte de quien las percibe.
- *La justificación*. El uso o destino de las transferencias pueden tener que justificarse ante quién las concede, o no estar sujeta a tal obligación.

Por consiguiente, frente a un tipo de transferencias de carácter condicionado, que responden exclusivamente a la voluntad de la Administración otorgante, cuyo destino se decide previamente por la misma y que quien las

percibe debe justificar el gasto; existe otro tipo de transferencias de carácter incondicionado que se caracteriza por la objetividad y automatismo del sistema de concesión, la libertad de quienes la perciben para decidir su destino y la no obligación de tener que justificar el gasto correspondiente (4).

Por todo ello, en el presente trabajo, se consideran como instrumentos de participación en los ingresos de los Territorios Forales, tanto las propias participaciones en los ingresos tributarios como todas aquellas transferencias incondicionadas a favor de sus municipios. Teniendo en cuenta dicha premisa, a continuación se analizan los distintos sistemas de participación de los municipios forales en los ingresos de las respectivas Comunidades. El objetivo es observar su configuración, cuantía y evolución, así como constatar si son el recurso fundamental previsto por la CE.

### **1. Marco jurídico y comportamiento individualizado de la participación de los municipios en los ingresos de los Territorios Forales**

#### a) NAVARRA

##### *Marco legal de las participaciones locales en los ingresos de Navarra*

La Constitución reconoce y ampara los derechos históricos del territorio foral de Navarra. En este sentido, en aplicación de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, se aprobó la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, sobre el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, en aplicación de la cual, el establecimiento y regulación del sistema tributario navarro, así como la gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos en el territorio de Navarra, se efectuarán exclusivamente por la Administración Foral (5).

---

(4) Según PÉREZ CASTAÑOS (2014), los ingresos por transferencias condicionadas son utilizados como mecanismo para cerrar las brechas fiscales entre los ingresos municipales y las responsabilidades del gasto público (generadas a raíz de los desequilibrios tanto verticales como horizontales), las disparidades económicas entre las diferentes regiones y la autonomía en materia tributaria en los gobiernos locales. Este tipo de transferencias pueden ir acotadas, es decir, que la Administración otorgante fije una cuantía exacta para el ejercicio de un servicio, obra o actividad concreta; de tal manera que la cuantía de la transferencia no pueda ser utilizada de ninguna otra manera. En cambio, afirma que las transferencias de carácter condicionado son ingresos de una importancia capital para las arcas de las Corporaciones Locales, constituyéndose en un aporte económico fundamental para el funcionamiento de las Entidades Locales, dado que es a través de ellas que se logra la suficiencia económica municipal.

(5) El sistema tributario de Navarra está integrado por los siguientes tributos: IRPF, IP, IS, IRNR, ISD, IVA, IIEE, Impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos, ITPyAJD, tributos sobre el juego y tasas exigibles por la utilización o aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho público efectuados por aquella.

En cumplimiento de tales prerrogativas, se dictó la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra. El sistema de financiación de los municipios navarros se constituye fundamentalmente por los tributos propios y por las participaciones en los ingresos de la Hacienda Foral. Entre los primeros, cabe destacar la Contribución Territorial, el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO), el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU), el Impuesto sobre viviendas desocupadas, así como las tasas y precios públicos, contribuciones especiales y otros ingresos de Derecho público que se establezcan. De este modo, aunque el sistema tributario de los municipios navarros coincide mayormente con el de los municipios de régimen común, su regulación es competencia exclusiva de la Comunidad Foral.

Por ello, el instrumento de participación de los municipios navarros en los ingresos de la Comunidad Foral no es equiparable al de los municipios de las CCAA de régimen común, dado que la Hacienda Foral ostenta la titularidad de la mayoría de las figuras tributarias, en detrimento del Estado, motivo por el cual las PICAS forales se convierten en la principal y más importante vía de transferencias a favor de los ayuntamientos navarros.

La participación de las Entidades Locales navarras en los ingresos de la Comunidad Foral viene regulada por la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local y la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, por la que se regulan las Haciendas Locales, mediante las cuales se establece el Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra (FPHLTN). Este Fondo está constituido por dos tipos de transferencias: las transferencias de capital, destinadas al Plan de Infraestructuras Locales y de carácter condicionado, y las transferencias corrientes (6), las cuales, al ser de libre disposición, se ajustan a los criterios de transferencias incondicionadas que se pueden asimilar a las PICAS de régimen común. A través de las correspondientes leyes forales de presupuestos, se aprueba anualmente la cuantía y fórmula de reparto de dichas transferencias.

Las principales características del modelo de participación de las Haciendas Locales en los ingresos tributarios de la Comunidad Foral son las siguientes:

— Destinatarios de las transferencias:

Todos los municipios de Navarra y la Federación Navarra de Municipios.

---

(6) CORDERO y MURILLO (2008) explican que las transferencias corrientes de la Hacienda Foral de Navarra se distribuyen entre ayuntamientos y concejos mediante una fórmula de reparto que aplica el principio de equidad horizontal, distribuyéndose en relación directa a las necesidades de gasto de cada entidad local y de manera inversa a su capacidad fiscal, con lo que se garantiza que recibe más quien tiene más necesidades de gasto y/o menos capacidad de obtención de recursos propios.

- Tipos de transferencias: El Fondo se divide en transferencias de capital (transferencias de carácter condicionado) y transferencias corrientes (transferencias incondicionadas o de libre disposición).
- Reglas de distribución de las transferencias corrientes:
  - a) Al municipio de Pamplona, por carta de capitalidad, se le asignará una cantidad fija, incrementando la percibida el año anterior en el porcentaje en que haya aumentado el IPC de la Comunidad más dos puntos.
  - b) Al resto de municipios, se les aplicará una fórmula de reparto determinada(7), de acuerdo con el siguiente procedimiento:

(7) Se aplicará la siguiente fórmula:

$$FTC = 0,9231 \times PPOB + 0,1278 \times PMA65 + 0,3355 \times PURB + 0,1341 \times PPINM + 0,0083 \times PINVDISP + 0,0074 \times PSUP - 0,2490 \times PCTU - 0,0222 \times PCTR - 0,0760 \times PIAE - 0,0995 \times PIVTM - 0,0895 \times PVCC$$

Siendo:

- FTC: el índice de reparto de cada municipio.
- PPOB: el porcentaje que representa la población de cada municipio sobre la suma de la población para el total de Navarra, excluida Pamplona.
- PURB: el porcentaje que representa la superficie urbana neta de cada municipio sobre la suma de la superficie urbana neta para el total de Navarra, excluida Pamplona. Se entiende por superficie urbana neta la resultante de la diferencia entre la extensión según plano (superficie gráfica), y su extensión como suma de parcela (superficie alfanumérica).
- PMA65: el porcentaje que representa la población con edad igual o superior a 65 años de cada municipio sobre la suma de la población con edad igual o superior a 65 años para el total de Navarra, excluida Pamplona.
- PPINM: el porcentaje que representa la población inmigrante de cada municipio sobre la suma de la población inmigrante para el total de Navarra, excluida Pamplona.
- PINVDISP: el porcentaje que representa el inverso del índice de concentración de población, calculado por la suma de los cuadrados de los porcentajes que representa la población de cada núcleo habitado de un municipio sobre la población total del mismo, sobre la suma de los inversos del índice de concentración de población para el total de Navarra excluido Pamplona.
- PSUP: el porcentaje que representa la superficie total de cada municipio sobre la suma de la superficie para el total de Navarra, excluida Pamplona.
- PCTU: el porcentaje que representa la base liquidable urbana ajustada de la Contribución Territorial de cada municipio sobre la suma de bases liquidables ajustadas de dicho tributo para el total de Navarra, excluida Pamplona. Las bases se ajustan a valores de mercado mediante un coeficiente corrector que aumenta los valores en función del alejamiento que presentan respecto al valor de mercado. Este coeficiente corrector será el fijado para las viviendas por el Servicio de Riqueza Territorial del Departamento de Economía y Hacienda.
- PCTR: el porcentaje que representa la base liquidable rústica de la Contribución Territorial de cada municipio sobre la suma de Bases liquidables rústicas para el total de Navarra, excluida Pamplona.
- PIAE: el porcentaje que representa la cuota base del impuesto de actividades económicas de cada municipio sobre la suma de la cuota del impuesto de actividades económicas para el total de Navarra, excluido el municipio de Pamplona, definida la cuota base como la suma de las cuotas municipales, territoriales y nacionales, excluido el recargo municipal.
- PIVTM: el porcentaje que representa los derechos liquidados del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica de cada municipio sobre los derechos liquidados totales de este impuesto para Navarra, excluida Pamplona.
- PVCC: el porcentaje que representa el valor catastral de cada municipio sobre el total de valores de los municipios de Navarra, excluido Pamplona.

- 1.º) Se obtendrá el índice de necesidades de gasto a través de una combinación lineal de las seis variables indicativas de la necesidad de gasto de los municipios(8), ponderadas en función de la capacidad de cada una de ellas de explicar dicho gasto.
- 2.º) Se obtendrá el índice de capacidad fiscal a través de una combinación lineal de las cinco variables indicativas de la capacidad fiscal y patrimonial de los municipios(9), ponderadas en función del peso de los derechos liquidados de cada variable sobre el total de los derechos liquidados de las cinco variables.
- 3.º) Como resultado de restar al índice de necesidades de gasto el índice de capacidad fiscal, se obtendrá el índice de reparto municipal a aplicar.

#### *Evolución de las transferencias del Fondo de Participación Local*

En la siguiente tabla se detallan las dotaciones y evolución del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra, durante el período de 2006 a 2018, así como la parte del Fondo destinada a transferencias incondicionadas o de libre disposición, de modo que se pueda constatar el peso de dichas transferencias sobre el total de las mismas. Además, se calcula el importe medio de las transferencias corrientes por habitante y año:

---

(8) De acuerdo con el art. 6.a) de la citada Ley Foral 19/2008, las variables de necesidad de gasto son: la población de cada entidad, la extensión del suelo urbano neto, la población con edad igual o superior a 65 años, la población inmigrante, la superficie total y el inverso del índice de población.

(9) De acuerdo con el art. 6.b) de la citada Ley Foral 19/2008, las variables de capacidad fiscal y patrimonial son las bases fiscales de: la contribución territorial, el impuesto de actividades económicas, el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica y el valor catastral del comunal.

**Tabla 1**

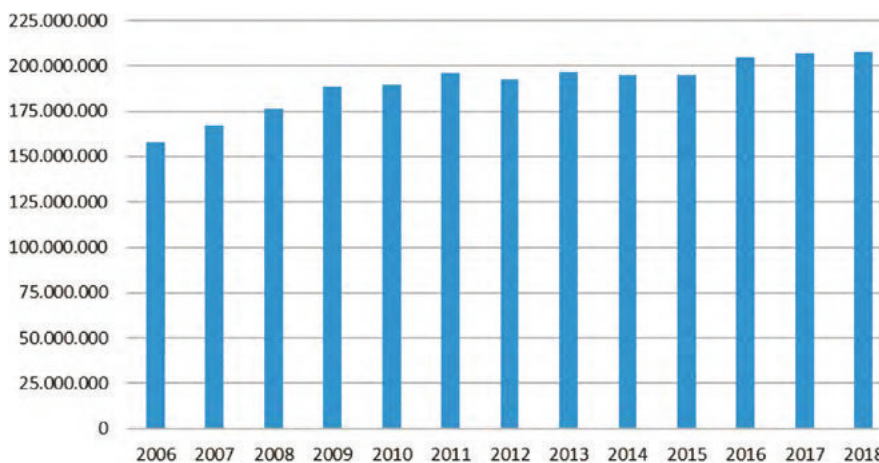
	Transferencias totales*(10) A	Transferencias incondicionadas* B	% B/A	Número habitantes (11) C	Media por habitante* B/C
2006	212.879.630	158.106.202	74,3	601.874	262,69
2007	222.049.790	167.276.362	75,3	605.876	276,09
2008	231.240.845	176.467.417	76,3	620.377	284,45
2009	244.800.128	188.602.591	77,0	630.578	299,09
2010	247.525.283	189.922.809	76,7	636.924	298,19
2011	255.422.721	196.380.185	76,9	642.051	305,86
2012	229.366.730	192.452.581	83,9	644.566	298,58
2013	217.181.105	196.711.206	90,6	644.477	305,23
2014	215.477.347	194.972.284	90,5	640.790	304,27
2015	215.387.058	194.942.284	90,5	640.476	304,37
2016	216.582.673	204.619.721	94,5	640.647	319,40
2017	241.321.079	207.322.989	85,9	643.234	322,31
2018	219.381.613	207.455.928	94,6	641.345	323,47

\* Importes en euros.

**Gráfico 1**

Navarra.

Evolución transferencias incondicionadas (euros)



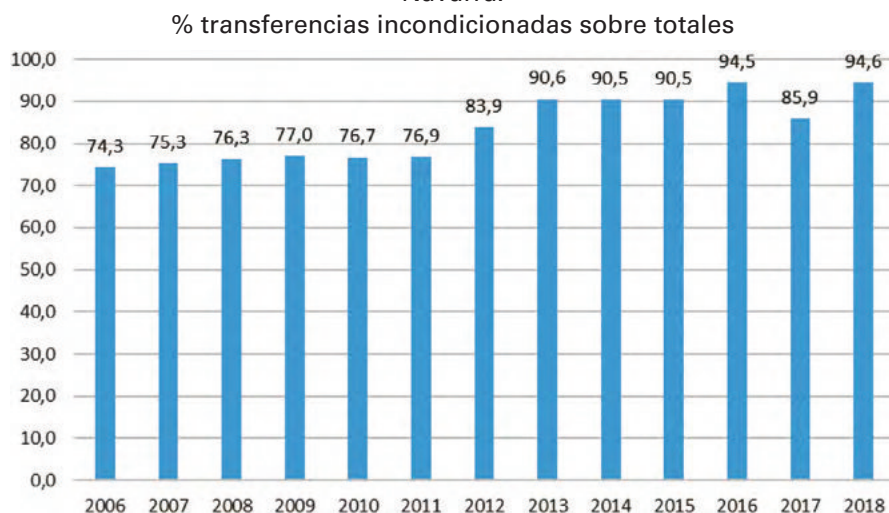
(10) De acuerdo con las sucesivas leyes forales de presupuestos generales.

(11) Número de habitantes por Comunidades Autónomas según datos del INE [en línea]: < <http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=2853&L=0> > [Consulta: el 15 de enero de 2018].



En este primer gráfico se constata la evolución positiva de las transferencias incondicionadas de Navarra durante el período analizado, si bien se puede observar un cierto estancamiento e incluso algunos leves retrocesos entre los años 2010 a 2015, principalmente debido a los efectos de la crisis económica y a la prórroga de los presupuestos forales durante varios ejercicios. Por consiguiente, se hace evidente el vínculo entre las transferencias a favor de los municipios y los ingresos de la Comunidad Foral, dado que la evolución de aquellas depende directamente de estos.

**Gráfico 2**  
Navarra.

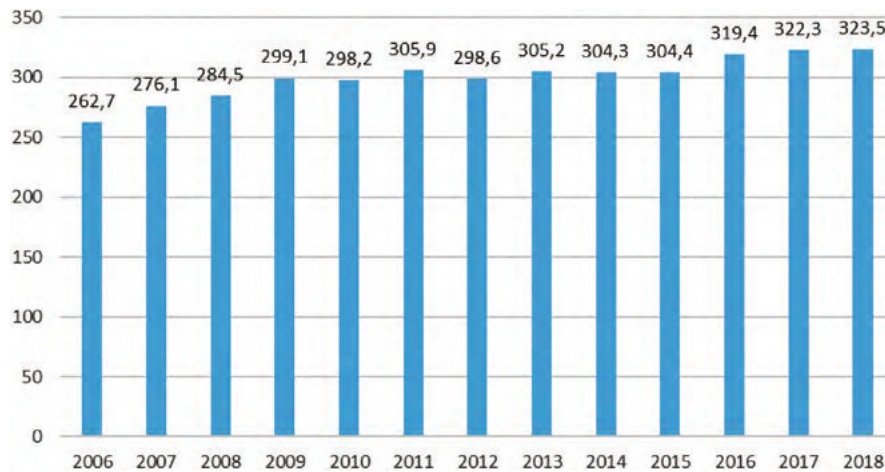


En este segundo gráfico se constata el incremento del peso de las transferencias incondicionadas sobre el total de transferencias a los municipios navarros, sobre todo a partir del año 2012, alcanzando su máximo en 2018 con casi el 95% del total, lo cual es muy favorable para el principio de autonomía local. No obstante, este aumento no se debe sólo a una mayor dotación de los fondos de libre disposición sino también a la reducción de las transferencias de carácter condicionado. En este sentido, en 2017, a pesar de aumentar la cuantía de las transferencias incondicionadas, un mayor incremento de las no condicionadas hace que el porcentaje retroceda ligeramente.

**Gráfico 3**

Navarra.

Media por habitante y año transferencias incondicionadas (euros)



En este gráfico se comprueba la tendencia ligeramente positiva del importe medio por habitante de la participación de los municipios navarros en los ingresos de la Comunidad Foral durante el período analizado de 2006 a 2018. No obstante, el estancamiento y los pequeños retrocesos de las transferencias durante los años de crisis se reflejan de igual modo en su comportamiento. Igualmente se observa cierta recuperación a partir de 2016, aunque en el aumento del importe medio también incide un leve descenso de la población de la Comunidad Foral.

*Importancia y evolución de los recursos fundamentales en los ingresos totales de los municipios de Navarra*

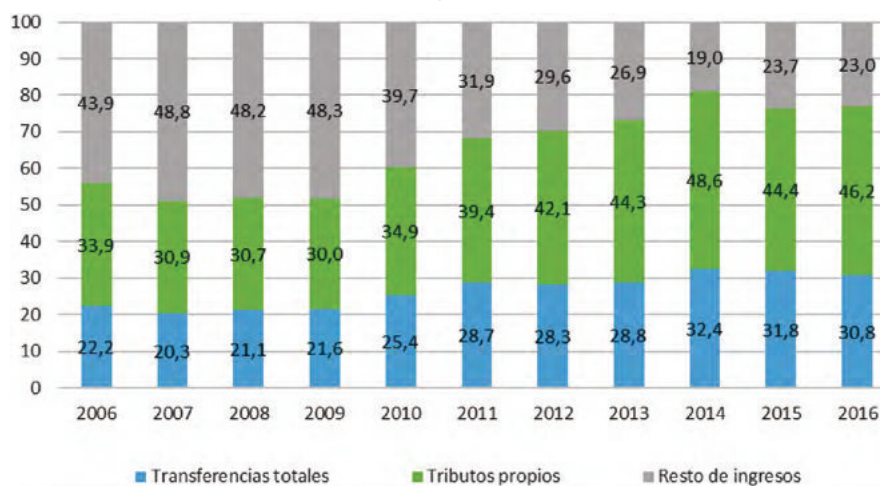
**Tabla 2**

	Ingresos totales* A	Transferencias totales* B	% B/A	Tributos propios* (12) C	% C/A
2006	957.102.135	212.879.630	22,2	324.311.711	33,9
2007	1.093.908.101	222.049.790	20,3	338.395.788	30,9
2008	1.096.358.481	231.240.845	21,1	337.087.627	30,7
2009	1.131.196.099	244.800.128	21,6	339.801.199	30,0
2010	976.122.269	247.525.283	25,4	340.743.505	34,9
2011	888.519.769	255.422.721	28,7	350.093.070	39,4
2012	810.310.232	229.366.730	28,3	341.105.569	42,1
2013	754.809.257	217.181.105	28,8	334.220.622	44,3
2014	665.049.000	215.477.347	32,4	322.973.000	48,6
2015	676.802.000	215.387.058	31,8	300.733.000	44,4
2016	702.532.000	216.582.673	30,8	324.414.000	46,2

\* Importes en euros.

**Gráfico 4**

**Peso recursos fundamentales en ingresos de municipios de Navarra  
% sobre ingresos totales**



(12) Datos obtenidos del Instituto de Estadística de Navarra, hasta el ejercicio 2016 [en línea]: <<https://www.navarra.es/AppsExt/GN.InstitutoEstadistica.Web/informacionestadistica.aspx?R=1&E=4>> [Consulta: el 2 de febrero de 2018].

En este gráfico se puede observar claramente el significativo aumento del porcentaje de los tributos propios y de las transferencias procedentes de la Hacienda Foral en los ingresos de los municipios de Navarra, pasando en su conjunto del 56,1% en 2006 al 77% en 2016, confirmando el carácter de ingresos fundamentales que les otorga la CE. No obstante, este incremento porcentual no se debe sólo a la mejora de la recaudación tributaria o del incremento de la dotación del Fondo municipal, sino también a la reducción de otras fuentes de ingresos locales, como las transferencias de capital o los ingresos patrimoniales. De hecho, en algunos ejercicios posteriores a 2008, a pesar de que porcentualmente aumentó el peso de ambos ingresos fundamentales, en realidad éstos se redujeron cuantitativamente.

#### b) PAÍS VASCO

##### *Marco legal de las participaciones locales en los ingresos del País Vasco*

La Constitución Española también reconoce y ampara los derechos históricos del País Vasco. El Título III de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía del País Vasco, establece que las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional del Concierto Económico. Según el contenido del Concierto y su normativa de desarrollo, el establecimiento y regulación del sistema tributario vasco, así como la gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos en los Territorios Históricos vascos, salvo los integrados en las Rentas de Aduanas, se efectuarán por las respectivas Diputaciones Forales (13).

Mediante la Ley 12/1981, de 13 de mayo, se aprobó el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, y se establecieron los distintos tributos exigibles en los distintos Territorios Históricos, así como también el contenido de sus Haciendas Locales. En relación con estas últimas, los ingresos tributarios de los municipios vascos se nutren fundamentalmente por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), el IAE y el IVTM, todos ellos armonizados con los impuestos homónimos de los municipios de régimen común, aunque en este caso regulados por las Diputaciones Forales (14), quienes se encargan de establecer los puntos de conexión entre ambos.

(13) El sistema tributario del País Vasco está integrado por los siguientes tributos: IRPF, IP, IS, ISD, IVA, ITPyAJD, IIEE, Tasa fiscal sobre el juego y otras tasas y exacciones parafiscales.

(14) De acuerdo con lo establecido por la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos.

Al igual que en Navarra, la existencia de un concierto económico entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco conlleva una configuración de los instrumentos de participación en sus ingresos no equiparables a los establecidos por las CCAA de régimen común, dado que la titularidad de las figuras tributarias estatales corresponde a la Haciendas Forales(15), motivo por el cual la participación de los municipios vascos en los ingresos forales se convierte en su principal y mayor fuente de transferencias económicas(16).

En ausencia de una ley que regulase específicamente el nivel municipal en la organización territorial vasca, así como a su Hacienda, la regulación de las transferencias forales a favor de los EELL se estableció en la Disposición Adicional cuarta de la Ley 6/1996, de 31 de octubre, de metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de cuyo contenido se desprenden los siguientes principios básicos(17) de la financiación municipal, comunes a los modelos de reparto de los tres Territorios Históricos: a) El criterio de riesgo compartido, b) El criterio de población y esfuerzo fiscal y c) El establecimiento de mecanismos que aseguren la financiación. En dicha disposición ya se estableció que las Diputaciones Forales tenían que destinar a sus respectivos Entes Locales, como mínimo, el 53% de los ingresos concertados sujetos a reparto.

Finalmente, y tras largas demandas(18), se aprobó la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE), que dedica un capítulo a la financiación de los municipios. Entre otros preceptos, destacar el art. 111 que establece que la financiación de los municipios será, por regla general, de carácter incondicionado, pudiéndose establecer mecanismos de financiación condicionada de manera excepcional. Mientras

---

(15) Los únicos tributos que quedan fuera del régimen de concierto o convenio son los gravámenes de aduanas y las cotizaciones de la Seguridad Social.

(16) Según DE LA FUENTE, BARBERÁN y URIEL (2014): Mientras que en el resto de España las Entidades Locales reciben transferencias estatales que constituyen una de sus principales fuentes de financiación, en el caso del País Vasco y Navarra la práctica totalidad de estos fondos proviene de las propias diputaciones forales, que son las entidades que recaudan el grueso de los impuestos y transfieren luego una parte al Estado. Es por ello que existe una larga lista de áreas en las que, sin que en ocasiones parezca existir una asimetría legal clara entre las comunidades forales y las restantes, el gasto del Estado en el País Vasco y Navarra es nulo o al menos muy inferior al que se realiza en otras regiones, con lo que la financiación de la competencia corre en efecto a cargo de las haciendas forales. En opinión de LÁMBARRI GÓMEZ (1995), la cuestión de la financiación municipal en el País Vasco ha venido descansando de manera directa sobre las respectivas Diputaciones Forales, que han abordado la regulación de dicha materia básicamente en las correspondientes Normas Forales de Presupuestos, pero no de una forma coyuntural sino con mecanismos estructurales que, lógicamente, han ido evolucionando en el tiempo.

(17) ARRATIBEL ARRONDO, José Antonio (2000).

(18) Entre otros, ver a LÁMBARRI, Carlos y LARREA, José Luís (1992) y RAZQUIN LIZARRAGA (2014).

que el art. 117 asegura que las Haciendas Locales participarán en el rendimiento de los tributos que los Territorios Históricos obtengan en virtud del Concierto económico (19). En este sentido, con el objeto de garantizar que los municipios obtengan un nivel adecuado y equilibrado en los recursos procedentes de los rendimientos de los tributos concertados, estos participarán en los trabajos de reforma de las leyes que definan la metodología de distribución de los recursos y determinen las aportaciones de los Territorios Históricos a la financiación municipal (20). Por último, el art. 118 recuerda que la determinación de la participación que en cada territorio histórico corresponderá a sus Entidades Locales es competencia de los órganos forales de dicho territorio, aunque sujeta a algunas limitaciones establecidas por la misma ley (21).

El estudio del modelo de participación de los municipios vascos en los ingresos de la Comunidad requiere el examen de las respectivas normas de financiación de cada uno de los Territorios Históricos. Así, en el territorio de Álava, es la Norma Foral 19/1997, de 30 de junio, reguladora del Fondo Foral de Financiación de las Entidades Locales; en el territorio de Guipúzcoa, es la Norma Foral 15/1994, de 23 de noviembre, reguladora del Fondo Foral de Financiación Municipal; mientras que, en el territorio de Vizcaya, es la Norma Foral 9/2005, de 16 de diciembre, de Haciendas Locales, reguladora del Fondo Foral de Financiación Municipal.

---

(19) Sobre dicha participación, según la Disposición Adicional Cuarta, de la Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Metodología de Distribución de Recursos y de Determinación de las Aportaciones de las Diputaciones Forales a la Financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas recomienda a los órganos forales de los Territorios Históricos que destinen a los Entes Locales de ellos dependientes, en concepto de participación en la recaudación por tributos concertados, como mínimo el 54,70% de los recursos disponibles en cada territorio, minorados por una serie de deducciones establecidas por el propio Consejo.

(20) Sobre la intervención de los municipios vascos en la configuración del sistema de participación en los ingresos forales, según GALDEANO y ZURUTUZA (2017), el sistema institucional en materia de financiación local viene definido fundamentalmente por el modelo de toma de decisiones del Consejo Vasco de Finanzas Públicas y de la relevancia que en el mismo se da a los municipios. En este sentido, la LILE distingue entre aquellas materias cuyos acuerdos se reservan a los tres niveles institucionales (Gobierno Vasco, diputaciones y municipios) y aquellas otras, de mayor trascendencia, cuyos acuerdos competen solamente a los niveles foral y municipal. En las primeras se incluyen el endeudamiento, los planes económico-financieros locales, la atribución de competencias propias y los planes y proyectos de relevancia capital para el desarrollo económico y social; mientras que, en las segundas, se citan el nivel mínimo de participación municipal en los tributos concertados y el modelo de distribución horizontal de la Ley de Aportaciones, previéndose en este último supuesto que el Gobierno Vasco tenga voto dirimente en las situaciones de empate.

(21) El citado art. 118 establece que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, con el fin de ejercitar sus atribuciones en materia de estabilidad presupuestaria y garantizar la estabilidad financiera de los municipios, podrá establecer con carácter de recomendación de política fiscal los criterios para el citado reparto, que atenderán a los principios de suficiencia financiera y riesgo compartido, así como a estimular el esfuerzo fiscal y a procurar una política de gasto corriente global equitativa y solidaria. En este sentido, establecerá los citados criterios atendiendo, al menos, a la población y al esfuerzo fiscal. En todo caso, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas establecerá, mediante acuerdo, un nivel mínimo de participación municipal en los tributos concertados.

### *Fondo Foral de Financiación de las Entidades Locales de Álava*

El Fondo Foral de Financiación de las Entidades Locales de Álava fue creado por la Norma Foral 19/1997, de 30 de junio. Está constituido por una participación en los ingresos de la Diputación Foral de Álava, los cuales proceden a su vez de la recaudación de los tributos concertados derivados del Concierto Económico. Esta norma ha sido recientemente modificada por la Norma Foral 19/2017, de 26 de noviembre, con el objetivo, entre otros, de incrementar el porcentaje de participación destinado al Fondo.

Las principales características de este Fondo son:

– Destinatarios del Fondo:

Las cuadrillas, los ayuntamientos y los concejos de Álava.

– Carácter de las participaciones:

Las cantidades que como participación perciban los destinatarios del fondo constituyen transferencias corrientes de sus respectivas Haciendas, de libre disposición y no condicionadas, para el sostenimiento y prestación de todos los servicios que les correspondan. No obstante, tendrán carácter condicionado las participaciones que perciban para la prestación de los servicios traspasados, así como las destinadas a las cuadrillas.

– Porcentaje de participación:

El porcentaje de participación de las Entidades Locales alavesas en los recursos disponibles de la Hacienda Foral se calculará de la siguiente forma:

$$\text{Participación} = 57\% \text{ s/ (RDa (22) - DFa (23))}$$

(22) RDa = (Ra - Da - Pa - AGa - Ta ± FGa), siendo:

- Ra son los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico, sujetos a reparto, es decir, la recaudación por tributos concertados e intereses líquidos por razón de tributos concertados.
- Da son los ajustes procedentes de la metodología del cupo: cupo líquido al Estado, compensaciones de la metodología de Cupo, ampliaciones de la Policía Autónoma y traspaso de nuevas competencias al País Vasco.
- Pa son las deducciones especiales.
- AGa es la aportación general a las Instituciones Comunes.
- Ta es la valoración de los nuevos traspasos desde las Instituciones Comunes a los Órganos Forales a los que se refiere el artículo 10 de la Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Metodología de Distribución de Recursos y de Determinación de las Aportaciones de las Diputaciones Forales a la Financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- FGa es el Fondo General de Ajuste neto.

(23) DFa es la suma de las siguientes deducciones:

- Deducción para financiar los traspasos asociados a las entidades gestoras de la Seguridad Social, cuando el ejercicio de la competencia corresponde a las Instituciones Forales.
- Deducción para financiar los traspasos de competencias a los Órganos Forales efectuados en el quinquenio 1997-2001.
- Deducción por la compensación por ingresos provinciales sustituidos por el IVA.



—Reglas y criterios de distribución del Fondo:

- a) Participación por los servicios traspasados desde la Diputación Foral a las Entidades Locales.
- b) Participación fija a cada cuadrilla, en atención a los gastos administrativos y de funcionamiento.
- c) Participación básica, que representa el 27% del Fondo Foral, una vez descontadas las participaciones anteriores, para cubrir los siguientes servicios:
  1. Captación y conducción de agua potable para el suministro domiciliario.
  2. Distribución domiciliaria del agua potable para el suministro.
  3. Cloración del agua potable para el suministro domiciliario.
  4. Saneamiento de aguas residuales.
  5. Alumbrado público.
  6. Cementerio.
  7. Centro Social.
  8. Recogida de residuos sólidos urbanos
  9. Gastos de infraestructura urbanística de escuelas comarcales.
  10. Gastos de infraestructura urbanística de consultorios médicos.
- d) Participación complementaria (24), que representa el 73% del Fondo, una vez descontadas las participaciones anteriores, y que se distribuye del modo siguiente:
  - 1.º) Una cantidad fija para cada municipio, de 21.035,42 euros.
  - 2.º) El resto se distribuye del siguiente modo:
    - Un 2% a la Diputación Foral
    - Un 59% proporcionalmente a la población de derecho de cada municipio.
    - Un 5% en función del esfuerzo fiscal per cápita de cada municipio.
    - Un 12,25% entre los ayuntamientos con más de 1.000 habitantes.
    - Un 9,5% entre los ayuntamientos con más de 5.000 habitantes.

---

(24) A diferencia de las participaciones de los apartados anteriores, la participación complementaria sería la única que se podría considerar de carácter incondicionado, dado que su uso y destino no vienen preestablecidos por la Diputación Foral.



- Un 9,25% entre los ayuntamientos con más de 15.000 habitantes.
- Un 3% entre los ayuntamientos con más de 50.000 habitantes.

### *Evolución de las transferencias del Fondo de Financiación Local*

A continuación, se detallan los importes y evolución de las transferencias forales a favor de los municipios alaveses, durante el periodo 2006 a 2018, con el objetivo de observar la importancia de las transferencias incondicionadas o de libre disposición, así como el importe medio anual por habitante de las mismas:

**Tabla 3**

	Transferencias totales* (25) A	Transferencias incondicionadas* B	% B/A	Número habitantes (26) C	Media por habitante* B/C
2006	171.155.680	122.644.317	71,7	301.926	406,21
2007	190.054.170	136.259.441	71,7	305.459	446,08
2008	218.111.000	156.466.381	71,7	309.635	505,33
2009	197.690.870	141.707.036	71,7	313.819	451,56
2010	183.714.680	131.624.946	71,6	317.352	414,76
2011	194.111.490	139.112.214	71,7	319.227	435,78
2012	175.445.870	125.634.370	71,6	322.557	389,50
2013	169.521.210	121.358.920	71,6	321.417	377,57
2014	170.693.393	122.204.810	71,6	321.932	379,60
2015	186.584.110	133.672.129	71,6	323.648	413,02
2016	197.956.000	141.902.374	71,7	324.126	437,80
2017	209.274.250	150.036.299	71,7	326.574	459,43
2018	216.930.100	155.068.496	71,5	324.852	477,35

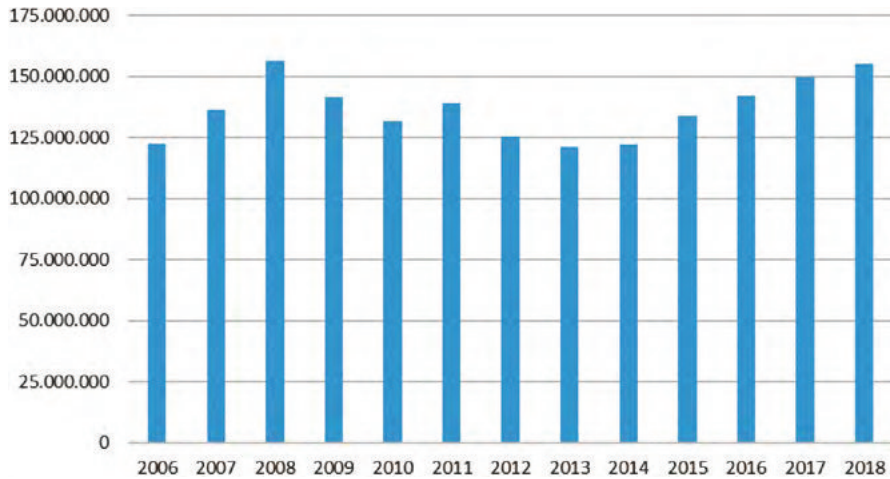
\* Importes en euros.

(25) De acuerdo con los sucesivos acuerdos del Consejo de Diputados de Álava, que aprueban las participaciones iniciales en el Fondo Foral de Financiación de las EELL alavesas.

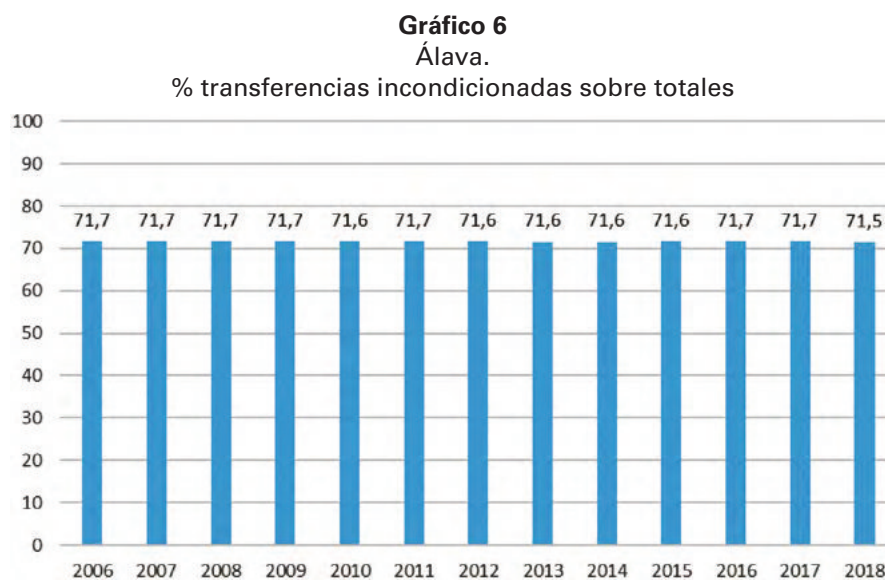
(26) Número de habitantes según datos del INE [en línea]: <<http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/p321/serie/10/&file=02001.px&type=pcaxis&L=0%3E>> [Consulta: el 1 de febrero de 2018].

**Gráfico 5**  
Álava.

Evolución transferencias incondicionadas (euros)

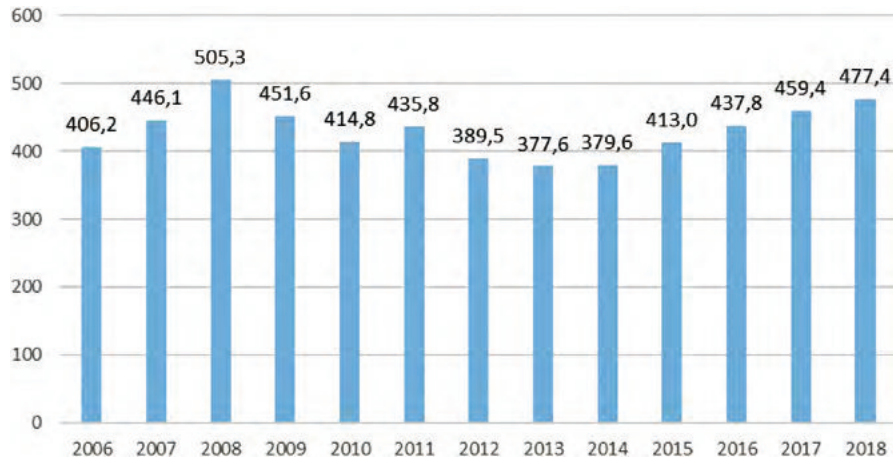


En este gráfico se hace evidente el impacto de la crisis económica sobre los ingresos de la Hacienda Foral y, en consecuencia, en la dotación de las transferencias incondicionadas a favor de los municipios de Álava. A partir de 2008, cuando se alcanzó su importe máximo, la cuantía de las transferencias forales cae sucesivamente hasta 2013, coincidiendo con los peores años de la crisis, empezando a crecer de nuevo a partir de 2014, acercándose ya en 2018 casi al nivel máximo alcanzado en 2008. Se constata la clara vinculación entre los ingresos del Territorio Foral, que dependen de la evolución de la economía, y las transferencias destinadas a los municipios alaveses.



A pesar de los vaivenes de las dotaciones de las transferencias municipales, vistos en el gráfico anterior, el porcentaje de las transferencias con carácter incondicionado se mantiene constante durante el período analizado, siempre por encima del 71%, de modo que una buena parte de los fondos transferidos son de libre disposición para los ayuntamientos, aunque ello significa que casi el 30% de los mismos son de carácter condicionado, es decir, que su uso o destino vienen fijados por la Diputación Foral. Aun siendo importante el apoyo a la autonomía local de los municipios alaveses, estos datos reflejan cierto grado de control o tutela por parte del Gobierno Foral sobre una parte significativa de los gastos municipales.

**Gráfico 7**  
**Álava.**  
 Media por habitante y año transferencias incondicionadas  
 (euros)



En este gráfico se pueden diferenciar dos tendencias, una primera, claramente bajista, entre 2008 y 2013, que coincide con la caída de los ingresos de la Hacienda Foral, en la que el importe medio por habitante pasa de 505,3 euros en 2008 a 377,6 euros en 2013. Sin embargo, a partir de 2014, empieza una segunda tendencia, esta vez al alza, alcanzando los 477,4 euros en 2018. Incluso a pesar del aumento en 2017 del número de habitantes del territorio, se superó el importe medio de 2009, segundo año más importante de la serie.

#### *Fondo Foral de Financiación Municipal de Guipúzcoa*

Entre los recursos económicos de los municipios de Guipúzcoa se encuentra la participación en los tributos de la Hacienda Foral, constituida por el Fondo Foral de Financiación Municipal, creado por la Norma Foral 15/1994, de 23 de noviembre, que es el principal instrumento de financiación de los municipios.

A continuación, se detallan los aspectos generales de dicho Fondo.

- Destinatarios del Fondo:  
 Todos los municipios de Guipúzcoa.

— Porcentaje de participación:

El porcentaje de participación de las Entidades Locales de Guipúzcoa en los recursos disponibles del territorio, se calculará de la siguiente forma:

$$\text{Participación} = 58\% \text{ s/ (RDg (27) - DFg (28))}$$

— Reglas y criterios de distribución del Fondo:

- a) El 0,15% del Fondo, para la Asociación de Municipios Vascos.
- b) El 99,85% del Fondo, para los municipios de Guipúzcoa según los criterios:
  - El 1,2% entre municipios de hasta 1.100 habitantes (29).
  - El 90% en proporción directa a los habitantes de los municipios.
  - El 2,15% a San Sebastián, por razón de capitalidad.
  - El 3% en proporción inversa a la renta de cada municipio.
  - El 3,5% en proporción directa al esfuerzo fiscal de cada municipio.

(27)  $RDg = (Rg - Dg - Pg - AGg - Tg \pm FGg)$ , siendo:

- Rg son los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico, sujetos a reparto, es decir, la recaudación por tributos concertados e intereses líquidos por razón de tributos concertados.
- Dg son los ajustes procedentes de la metodología del cupo: cupo líquido al Estado, compensaciones de la metodología de Cupo, ampliaciones de la Policía Autónoma y traspaso de nuevas competencias al País Vasco.
- Pg son las deducciones especiales.
- AGg es la aportación general a las Instituciones Comunes.
- Tg es la valoración de los nuevos traspasos desde las Instituciones Comunes a los Órganos Forales a los que se refiere el artículo 10 de la Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Metodología de Distribución de Recursos y de Determinación de las Aportaciones de las Diputaciones Forales a la Financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- FGg es el Fondo General de Ajuste neto.

(28) DFg es la suma de las siguientes deducciones:

- Deducción para financiar los traspasos asociados a las entidades gestoras de la Seguridad Social, cuando el ejercicio de la competencia corresponde a las Instituciones Forales.
- Deducción para financiar los traspasos de competencias a los Órganos Forales efectuados en el quinquenio 1997-2001.
- Deducción por la compensación por ingresos provinciales sustituidos por el IVA.

(29) Según el Anexo III.2 de la citada Norma Foral 9/2008, los importes fijos para 2009 son:

Número de habitantes	Cuantía importe fijo
Hasta 200	84.141,69 euros
De 201 a 400	72.121,45 euros
De 401 a 600	60.101,21 euros
De 601 a 1.000	36.060,73 euros
De 1.001 a 1.100	24.040,48 euros

*Evolución de las transferencias del Fondo de Financiación Municipal*

A partir de las normas forales de presupuestos generales de la Diputación Foral de Guipúzcoa, correspondientes a los ejercicios 2006 a 2018, se ha elaborado la siguiente tabla para analizar la evolución de las dotaciones del Fondo de Financiación Municipal y de las transferencias incondicionadas o de libre disposición, a la vez que el importe medio anual por habitante de las mismas:

**Tabla 4**

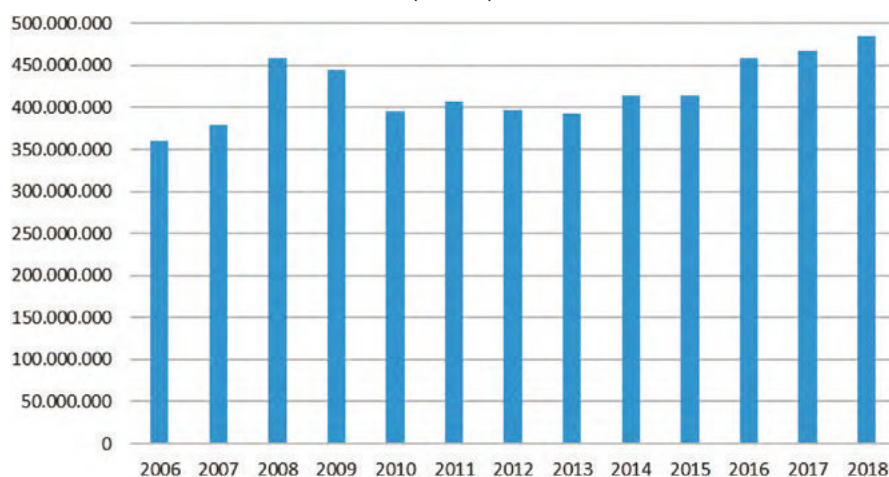
	Transferencias totales* (30) A	Transferencias incondicionadas* B	% B/A	Número habitantes (31) C	Media por habitante* B/C
2006	361.224.580	360.682.743	99,85	691.895	521,30
2007	379.428.826	378.859.683	99,85	694.944	545,17
2008	458.747.770	458.059.648	99,85	701.056	653,39
2009	444.946.250	444.278.831	99,85	705.698	629,56
2010	395.532.490	394.939.191	99,85	707.263	558,40
2011	407.466.780	406.855.580	99,85	709.607	573,35
2012	396.934.368	396.338.966	99,85	712.097	556,58
2013	393.471.883	392.881.675	99,85	713.818	550,39
2014	414.752.380	414.130.251	99,85	715.148	579,08
2015	414.752.380	414.130.251	99,85	716.834	577,72
2016	458.901.523	458.213.171	99,85	717.832	638,33
2017	468.312.747	467.610.278	99,85	719.282	650,11
2018	485.806.650	485.077.940	99,85	709.043	684,13

\* Importes en euros.

(30) De acuerdo con las sucesivas normas forales de presupuestos generales de la Diputación Foral de Guipúzcoa.

(31) Número de habitantes según datos del INE [en línea]: <<http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/p321/serie/I0/&file=02001.px&type=pcaxis&L=0%3E>> [Consulta: el 1 de febrero de 2018].

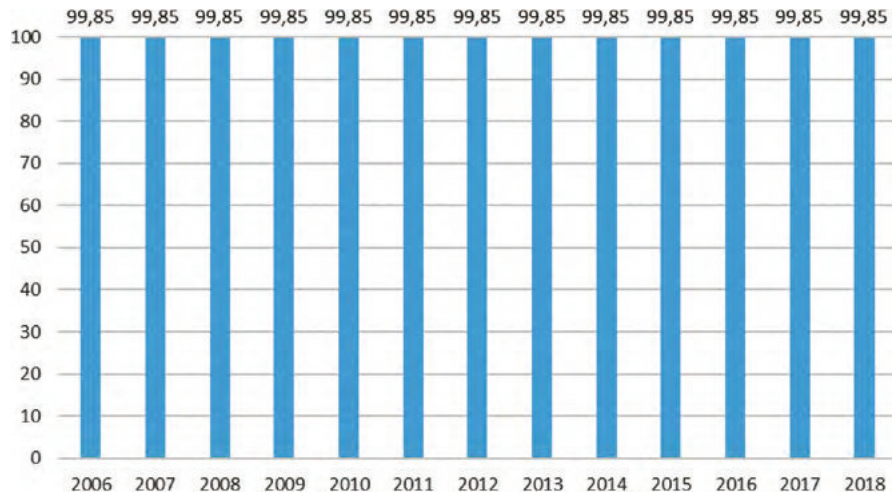
**Gráfico 8**  
Guipúzcoa.  
Evolución transferencias incondicionadas  
(euros)



Igual que en el caso de Álava, en este primer gráfico se pueden visualizar los efectos de la crisis económica en los ingresos de la Hacienda Foral y por consiguiente en el importe de las transferencias de Guipúzcoa, dado que se reducen durante el período de 2008 a 2013, principales años de la crisis económica, empezando a crecer de nuevo en 2014 para situarse a partir de 2017 por encima del máximo de la serie que se alcanzó en 2008. Es evidente la clara vinculación entre las transferencias destinadas a los municipios y las oscilaciones de los ingresos forales.

**Gráfico 9**  
Guipúzcoa.

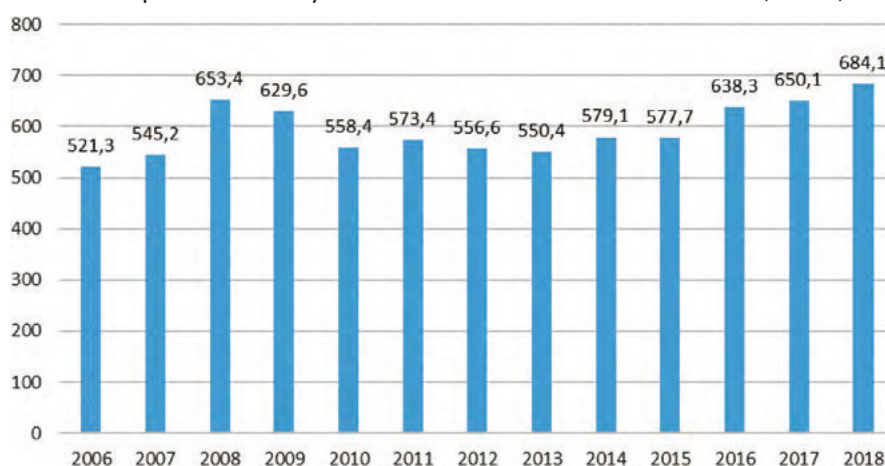
% transferencias incondicionadas sobre totales



En el caso de Guipúzcoa, el porcentaje de las transferencias incondicionadas sobre el total de transferencias es prácticamente del 100% a lo largo del período analizado, sea cual sea su dotación anual, de modo que los municipios pueden disponer y decidir con plena libertad sobre prácticamente la mayor parte de las mismas. Gracias a ello, la autonomía local de los ayuntamientos guipuzcoanos es casi plena.



**Gráfico 10**  
Guipúzcoa.  
Media por habitante y año transferencias incondicionadas (euros)



En este gráfico se observan las mismas dos tendencias ya constatadas en los anteriores Territorios Forales, una primera de negativa a partir de 2008, y otra de positiva a partir de 2013. Sin duda, el impacto de la crisis económica y la evolución de la economía afectan el volumen de ingresos de la Hacienda Foral y, por lo tanto, de igual modo a las dotaciones anuales de las transferencias a los municipios. Aunque favorecido por un descenso en el número de habitantes, en 2018 se supera el valor máximo de la serie logrado en 2008.

#### *Fondo Foral de Financiación Municipal de Vizcaya*

La participación de los municipios en los tributos concertados de la Diputación Foral de Vizcaya está definida por el Fondo Foral de Financiación Municipal, creado por la Norma Foral 9/2005, de 16 de diciembre, de Haciendas Locales, siendo el instrumento que dota a los municipios de recursos financieros para que puedan hacer frente a sus obligaciones y cumplir con sus fines.

Las principales características de este Fondo son:

— Destinatarios del Fondo:

Todos los municipios del territorio histórico de Vizcaya.

— Porcentaje de participación:

El porcentaje de participación de las Entidades Locales de Vizcaya en los recursos disponibles de la Hacienda Foral, se calculará de la siguiente forma:

$$\text{Participación} = 56\% \text{ s/ (RDb (32) - DFb (33))}$$

— Reglas y criterios de distribución del Fondo:

- a) Al Ayuntamiento de Bilbao, una determinada cuantía directa cada año.
- b) Al resto de municipios, se reparte el Fondo restante aplicando los criterios siguientes:
  - Una cuantía fija a cada municipio, en función de sus necesidades mínimas.
  - El 80% del resto del Fondo, en función del número de habitantes de derecho de cada municipio.
  - El 13% del resto del Fondo, ponderado por el esfuerzo fiscal municipal.
  - El 7% del resto del Fondo, según el número de unidades escolares de Educación Primaria, Infantil y Especial existentes en centros públicos cuyos inmuebles pertenezcan a los municipios.

(32)  $RDb = (Rb - Db - Pb - AGb - Tb \pm FGb)$ , siendo:

- Rb son los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico, sujetos a reparto, es decir, la suma de la recaudación por tributos concertados e intereses líquidos.
- Db son los ajustes procedentes de la metodología del cupo: cupo líquido al Estado, compensaciones de la metodología de Cupo, ampliaciones de la Policía Autónoma y traspaso de nuevas competencias al País Vasco.
- Pb son las deducciones especiales.
- AGb es la aportación general a las Instituciones Comunes.
- Tb es la valoración de los nuevos traspasos desde las Instituciones Comunes a los Órganos Forales a los que se refiere el artículo 10 de la Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Metodología de Distribución de Recursos y de Determinación de las Aportaciones de las Diputaciones Forales a la Financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- FGb es el Fondo General de Ajuste neto.

(33) DFb es la suma de las siguientes deducciones:

- Deducción para financiar los traspasos asociados a las entidades gestoras de la Seguridad Social, cuando el ejercicio de la competencia corresponde a las Instituciones Forales.
- Deducción para financiar los traspasos de competencias a los Órganos Forales efectuados en el quinquenio 1997-2001.
- Deducción por la compensación por ingresos provinciales sustituidos por el IVA.

*Evolución de las transferencias del Fondo de Financiación Municipal*

A continuación, se detallan los importes de las dotaciones del Fondo de Financiación Municipal de Vizcaya, desde 2006 a 2018, para comprobar la evolución e importancia de las transferencias forales a sus municipios, de la parte que representan las transferencias incondicionadas, así como también el importe medio por habitante y año de las mismas:

**Tabla 5**

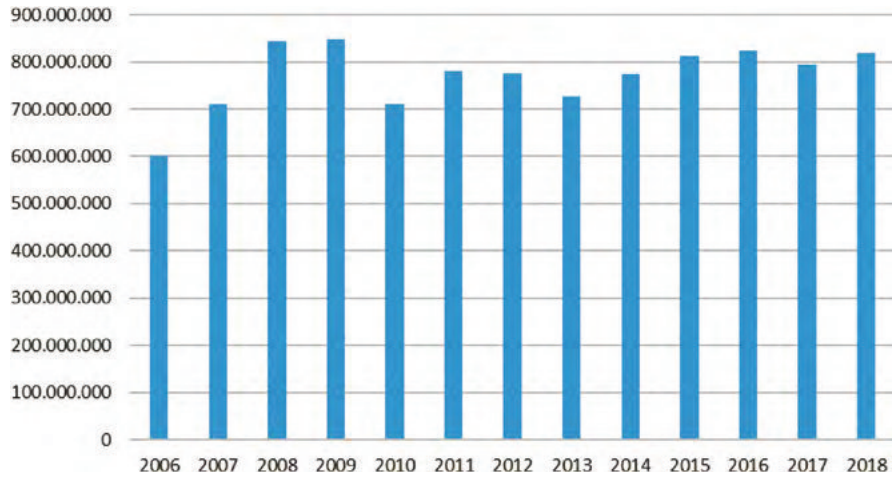
	Transferencias totales* (34) A	Transferencias incondicionadas* B	% B/A	Número habitantes (35) C	Media por habitante* B/C
2006	602.226.603	602.226.603	100	1.139.863	528,33
2007	712.050.356	712.050.356	100	1.141.457	623,81
2008	845.103.452	845.103.452	100	1.146.421	737,17
2009	848.072.090	848.072.090	100	1.152.658	735,75
2010	712.458.786	712.458.786	100	1.153.724	617,53
2011	780.937.392	780.937.392	100	1.155.772	675,68
2012	776.170.212	776.170.212	100	1.158.439	670,01
2013	727.558.199	727.558.199	100	1.156.447	629,13
2014	773.573.461	773.573.461	100	1.151.905	671,56
2015	811.880.823	811.880.823	100	1.148.775	706,74
2016	824.061.878	824.061.878	100	1.147.576	718,09
2017	795.100.661	795.100.661	100	1.148.302	692,41
2018	819.321.375	819.321.375	100	1.134.358	722,28

\* Importes en euros.

(34) De acuerdo con los importes contenidos en las sucesivas normas forales de presupuestos de la Diputación Foral de Vizcaya.

(35) Número de habitantes según datos del INE [en línea]: <<http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/p321/serie/I0/&file=02001.px&type=pcaxis&L=0%3E>> [Consulta: el 1 de febrero de 2018].

**Gráfico 11**  
Vizcaya.  
Evolución transferencias incondicionadas  
(euros)

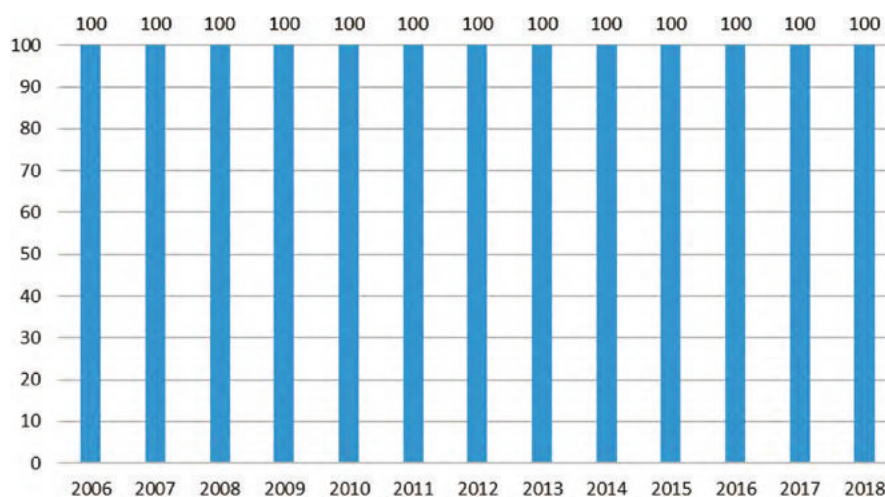


En el caso de Vizcaya, la evolución de las transferencias incondicionadas no sigue las dos claras tendencias observadas hasta ahora en los anteriores Territorios Forales, siendo sus oscilaciones mayores, pudiendo observar sucesivas bajadas y repuntes durante los años analizados. Además, en 2018 tampoco se ha alcanzado el máximo valor de la serie logrado en 2009. En cualquier caso, aun siendo diferente el impacto de la evolución de la economía en el volumen de los ingresos de la Hacienda Foral, sigue evidenciándose la relación directa entre estos y el importe de las transferencias incondicionadas a favor de sus municipios.

**Gráfico 12**

Vizcaya.

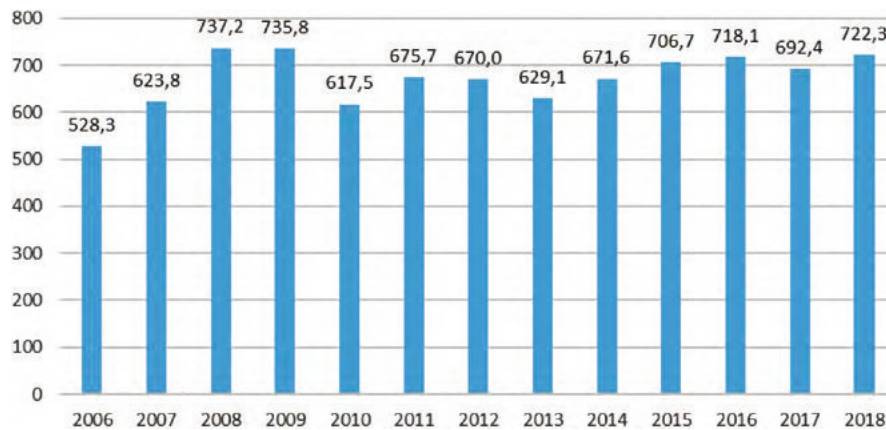
% transferencias incondicionadas sobre totales



Tal y como muestra este gráfico, Vizcaya es el único de los Territorios Forales, junto a Extremadura en el resto de Comunidades Autónomas(36), donde cada año la totalidad de las transferencias municipales son de carácter incondicionado, garantizando la plena autonomía local, ya que los ayuntamientos pueden disponer y decidir con plena libertad sobre el 100% de las mismas.

(36) De acuerdo con los porcentajes de la Tabla 17, en ANGLÈS JUANPERE (2017).

**Gráfico 13**  
Vizcaya.  
Media por habitante y año transferencias incondicionadas  
(euros)



En este gráfico se observa la misma evolución oscilante que la vista anteriormente en el gráfico 10 sobre las dotaciones de las transferencias incondicionadas, produciéndose también sucesivas bajadas y subidas del importe medio anual por habitante. Aunque el número de habitantes del territorio foral empezó a descender a partir de 2012, aún no se ha alcanzado el máximo valor de la serie que se logró en 2008.

*Importancia y evolución de los recursos fundamentales locales en los ingresos totales de los municipios del País Vasco*

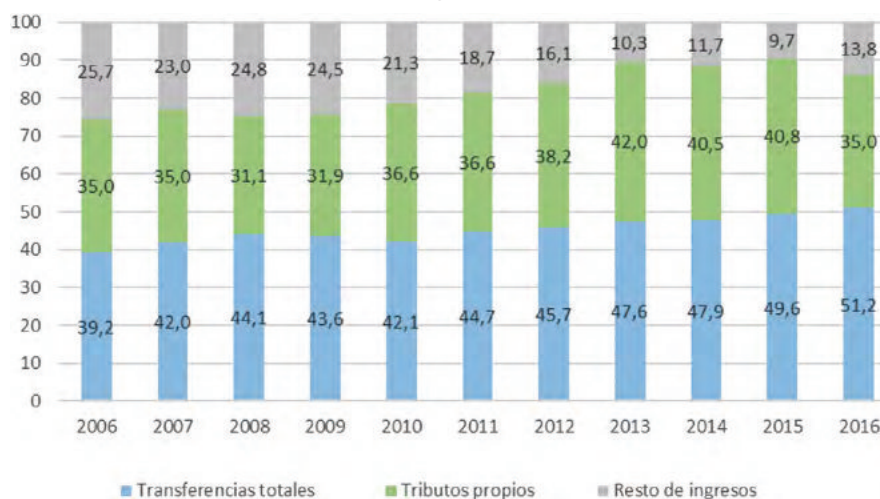
**Tabla 6**

	Ingresos totales* A	Transferencias totales* B	% B/A	Tributos propios* (37) C	% C/A
2006	2.890.878.616	1.134.606.863	39,2	1.012.959.911	35,0
2007	3.052.911.068	1.281.533.352	42,0	1.067.992.173	35,0
2008	3.448.881.464	1.521.962.222	44,1	1.071.398.106	31,1
2009	3.415.427.519	1.490.709.210	43,6	1.089.241.626	31,9
2010	3.069.305.522	1.291.705.956	42,1	1.123.148.885	36,6
2011	3.092.090.803	1.382.515.662	44,7	1.132.720.796	36,6
2012	2.948.580.481	1.348.550.450	45,7	1.126.133.548	38,2
2013	2.709.876.318	1.290.551.292	47,6	1.139.006.122	42,0
2014	2.838.136.493	1.359.019.234	47,9	1.148.103.375	40,5
2015	2.851.363.535	1.413.217.313	49,6	1.162.973.185	40,8
2016	2.893.896.626	1.480.919.401	51,2	1.013.879.000	35,0

\* Importes en euros.

**Gráfico 14**

**Peso recursos fundamentales en ingresos de municipios del País Vasco  
% sobre ingresos totales**



(37) Datos obtenidos del Instituto Vasco de Estadística, hasta el ejercicio 2016 [en línea]: <[http://www.eustat.eus/bancopx/spanish/id\\_3436/indiceRR.html](http://www.eustat.eus/bancopx/spanish/id_3436/indiceRR.html)> [Consulta: el 2 de febrero de 2018].

En el caso de las provincias vascas, el principal aumento de los recursos económicos de sus municipios se produce precisamente en las transferencias, pasando del 39,2% en 2006 a superar el 51% en 2016. Mientras que los tributos propios se mantienen en el mismo porcentaje del 35%. En todo caso, también se cumple su carácter fundamental, de acuerdo con la CE, ya que ambos recursos llegan a representar el 86,2% del total de ingresos en 2016. Aunque dicho aumento conlleve la pérdida de importancia de otros ingresos locales, a diferencia de Navarra ello no se debe a una reducción de los mismos sino a una mayor dotación de los respectivos fondos municipales.

Comparando este último gráfico con el correspondiente a la Comunidad de Navarra (gráfico 4), se puede afirmar que, si bien en ambos casos tanto los ingresos por tributos propios como por transferencias incondicionadas procedentes de las Haciendas Forales son recursos fundamentales de los municipios, los pesos de cada uno de ellos sobre el total de ingresos son opuestos. En 2016, mientras que en Navarra los primeros representan casi el 50% y las transferencias alrededor del 30%, en el País Vasco los primeros significan el 35% y las transferencias el 51%. Por tanto, el protagonismo de las Haciendas Forales vascas en la financiación local es mayor que el de la Hacienda Foral navarra.

## **2. Cuantías y evolución del conjunto de las transferencias de los Territorios Forales a favor de sus respectivos municipios**

Una vez analizado el marco jurídico de la participación municipal en los ingresos de la Hacienda Foral Navarra y de cada uno de los Territorios Históricos del País Vasco, así como el comportamiento individual de las transferencias incondicionadas en cada territorio, a continuación se analizan de forma conjunta.



*Evolución de las transferencias totales e incondicionadas de los municipios de todos los Territorios Forales*

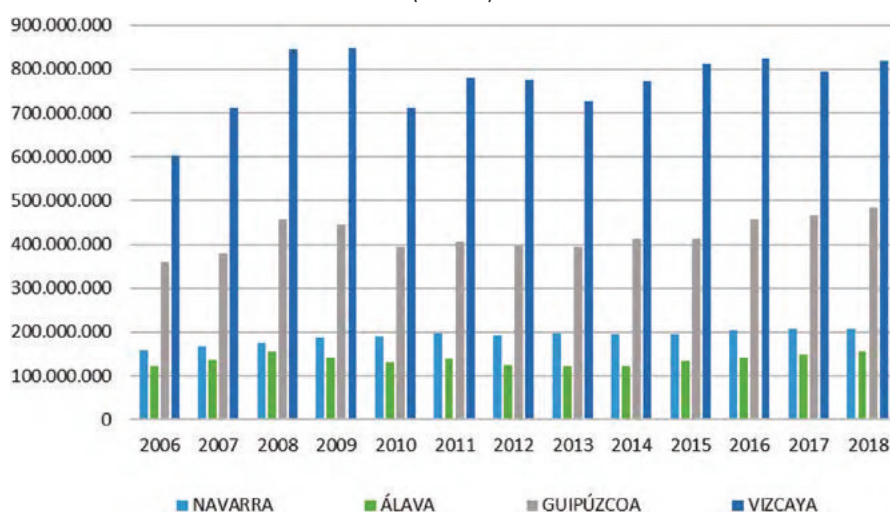
**Tabla 7**

	Navarra*		Álava*		Guipúzcoa*		Vizcaya*	
	Totales	Incon.	Totales	Incon.	Totales	Incon.	Totales	Incon.
2006	212.879	158.106	171.156	122.644	361.225	360.682	602.226	602.226
2007	222.049	167.276	190.054	136.259	379.429	378.859	712.050	712.050
2008	231.240	176.467	218.111	156.466	458.748	458.059	845.103	845.103
2009	244.800	188.602	197.691	141.707	444.946	444.278	848.072	848.072
2010	247.525	189.922	183.715	131.624	395.532	394.939	712.458	712.458
2011	255.422	196.380	194.111	139.112	407.467	406.855	780.937	780.937
2012	229.366	192.452	175.446	125.634	396.934	396.338	776.170	776.170
2013	217.181	196.711	169.521	121.358	393.472	392.881	727.558	727.558
2014	215.477	194.972	170.693	122.204	414.752	414.130	773.573	773.573
2015	215.387	194.942	186.584	133.672	414.752	414.130	811.880	811.880
2016	216.582	204.619	197.956	141.902	458.902	458.213	824.061	824.061
2017	241.321	207.322	209.274	150.036	468.312	467.610	795.100	795.100
2018	219.381	207.455	216.930	155.068	485.806	485.077	891.321	819.321

\* Importes en euros.

**Gráfico 15**

**Evolución transferencias incondicionadas Territorios Forales (euros)**



La evolución de las transferencias incondicionadas en el conjunto de los Territorios Forales muestra, en primer lugar, la efectiva vinculación de las mismas con los ingresos de sus respectivas Haciendas, a la vista de las oscilaciones provocadas por la evolución de la economía. Y, en segundo lugar, la confirmación de la recuperación en los últimos años de las dotaciones de los fondos municipales tras el período de crisis económica. Prácticamente en todos los Territorios Forales se alcanzan y superan en 2018 los valores máximos anteriores a la crisis.

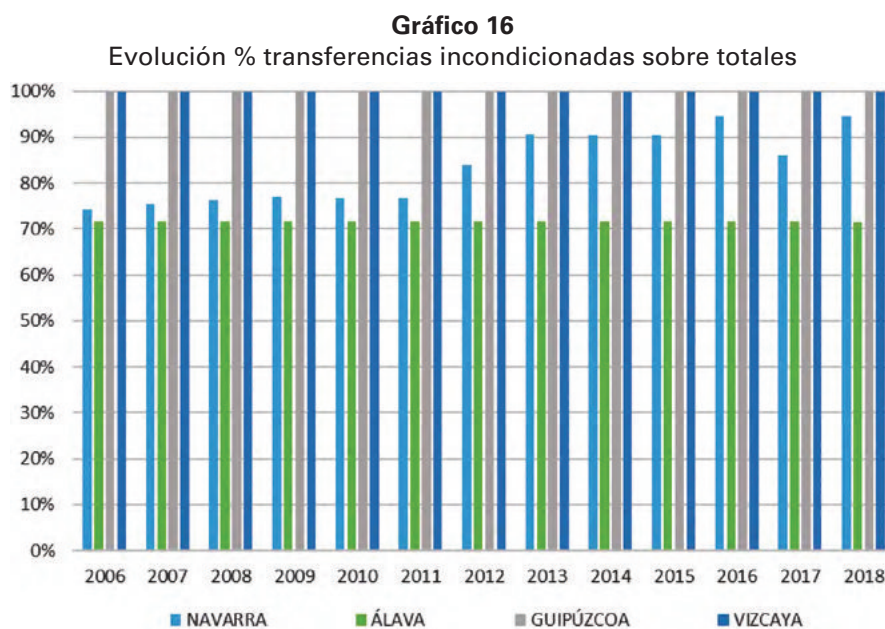
Asimismo, las transferencias incondicionadas que resultan de los ingresos de las Haciendas Forales muestran importantes diferencias entre los distintos territorios. Mientras que Álava, con la mitad de habitantes de Navarra, destina a sus municipios cuantías parecidas; resulta que Guipúzcoa, con algo más de población que Navarra, les transfiere más del doble. Por su parte, el Fondo municipal de Vizcaya, con el doble de población que Navarra, es tres veces mayor que el de ésta. Por consiguiente, la vinculación de las transferencias incondicionadas con los ingresos de las Haciendas Forales no sólo depende de la evolución de la economía sino también de la capacidad económica de los respectivos territorios.

Por otra parte, las cuantías del conjunto de transferencias incondicionadas que transfieren las Haciendas Forales a sus respectivos municipios superan ostensiblemente los importes de las que transfieren conjuntamente las CCAA de régimen común (38). De hecho, sólo el Fondo de Vizcaya logra superar algunos años la suma de las transferencias incondicionadas de todas las CCAA de régimen común juntas. De modo que las Comunidades Forales garantizan y contribuyen mucho más con el principio de suficiencia financiera de las Haciendas municipales.

En este gráfico se constata que las transferencias incondicionadas representan buena parte del conjunto de transferencias forales a favor de los municipios, llegando a ser total en el caso de Vizcaya. Asimismo, en el caso de Navarra se observa un importante incremento de este porcentaje, pasando del 74% al 94% en 10 años, situándose muy cerca de los altos valores de Guipúzcoa y Vizcaya. En todo caso, al permitir que los ayuntamientos puedan disponer sin condiciones de buena parte de los fondos municipales y decidir libremente sobre su uso y destino, garantizan y refuerzan el principio de autonomía de las Entidades Locales.

---

(38) Según datos de la Tabla 16, en ANGLÈS JUANPERE (2017).



Todo lo contrario de lo que sucede en las CCAA de régimen común, dónde el porcentaje de las transferencias incondicionadas respecto al total de transferencias apenas alcanza el 30% de media (39), de modo que la capacidad de decisión de los ayuntamientos sobre tales recursos es mucho más limitada, dejando en entredicho en este caso el principio de autonomía municipal.

(39) Según porcentajes de la Tabla 15, en ANGLÈS JUANPERE (2017).

*Evolución del importe medio por habitante de las transferencias incondicionadas de los municipios de los Territorios Forales, frente al de las CCAA de régimen común*

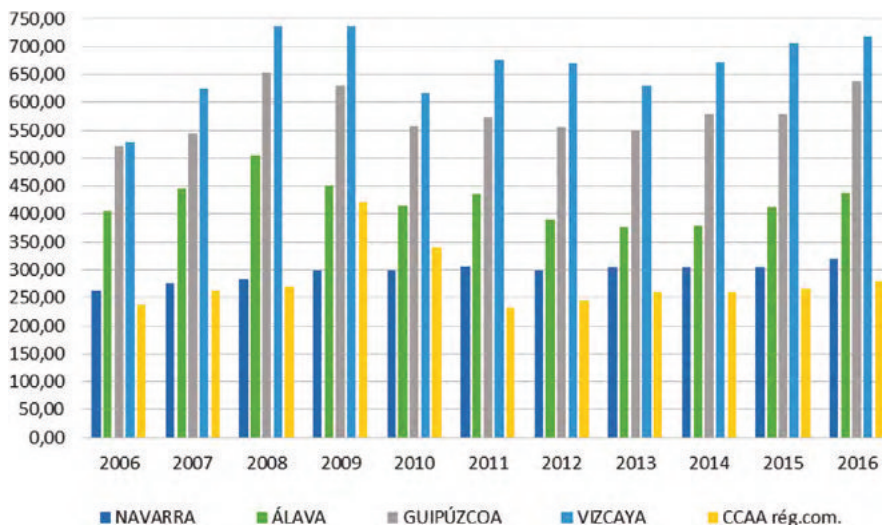
**Tabla 8**

	Territorios Forales*				CCAA régimen común* (40)		
	Navarra	Álava	Guipúzcoa	Vizcaya	PICAS	PIE	Total
2006	262,69	406,21	521,30	528,33	18,55	220,02	238,57
2007	276,09	446,08	545,17	623,81	20,31	241,86	262,17
2008	284,45	505,33	653,39	737,17	21,72	248,53	270,25
2009	299,09	451,56	629,56	735,75	23,91	396,89	420,80
2010	298,19	414,76	558,40	617,53	24,81	315,18	339,99
2011	305,86	435,78	573,35	675,68	26,16	205,69	231,85
2012	298,58	389,50	556,58	670,01	23,98	221,51	245,49
2013	305,23	377,57	550,39	629,13	22,04	238,86	260,90
2014	304,27	379,60	579,08	671,56	21,69	239,02	260,71
2015	304,37	413,02	577,72	706,74	22,26	244,90	267,16
2016	319,40	437,80	638,33	718,09	24,02	255,07	279,09

\* Importes en euros.

**Gráfico 17**

Importe medio habitante transferencias incondicionadas  
Territorios Forales, frente CCA régimen común (euros)



(40) Importes medios obtenidos a partir de la Tabla 18, en ANGLÈS JUANPERE (2017).

En primer lugar, la evolución del conjunto de los importes medios por habitante y año de las transferencias incondicionadas de los distintos Territorios Forales sigue las mismas variaciones de sus respectivas dotaciones, las cuales como ya se ha visto responden al comportamiento de la economía y de la capacidad económica de cada uno de ellos. En este sentido, se observa igualmente que en los últimos años se están recuperando los valores medios tras la crisis económica, tendencia positiva favorecida además por un ligero descenso de la población en la mayoría de provincias forales.

Por otra parte, también se comparan los importes medios por habitante de las transferencias incondicionadas que reciben los municipios de los Territorios Forales con los importes medios por habitante de las que reciben los municipios de las CCAA de régimen común. En este punto cabe señalar que, en el caso de las CCAA de régimen común, se suman las cuantías de PICAS y PIE(41) para que puedan ser equiparables con las cuantías correspondientes a las transferencias forales. Según reflejan los datos, los importes medios anuales por habitante de los municipios de Navarra y de las provincias vascas superan los importes medios de los municipios de territorio común, excepto en los años 2009 y 2010(42). Esto indica que, teniendo en cuenta que las Haciendas Forales se nutren prácticamente de tributos concertados, el esfuerzo que hacen desde hace tiempo en materia de financiación municipal es de una dimensión muy importante, lo cual a su vez permite a los ayuntamientos vascos unos niveles presupuestarios sensiblemente superiores a los ayuntamientos del resto del Estado. Además, las dotaciones de los fondos municipales de las Haciendas Forales durante los últimos años están creciendo a mayor

---

(41) De acuerdo con PEDRAJA CHAPARRO y SUÁREZ PANDIELLO (1999): Los municipios radicados en territorios con regímenes especiales (País Vasco y Navarra) ven reducida su participación en los ingresos del Estado por aplicación de unos coeficientes calculados de acuerdo con las peculiaridades de dichos regímenes. Así, para los municipios situados en los territorios forales el ajuste consiste en calcular su participación únicamente en los tributos no concertados, quedando el resto de sus necesidades financieras cubiertas por los Fondos Forales de Financiación Municipal, dotados por las respectivas Diputaciones Forales o la Comunidad Autónoma en el caso de Navarra.

(42) Salvo en los ejercicios 2009 y 2010, en los que las diferencias fueron mínimas. Ello fue debido a una importante inyección suplementaria de fondos por parte del Gobierno de España a favor de los ayuntamientos, con el objetivo de paliar los comportamientos negativos de los ingresos municipales a resultas de la incipiente crisis. Mediante el Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, se creó el Fondo estatal de inversión local para 2009, con un importe de 8.000 millones de euros, cuyo objetivo era aumentar la inversión pública en el ámbito local a través de transferencias condicionadas a los municipios. Al año siguiente, se aprobó el Real Decreto-ley 13/2009, de 23 de octubre, que creó el Fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local, con una dotación de 5.000 millones de euros, con la finalidad de financiar obra pública local generadora de empleo, también a través de transferencias municipales condicionadas. La falta de mantenimiento de esta medida, junto a la caída de los ingresos tributarios de todas las Administraciones, provocó el mínimo histórico de 2011, iniciándose a partir de entonces su paulatina recuperación

ritmo, aumentando la brecha entre los municipios forales y los del resto de CCAA de régimen común.

Por consiguiente, se puede afirmar que las Haciendas Forales cumplen con el mandato constitucional de proveer a sus respectivos municipios de fondos suficientes para que puedan llevar a cabo sus fines, tanto cuantitativamente, a la vista de los significativos importes de las transferencias, como cualitativamente, de acuerdo con el grado de autonomía del que disponen las Haciendas Locales para gestionar tales fondos. De acuerdo con GALDEANO y ZURUTUZA (2017), el régimen de concierto económico otorga una amplia capacidad financiera a los municipios de los Territorios Forales, los cuales disponen de un importante margen de actuación en el ámbito del gasto público, frente a las manifiestas limitaciones del sistema de financiación de las Entidades Locales de régimen común.

Esta mejor financiación de los municipios forales ya se constató bien temprano por LÁMBARRI GÓMEZ (1995), al comprobar que los ingresos por habitante procedentes de las transferencias alcanzaban valores muy diferentes en los dos ámbitos territoriales, siendo más del doble el valor en el País Vasco respecto a las CCAA del territorio común durante el período de 1987 a 1992. En el mismo sentido, un estudio reciente de RUBÍ CASSINELLO (2017) confirma esta diferencia tras comprobar que la financiación por habitante de los municipios vascos resulta sensiblemente superior a la obtenida por los municipios de territorio común, debido al mayor volumen de las transferencias corrientes. En este sentido constata que, en la financiación de los municipios vascos, las transferencias corrientes procedentes de las Diputaciones Forales superan el 50% de los ingresos totales, a diferencia de lo que ocurre en las CCAA de territorio común donde la financiación local descansa mayormente en los ingresos por tributos propios, que suponen el 53,5% del total frente al 36,5% de las transferencias corrientes. De modo que se mantiene la brecha en la financiación municipal entre las CCAA de régimen foral y de régimen común.

Sin embargo, dicha diferencia no es sólo mérito de los gobiernos forales y de sus «generosas» transferencias, sino que también obedece a la falta de compromiso por parte de la mayoría de CCAA de régimen común para con la financiación local. Los primeros en advertir del incumplimiento de la previsión constitucional de financiar sus respectivos municipios mediante PICAS fueron QUINTANA FERRER (2001) y CASADO OLLERO (2002), quienes ya denunciaron las perjudiciales consecuencias de dicho incumplimiento al limitar la autonomía local e impedir la suficiencia financiera de las Haciendas locales. Dicho incumplimiento respondería a dos razones, la primera de carácter más político, fruto de la priorización de la financiación autonómica siempre por delante de la financiación local, y la otra más material, debido a la crónica infrafinanciación de las CCAA de régimen común.

Mientras que MARTÍN RODRÍGUEZ (2011) es tajante y, ante la pregunta de si las PICAS han alcanzado el papel que el constituyente tenía reservado para ellas, afirma que la respuesta a esta pregunta no requiere de matizaciones ni está abierta a debate, dado que los legisladores estatal y autonómico han excluido de manera constante y consciente a las PICAS de su agenda política y legislativa durante los más de treinta años de vigencia de la CE. En cambio, para RAMOS PRIETO (2009), una explicación de la poca incidencia de las PICAS en la financiación de los municipios de las CCAA de régimen común serían los exiguos resultados económicos de los tributos propios autonómicos. Ante esta situación, la mayoría de CCAA sólo reconocería participaciones genéricas, las cuales se canalizarían hacia los ayuntamientos por medio de transferencias de capital y fondos de cooperación, la mayoría de poca cuantía y carácter condicionado.

Aunque esta importante diferencia entre territorios de las transferencias municipales ha empezado a cambiar a partir de las reformas estatutarias de algunas CCAA de régimen común (43), lo cierto es que los Territorios Forales siguen a día de hoy a la cabeza en cuanto a financiación local se refiere, haciendo evidente una vez más la inaplazable y urgente reforma de las Haciendas Locales de los territorios de régimen común.

## II. Conclusiones

En aplicación de los distintos conciertos económicos entre el Estado y Navarra, y el Estado y los Territorios Históricos del País Vasco, resulta que las Haciendas Forales, además de disponer de sus propios tributos, también son titulares de la mayoría de los impuestos estatales bajo la denominación de tributos concertados. Esto implica que las Comunidades Forales son las que aportan la mayor parte de las transferencias municipales, a diferencia de los municipios de régimen común cuya financiación se reparte entre las CCAA y el Estado.

En primer lugar, se ha constatado que las transferencias forales a favor de sus respectivos municipios cumplen con lo previsto por el art. 142 de la CE, al tratarse de recursos fundamentales para el buen funcionamiento de las EELL.

Asimismo, se ha comprobado que dichas transferencias municipales son verdaderas participaciones en los ingresos de las Haciendas Forales, dado que sus dotaciones están vinculadas a los mismos, dependiendo su importe directamente de la evolución de la economía y de la capacidad

---

(43) Ver el art. 64 del Estatuto de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006); el art. 219 del Estatuto de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006), o el art. 192 del Estatuto de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007).



económica de cada territorio. A diferencia de lo que ocurre con las PICAS de buena parte de las CCAA de régimen común, cuyo origen es discrecional.

Además, se ha confirmado que la mayor parte de las transferencias forales son de carácter incondicionado, es decir, de libre disposición para los ayuntamientos, lo que significa que las Haciendas Forales son un puntal del principio de autonomía local. Lo cual no se puede afirmar de la mayoría de CCAA de régimen común, en las que las transferencias condicionadas son las predominantes.

A pesar de la disminución de los importes de las transferencias forales a partir de 2008, como consecuencia de la crisis económica, desde 2013 se ha observado su progresiva recuperación, alcanzando la mayoría de ellas ya en 2017 los máximos valores logrados antes de la crisis. En cambio, dicha recuperación está siendo más lenta en buena parte de las CCAA de régimen común.

Tanto el volumen del total de transferencias forales, como el importe medio por habitante de cada uno de sus territorios, superan los valores de la mayoría de CCAA de régimen común, de modo que las Haciendas Forales transfieren más recursos a sus municipios que las Haciendas Autonómicas de territorio común.

Por todo ello, se puede afirmar que las transferencias forales a favor de sus municipios cumplen con el mandato constitucional de ser un recurso fundamental para las Haciendas locales, garantizando y reforzando su autonomía local y suficiencia financiera, a diferencia de las transferencias de las CCAA de régimen común, de mucha menor cuantía y mayoritariamente de carácter condicionado.

### III. Bibliografía

- ANGLÈS JUANPERE, Benjamí: «Naturaleza y evolución de las PICAS en las Comunidades Autónomas de régimen común», en *Crónica Tributaria*, núm. 163, 2017.
- ARRATIBEL ARRONDO, José Antonio: «El nuevo modelo de participación de la Hacienda Municipal Vasca en la Hacienda Autónoma Vasca: el riesgo compartido», en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 282, 2000.
- CASADO OLLERO, Gabriel: «La participación en los tributos del Estado y de las CC.AA. Autonomía. Suficiencia financiera. Coordinación», en *Tributos locales*, núm. 10, 2002.
- CORDERO FERRERA, José Manuel y MURILLO HUERTAS, Inés P.: «La participación de los municipios en los ingresos de las Comunidades Autónomas», en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 53, 2008.



- DE LA FUENTE MORENO, Ángel; BARBERÁN ORTÍ, Ramón, y URIEL JIMÉNEZ, Ezequiel: «Un sistema de cuentas públicas territorializadas para España», en el *XXI Encuentro de Economía Pública*. Girona, 2014.
- FUSTER ASENCIO, M.<sup>a</sup> Consuelo: «Situación actual de las Corporaciones Locales: competencias y recursos», en *Crónica Tributaria*, núm. 136, 2010.
- GALDEANO LARIZGOITIA, Iñaki y ZURUTUZA MUJIKÁ, Sebastián: «Financiación de las entidades locales de Euskadi en el marco de la Ley 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi», en la *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 107, 2017.
- LÁMBARRI, Carlos y LARREA, José Luís: *Financiación de la Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Las relaciones entre las instituciones: las Bases del modelo*. Instituto Vasco de Administración Pública. Vitoria-Gasteiz, 1992.
- LÁMBARRI GÓMEZ, Carlos: «El papel de los municipios y su financiación en el País Vasco», en *Cuadernos de la Sección de Derecho*, núm. 10. Donostia, 1995.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki: *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Iustel, Madrid, 2007.
- LASARTE ÁLVAREZ, Javier y ESEVERRI MARTÍNEZ, Ernesto: «Las haciendas locales ante las autonomías», en la *Revista de Estudios Regionales*, número extraordinario, vol. 2, 1980.
- MARTÍN RODRÍGUEZ, José Miguel: «La participación de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas: la hora de la verdad», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 24. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011.
- PEDRAJA CHAPARRO y SUÁREZ PANDIELLO: «La reforma de las Subvenciones de Nivelación en los municipios españoles», GIL JIMÉNEZ, Francisco Jesús (coord.): *Reflexiones sobre la financiación de los gobiernos descentralizados*. Universidad de Castilla-La Mancha. Cuenca, 1999.
- PÉREZ CASTAÑOS, Sergio: «La dependencia económica local. Un estudio de los Entes Municipales de la Comunidad Autónoma del País Vasco», en la *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 98, 2014.
- QUINTANA FERRER, Esteban: «La participación de los entes locales en los tributos estatales y autonómicos: Una aproximación constitucional», en *Tributos Locales*, núm. 5, 2001.
- RAMALLO MASSANET, Juan y ZORNOZA PÉREZ, Juan: «Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas Locales», en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, 1993.
- RAMOS PRIETO, Jesús: *La participación de las haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2009.
- RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María: «La reforma local en la Comunidad Autónoma del País Vasco: la necesidad perentoria de una Ley municipal de Euskadi», en la *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 100, 2014.

- RUBÍ CASSINELLO, José: «La financiación municipal en el País Vasco y la Ley de instituciones locales de Euskadi», en la *Gaceta tributaria del País Vasco*, núm. 52, 2017.
- SUÁREZ PANDIELLO, Javier: *La financiación local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro*. FEMP, Salamanca, 2008.
- VILALTA FERRER, María Teresa: «La financiación local ante la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña», en *VVAA: Anuario del Gobierno Local 2005*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2005.
- ZORNOZA PÉREZ, Juan: «La regulación de las participaciones locales en los ingresos de las Comunidades Autónomas: una exigencia constitucional», en *Cuaderno de Derecho Público*, núm. 33, 2008.

Trabajo recibido el 29 de marzo de 2018

Aceptado por el Consejo de Redacción el 1 de junio de 2018

**LABURPENA:** Toki-ogasunen baliabide ekonomikoetako bat dira partaidetzak autonomia-erkidegoen diru-sarreretan, eta Espainiako Konstituzioak oinarrizko baliabidetzat jotzen ditu. Lan honek helburu du foru-lurraldeei dagokienez egiaztatzea ea udalerrien esku dauden baliabideak benetan diren foru-ogasunen diru-sarreretakako partaidetzak, edo, aldiz, bestelako transferentziak diren. Halaber, ziurtatu nahi du baliabide horiek Magna Cartan aitortuta duten oinarrizko rola egiatan betetzen duten. Horretarako, udal-finantzaketarako funtsetako datu ekonomikoak bildu dira; gehienak Nafarroako Foru Erkidegoaren eta Arabako, Gipuzkoako zein Bizkaiko foru-aldundien aurrekontu orokorretatik atera dira.

**HITZ GAKOAK:** Transferentziak. Udal-finantzaketa. Foru-lurraldeak Partaidetza. Toki-ogasunak.

**RESUMEN:** Entre los recursos económicos de las Haciendas Locales se encuentran las participaciones en los ingresos de las Comunidades Autónomas, recursos considerados como fundamentales por la Constitución Española. El objetivo del presente trabajo es comprobar, en el caso de los Territorios Forales, si tales recursos a disposición de los municipios son verdaderas participaciones en los ingresos de las Haciendas Forales o transferencias de otra índole, así como si efectivamente juegan el papel fundamental que les otorga la Carta Magna. Para ello, se han recopilado datos económicos de los distintos Fondos de Financiación Municipal, procedentes mayoritariamente de los sucesivos Presupuestos Generales de la Comunidad Foral de Navarra y de las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

**PALABRAS CLAVE:** Transferencias. Financiación municipal. Territorios Forales. Participación. Haciendas Locales.

**ABSTRACT:** Among the financial resources of Local Treasures there are the shares in the Autonomous Communities' revenues, resources that are considered crucial for the Spanish Constitution. The aim of this study is to check, in the case of Foral territories, whether those resources in hands of municipalities are true shares in the Foral treasures revenue or other different transfers as well as whether they effectively play the crucial role attributed to them by the Magna Carta. For that, economic data have been compiled regarding the different municipal sources of funding from mainly the successive general budgets of the Foral Community of Navarra and the Foral councils of Alava, Guipuzcoa and Vizcaya.

**KEYWORDS:** Transfers. Municipal financing. Foral territories. Participation. Local treasures.