

## **Desregulación y dependencia multinivel: la financiación municipal, una mirada al sistema de financiación foral vasco.**

Sergio Pérez Castaños  
Universidad del País Vasco  
Depto. Ciencia Política y de la Administración  
[sergio\\_perez@ehu.es](mailto:sergio_perez@ehu.es)

### **Resumen:**

En el texto se explica la situación existente en las Haciendas Locales y cómo este nivel administrativo se encuentra regulado en las diferentes Comunidades Autónomas. Se hace hincapié en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, explicándose cómo las Relaciones Intergubernamentales tienen un papel fundamental a la hora de estructurar política y administrativamente este territorio, y cómo en el caso del País Vasco aún resultan más importantes fruto de la falta de regulación existente. La mejor manera de entender la situación que viven los Entes Locales es a través de los presupuestos municipales, haciéndose un análisis del ejercicio 2010 en las tres capitales de la Comunidad Autónoma vasca.

### **Nota biográfica:**

Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la UPV/EHU y especializado en Administración Pública en 2009. Premio especial de la Facultad 2009. Becario FPI en el Equipo de Investigación Euskobarometro de la UPV/EHU.

### **Palabras clave:**

Relaciones intergubernamentales, hacienda local, dependencia, financiación

## **1. Marco teórico de las Relaciones Intergubernamentales**

Las relaciones intergubernamentales (RIG) surgen en cualquier Estado políticamente descentralizado. En todos los países, esa necesidad de colaboración se articula mediante una amplia variedad de instrumentos, cada uno de los cuales sirve para expresar un tipo de colaboración distinta, ya sea política o más técnica.

El sistema político español se caracteriza por una superposición de gobiernos territoriales, dando lugar a un mapa institucional complejo. La consolidación de las Comunidades Autónomas a través de la progresiva ampliación de sus competencias y el esbozo de un sistema de financiación más autónomo para éstas han configurado un modelo de gobierno multinivel.

La definición de RIG más extendida es la dada por Anderson en 1960, que se refiere a ellas como “un importante contingente de actividades o interacciones que tiene lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel de actuación”. Obviamente un Estado configurado como el español, y la estructura interna que ha desarrollado la Comunidad del País Vasco (CAPV), ha hecho que las RIG se conviertan en un elemento fundamental del funcionamiento orgánico estatal. Agranoff define las cinco características más habituales de este tipo de relaciones entre los distintos niveles administrativos (Cfr. 1997: 127-128): participación de múltiples unidades de gobierno; importancia del elemento humano; interacciones constantes; cualquier empleado es susceptible de participar; y la dimensión económica.

Será esta última a la que se dará mayor importancia en este trabajo, debido a que en el momento en que nos encontramos resulta capital el buen funcionamiento de las relaciones económicas entre los distintos niveles de gobierno. El surgimiento de este concepto viene de la mano de la descentralización política que en muchos países se viene dando y está definido por Wright como “an emerging concept in the study of affairs between governments, reflecting the increase in public officials who work at the margins between their governments” (1990: 171). Así, en la actualidad y más de 20 años después de que esta definición fuera acuñada, nos lo encontramos como un elemento primordial que no sólo es parte de las RIG, sino que engloba todas las interacciones jurisdiccionales que se dan en el seno de éstas.

En el caso de España, el establecimiento de “múltiples estructuras de adopción de decisiones a nivel nacional y subnacional” ha provocado que se dé una “devolución de funciones y poderes en el plano subnacional” (Bañón, 1993: 143). Además, el hecho de que existan partidos políticos circunscritos únicamente al nivel autonómico, hace que la negociación bilateral sea un recurso fuertemente utilizado. Y es que además de las características enunciadas por Agranoff, también hay otros factores que influyen en la configuración de las RIG, como los demográficos, geográficos, sociales, etc<sup>1</sup>. Sirva por ejemplo que en 1978, el 90,5% del gasto público estaba en manos del estado central y un 9,5% en manos de los ayuntamientos. En 1995, el 62,5% en manos del estado, un 24,7% en manos de las autonomías y el 12,6% en manos de los ayuntamientos. Finalmente, en 2005 la cifra era del 50% en manos del estado central, 35,0 en manos de las autonomías, y un 15,0% en manos de los municipios<sup>2</sup>.

Las RIG son en la CAPV absolutamente obligatorias dado el pluralismo político, no sólo en el ámbito de las identidades políticas, sino también dada la complejidad de las instituciones de autogobierno y la debilidad de la estructuración del mismo, como más adelante se expondrá.

## **2. La distribución territorial del poder en el sistema político español**

Desde 1978, los esfuerzos fundamentales se han centrado, como se puede apreciar en los datos arriba explicados, en la estructuración de ese nivel intermedio estatal que son las CCAA; dejándose de lado el nivel local. A pesar de la consolidación del Estado de las Autonomías, el debate sigue centrado en torno a las competencias y al reparto económico, olvidándose del ámbito municipal. La gran mayoría de las normas que regulan el ámbito municipal a nivel autonómico datan de finales de los 90 en adelante, siendo sólo tras la elaboración de los nuevos Estatutos de Autonomía cuando se encuentran referencias a la regulación del ámbito local, aunque no de forma muy detallada como se ve a continuación. Al ser el ámbito local una competencia concurrente, se debe de poner atención a la legislación autonómica, ya que es a las CCAA a quienes corresponde el desarrollo de la normativa básica establecida por el Estado.

---

<sup>1</sup> Una explicación de todos estos elementos que influyen puede encontrarse en Cameron, D. 2001. “The structures of intergovernmental relations”, en *International Social Science Journal*, 53 (1): 121-127.

<sup>2</sup> Cfr. Bañón, 1993.

Cada una de estas divisiones tiene la suficiente autonomía para poder gestionar los intereses propios de cada uno, pero para ello, la propia Constitución Española establece unos mecanismos de cooperación necesarios para el buen funcionamiento de los mismos. Cada Comunidad se ha guardado de establecer qué unidades provinciales o insulares, según el caso, lo conforman. De esta manera, podemos ver a través de los diferentes Estatutos de Autonomía como se enumera y se trata al régimen local.

Teniendo en cuenta el grado de profundización dedicado a la regulación del ámbito local, medido a través del número de artículos destinados a esta materia y el contenido del mismo (entendido este como Provincias, Municipios u otros Entes supramunicipales existentes), hemos procedido a catalogar los diecisiete Estatutos de Autonomía en tres categorías diferentes. Éstas serían, alta, media, baja, en función del grado de regulación.

**Tabla I. Regulación del ámbito local en función del Estatuto de Autonomía**

Alta	Media		Baja		
Andalucía	Castilla y León	I. Baleares	Aragón	Madrid	Pais Vasco
Cataluña	Castilla-La Mancha	I. Canarias	Cantabria	Navarra	Asturias
C. Valenciana	Extremadura		Galicia	La Rioja	

*Fuente:* Elaboración propia

Las Comunidades que han dado mayor peso al ámbito local, nos encontramos con un desarrollo exhaustivo del contenido a nivel Local. El caso andaluz regula no sólo las relaciones que deben de tener los distintos Entes Locales entre ellos, sino también las competencias que cada uno de los Entes Locales poseen. También aboga por la creación de una Ley de Régimen local propio; algo en lo que también hacen hincapié la Comunidad Valenciana y Cataluña; si bien estos últimos añaden una Ley de Hacienda Local propia. El Estatuto andaluz determina que se regulará por ley autonómica la participación de los Entes locales en los tributos de la Comunidad Autónoma. Por otra parte, el Estatuto catalán también desarrolla las Veguerías<sup>3</sup> como órgano de gobierno intermunicipal. Además, en materia tributaria, las tres Comunidades coinciden en que la participación de los tributos del Estado por parte de los Entes Locales se realizará a través de la propia Comunidad.

<sup>3</sup> El territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña se encuentra dividido en siete Veguerías, que se corresponden con Barcelona, Girona, Alt Pirineu i Aran, Lleida, Catalunya Central, Campo de Tarragona y Terres de l'Ebre. El 2 de febrero de 2010 el Parlament aprobó el proyecto de Ley de Veguerías, con el objetivo de definir el régimen jurídico de la veguería, organizar las divisiones y regular la transición de las Diputaciones Provinciales a los Consejos de Veguería.

En lo referente a los que otorgan una importancia media al ámbito local, podemos hacer una distinción entre los territorios peninsulares y las islas. De esta manera, las Islas Canarias y las Baleares se organizan en un primer momento (y es al ámbito al que más importancia otorgan en lo local) en función de sus islas. Ambos estatutos regulan tanto las competencias como los recursos de las islas, si bien en las Baleares no se habla de los Municipios y en las Canarias se establece la posibilidad de que los Cabildos puedan ceder competencias a éstos. En el caso de los peninsulares, todos dotan de gran peso a la figura del Municipio, Castilla y León, hace más hincapié en el apartado financiero, dotando a los Entes locales de autonomía financiera, a pesar de dejarlo pendiente de su desarrollo legislativo posterior. El catellanomanchego propone una Ley posterior de vertebración territorial interna. Además, procede a regular las competencias tanto de las provincias como de los Entes Locales, así como los tributos propios. Para acabar, el caso de Extremadura deja abierta la necesidad de una Ley autonómica para determinar qué servicios de la Junta pueden realizar los Entes Locales.

El último bloque y el más abundante, es el de los que otorgan un menor peso al ámbito local. Aquí, podemos hacer dos distinciones entre aquellos que tratan de regularlo *grosso modo* y aquellos que prácticamente pasan por encima. Este es el caso de Estatutos como el de la Región de Murcia, Navarra<sup>4</sup>, Aragón, el Principado de Asturias, La Rioja y la Comunidad de Madrid, en los que simplemente se les nombra como entes básicos. Sin embargo, Estatutos como los de Cantabria, Galicia o País Vasco, prestan más atención a sus entes locales. El caso cántabro insta a regular el territorio en comarcas. Galicia reconoce la figura de los Municipios y también las formas tradicionales de asentamiento. El País Vasco no habla de los Municipios, sino que se centra en los Territorios Históricos, asignándoles una serie de competencias y pidiendo una regulación posterior que haga referencia al ámbito municipal y también de los Territorios Históricos<sup>5</sup>.

En la siguiente tabla se puede apreciar cómo se han ido aprobando las diferentes Leyes Autonómicas que hacen referencia al Régimen Local. Las de primera generación datan de finales de los 80 y principios de los 90, y se corresponden con Cataluña, Murcia,

---

<sup>4</sup> La ley de Amejoramiento del Fuero Navarro va un poco más allá al reconocer la figura de las Merindades Históricas, sin ningún tipo de competencia ni representación institucional. Sólo en las primeras elecciones fueron tomadas como distrito electoral.

<sup>5</sup> Esta Ley será aprobada en el año 1983 y será conocida como "Ley de Territorios Históricos", pero en ella tampoco se regulará el ámbito Municipal.

Navarra, Canarias, Castilla-La Mancha, La Rioja y Cantabria. En un siguiente momento, entre finales de los 90 y principios de los 2000, nos encontramos con la segunda oleada de legislación autonómica referente a régimen local. Esta oleada incluye a las comunidades de Galicia, Castilla y León, Aragón, Madrid y Baleares. Por último, las últimas comunidades en aprobar legislación han sido Andalucía, Comunidad Valenciana y Extremadura; estas últimas legislaciones apenas tienen un año de vida. Así, se aprecia que las únicas CCAA que no disponen de legislación referente al ámbito local son el Principado de Asturias y el País Vasco; si bien, en este último se trató de aprobar una Ley municipal, aparcada desde entonces y que parece que en la actualidad el ejecutivo vasco quiere reactivar.

**Tabla II. Leyes de Régimen Local Autonómicas**

Ley	Comunidad
Ley 8/1987 y Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril	Cataluña
Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia	Murcia
Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.	Navarra
Ley 14/1990, de 26 de julio, de reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas	Islas Canarias
Ley 3/1991, de 14 de marzo de Entidades Locales	Castilla-La Mancha
Ley 3/1993, de 22 de septiembre, de Régimen Local de La Rioja. (Vigente hasta el 11 de junio de 2003)	La Rioja
Ley 6/1994, de 19 de mayo, reguladora de las entidades locales menores de Cantabria	Cantabria
Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia	Galicia
Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla León	Castilla y León
Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.	Aragón
Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid	Madrid
Ley 20/2006, de 15 de diciembre de 2006, municipal y de régimen local	Islas Baleares
Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía	Andalucía
Ley 8/2010, de 23 de Junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana	Comunidad Valenciana
Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores	Extremadura

Fuente: Elaboración propia

### 3. La Comunidad Autónoma del País Vasco

La CAPV no cuenta con ley de desarrollo del ámbito municipal y no parece que sea previsible su aprobación en breve a pesar de los nuevos intentos del ejecutivo. La existencia de un desacuerdo interpartidista e interinstitucional sobre la distribución territorial del poder en el seno de la CAPV entre las instituciones forales y las comunes o autonómicas afecta de lleno a la regulación de este ámbito local en Euskadi.

En la CAPV, además del Gobierno Autonómico y del nivel local, existe la figura de las Diputaciones Forales (DDFF), con más competencias que las Diputaciones provinciales del régimen común y como principales protagonistas en materia tributaria. De esta manera, se articula un sistema cuasi-federal, dotando a las administraciones forales de plena autonomía en aquellas materias que esta ley dispone. Si bien el Parlamento Vasco es la única institución en el seno de la CAPV con poder legislativo, a las instituciones forales se les reconocen competencias exclusivas en las que, en principio, el Parlamento Vasco no podría entrar a legislar. Las Juntas Generales aprueban Normas Forales que a pesar de que tienen rango reglamentario, se ocupan de materias reserva de ley como la tributaria. Además, tras el “blindaje” de las Normas Forales Tributarias<sup>6</sup>, éstas no sólo materialmente son leyes sino que formalmente reciben un plus de protección inexistente para las normas con rango reglamentario. Además, estas instituciones se dotan de la legitimidad que le otorga su funcionamiento democrático, eligiéndose los cincuenta y un junteros o procuradores (según provincia) de forma directa por sufragio universal.

El rápido proceso de aprobación del Estatuto de Autonomía (EAPV) y la falta de definición en materia local tanto en esta norma como en la posterior Ley de Territorios Históricos<sup>7</sup> (LTH), va a hacer que el ámbito local quede relegado, aún hoy, a un segundo plano. El EAPV se centra en el reconocimiento de las competencias correspondientes a la CAPV, pero no establece con claridad el reparto territorial competencial interno debido a la inexistencia de un consenso sobre el papel de las instituciones forales. En general, pueden distinguirse dos modelos de visión de la Comunidad. Por un lado se encontraban los partidarios de que los TTHH tuvieran más poder a nivel competencial y tributario; y por otra aquellos que deseaban un poder más centralizado en donde a los TTHH se les daban unidades descentralizadas con un control por parte del centro. En el primero de los casos se hallaban PSE-PSOE y Euskadiko Ezkerra; mientras que en el segundo el PNV y AP. Sin embargo, en el seno del PNV también se dio dicho conflicto, siendo así que el primer borrador presentado por el PNV en 1981 tuvo que ser retirado, presentándose otro en 1983. Fruto de este conflicto interno nacerá Eusko Alkartasuna, partidarios de dotar a las Instituciones Comunes de

---

<sup>6</sup> Este blindaje se lleva a cabo mediante la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero. Esto significa que las normas forales en materia tributaria de cada uno de los Territorios Históricos ya no serán susceptibles de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sino que sólo podrán serlo ante el Tribunal Constitucional.

<sup>7</sup> 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.

un mayor poder. Finalmente triunfarán los partidarios de una mayor federalización de los TTHH.

Así, en el EAPV se regula el reparto de poder entre las Instituciones Comunes y las Forales, si bien, delimitada de forma muy somera dejando al desarrollo legislativo posterior la determinación de las competencias de las Instituciones Forales. La rapidez del proceso llevó a la no solución de ciertos problemas como la definición, posición e importancia de las instituciones forales, su organización interior, competencias, relaciones, estructura del parlamento, financiación, etc. (Corcuera Atienza, 1991: 123). Así, queda recogida de forma poco clara a quién corresponde el área local; si bien se puede extraer el hecho de que serán los Territorios Históricos los encargados de la gestión de los municipios, ya que son ellos quienes tienen las competencias sobre los bienes municipales, entre otras. Sin embargo, a pesar de esta debilidad estructural, ¿el sistema funciona?.

Fruto de esta debilidad es la indeterminación competencial del ámbito local y su falta de asignación. Cabe recordar que el ámbito local es una competencia concurrente, cuya legislación básica corresponde al Estado. En el caso de la CAPV, se da cierta ambigüedad, dado que partes de esa materia corresponden a las instituciones comunes y otras partes han sido cedidas (o corresponden en función del Estatuto o de la LTH) a las Instituciones Forales (también a las Juntas Generales).

El EAPV establece que corresponde a la CA las demarcaciones territoriales municipales y el régimen local, y que es competencia de las Instituciones Forales la gestión de los municipios, ya que son ellas quienes tienen las competencias sobre los bienes municipales. La LTH fija como competencia de las instituciones territoriales la ordenación de los mismos, tanto a nivel municipal como supramunicipal; siempre y cuando no afecte a otros territorios; así como la legislación electoral de los municipios. Según la Disposición Adicional Segunda de esta ley, las Diputaciones Forales deben de garantizar a los municipios un nivel de recursos suficientes, siempre y cuando estos sean superiores a los de la propia Administración Foral. Serán los Territorios Históricos lo que tendrán las facultades de tutela financiera sobre sus Municipios.

Además, en la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local (LBRL), se establece que van a ser los Territorios Históricos los que continuarán conservando su régimen especial en materia municipal en lo que afecta al régimen económico-financiero en los términos

de la Ley del Concierto Económico, sin que ello pueda significar un nivel de autonomía inferior de las Corporaciones locales vascas al que tengan las demás Corporaciones locales.

A pesar de esta somera regulación, la no determinación clara de a qué Institución corresponde la gestión del ámbito local ha llevado a numerosas confrontaciones entre las DDFE y el Gobierno Vasco (GV). La CAPV cuenta con un organismo, la Comisión Arbitral<sup>8</sup>, como órgano resolutor de conflictos competenciales que la distribución pudiera provocar. Se yergue como un órgano por encima de todas las partes que lo van a conformar y, ante todo, paritario en la representación de las DDFE y el GV. Los miembros elegidos por las diferentes instancias no pueden pertenecer de ninguna manera a las mismas, ni tener ninguna relación laboral o de servicio.

Va a ser esta Comisión quien va a decidir sobre las cuestiones de competencia existentes en el ámbito local, teniendo el primer ejemplo en el año 2003, cuando el Gobierno Vasco llevó ante la Comisión Arbitral a la Diputación Foral de Vizcaya por haber realizado un Proyecto de Norma Foral Presupuestaria de las Entidades Locales del Territorio Histórico de Vizcaya.

El Gobierno vasco aduce que, la regulación del régimen presupuestario de las entidades locales queda dentro de las “Haciendas Locales” y éstas dentro del título competencial del “régimen local”, del que las Instituciones comunes tienen competencia exclusiva, de tal manera que la Diputación Foral debería de limitarse a la recaudación del dinero que las diferentes legislaciones establezcan<sup>9</sup>.

Tampoco se encuentra la tutela financiera como tal recogida en el EAPV, aunque, como se verá más adelante, sí que se encuentra recogida en la Ley de Territorios Históricos. La Comisión arbitral falló a favor de la Diputación Foral de Vizcaya, basándose en lo establecido en la Disposición Adicional Segunda de la LTH y en base a la Ley de Bases

---

<sup>8</sup> Su funcionamiento y composición viene regulada por la Ley 13/1994

<sup>9</sup> Así, la Resolución 2/2003 de 17 de marzo de 2003 de la Comisión Arbitral establece en su Antecedente 2 que es “competencia de los Órganos Forales en la tutela financiera de orden tributario de los entes locales (como consecuencia de la actualización foral llevada a cabo por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, así como por mor de la Ley de Territorios Históricos), pero incompetencia de los Territorios Históricos para regular esta materia presupuestaria, de tesorería, contabilidad, subvenciones y control interventor que, siendo parte integrante de la Hacienda Local, se integra en el régimen local (y que corresponde a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, al amparo de lo previsto en los arts. 149.1.18 CE, 10.4 EAPV y 6.1 LTH).”

del Régimen Local. Además, la Ley de Concierto Económico establece que los territorios Históricos son las autoridades competentes en materia presupuestaria como en tutela financiera<sup>10</sup>.

Fruto de esta conciencia de falta de marco normativo en el ámbito local el Gobierno Vasco decidió en 2008 presentar un proyecto de Ley Municipal para Euskadi<sup>11</sup>. Se presenta como forma de compensar esa carencia existente en el País Vasco en el ámbito regulatorio y como forma de acabar con los conflictos competenciales en esta materia; además de para dotar de una importancia capital al ámbito municipal en la CAPV. Este Proyecto de Ley recibió dos enmiendas a la totalidad de los grupos *Ezker Abertzalea* y Populares Vascos. A pesar de todo, este proyecto decaerá fruto de las elecciones autonómicas que tendrán lugar en marzo de 2009, así como del cambio de color en el Gobierno Vasco por primera vez en 30 años. De esta manera, el proyecto no será debatido ni en comisión ni en pleno y queda, a día de hoy pendiente aún la aprobación de una Ley Municipal para Euskadi.

Cabe destacar algunos elementos de este PLME que ayudarían a una configuración plena de la estructura institucional interna de la Comunidad Autónoma. Entre ellos, la búsqueda del mayor consenso político posible para, de esa manera, poder dotar a los municipios vascos de una mayor autonomía y de una capacidad no meramente de gestores de políticas, sino también de órganos políticos de gobierno. También trata de definir bien el entramado que conforman los tres niveles institucionales, tratándose de actualizar y coordinar las políticas que se están dando. Se asume como necesario que las Entidades Municipales dispongan de una autonomía suficiente para poder adoptar sus propias decisiones y realizar el ejercicio de sus funciones.

Hace referencia a las competencias en el Régimen Local, arrojándose a la Comunidad Autónoma éstas; sin embargo, son los órganos forales los que han gestionado *de facto* esta competencia. También se va a tocar un tema conflictivo, como es el de las competencias a nivel municipal, como forma de potenciar esa doble vertiente de las Entidades Municipales entre Administración y Gobierno.

---

<sup>10</sup> Art. 48 quinto de la Ley 12/2002: “Las facultades de tutela financiera que, en cada momento, desempeñe el Estado en materia de Entidades locales, corresponderán a las instituciones competentes del País Vasco, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las Entidades locales vascas inferior al que tengan las de régimen común”.

<sup>11</sup> Ya con anterioridad Eusko Alkartasuna en 1992 e Izquierda Unida en el 99 habían intentado una reforma de la LTH para dotar de importancia al poder local.

También busca establecer los mecanismos de cooperación con las Diputaciones Forales, así como la posible delegación de la gestión o la delegación en entidades locales menores. Se trata de dar relevancia a la figura de EUDEL/Asociación de municipios vascos<sup>12</sup>, convirtiéndolos en los representantes de los municipios en los foros multilaterales que se puedan crear; si bien, no los convierte en los representantes últimos, ya que explica que esto se da sin perjuicio de las relaciones bilaterales que los municipios puedan tener. Se aborda el tema económico, buscándose un nuevo reparto de los impuestos concertados porque, si bien su recaudación corresponde a los Territorios Históricos, los entes municipales tienen un volumen de gasto superior a éstos.

A pesar de la necesidad existente de una regulación en el ámbito local, este PLME será llevado a la Comisión Arbitral por las DDFV de Vizcaya y Álava, generada por la acumulación de cuestiones planteadas. La Diputación vizcaína alega que varios de los articulados del texto vulneran los derechos forales establecidos en el Estatuto de Autonomía, (régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios o comunales)<sup>13</sup>. El PLME pretende regular de forma general la gestión del patrimonio municipal, la regulación de su uso y destino y su conservación y mantenimiento.

El PLME trata de modificar la LTH, en lo referido al Consejo Vasco de Finanzas Públicas, ya que se regula la participación en éste de los municipios, que hasta la fecha no tenían cabida en el mismo. Esta modificación supone, al parecer de la Diputación vizcaína, una injerencia y una vulneración de las leyes ordinarias. La Diputación Foral alavesa se escuda en la anteriormente descrita Decisión de la Comisión Arbitral, y aduce que a pesar de tener competencias en la gestión local, admite cierta regulación impuesta por el legislador estatal<sup>14</sup> y en la LTH.

También arremete contra los artículos (56, 57 y 58 del PLME), que alteran de forma radical el sistema competencial vigente y su forma de ejercicio en lo afectante a la financiación de las entidades locales. En su defensa, el Gobierno Vasco aduce un intento por poner límites al endeudamiento local y fijar unas normas básicas en el

---

<sup>12</sup> EUDEL es una asociación autónoma fundada en 1982 con el objetivo de defender la autonomía municipal y representar los intereses locales ante otras Instituciones. Integrada por la práctica totalidad de los Municipios de la CAPV, varios Ayuntamientos de Navarra y los municipios del Condado de Treviño. (Extraído de: <http://www.eudel.net/aNG/web/cas/eudel/index.jsp>)

<sup>13</sup> Art. 37.3 d de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía del País Vasco.

<sup>14</sup> Véase la *nota 9*.

ámbito local. Se encuentran competentes para realizar estas tareas en base a lo establecido en Ley de Concierto Económico<sup>15</sup> y a la Sentencia del Tribunal Constitucional 90/1996<sup>16</sup>. Para los representantes del Gobierno Vasco, el PLME se constituye como una norma relacional entre las Instituciones Comunes, los Territorios Históricos y las entidades locales; pero sólo en materia de hacienda local.

La Comisión Arbitral admite, a pesar de la Decisión anteriormente analizada, que un ente no foral puede regular este ámbito de las haciendas locales (tutela financiera); siempre y cuando sea por interés general. En el caso del PLME, buscando una homogeneización de las haciendas locales. Así, se autoriza a las Instituciones Comunes a poder legislar algo parecido a las Leyes de Armonización estatales; siempre y cuando la materia regulada sea considerada de interés general y ayuda a los Territorios Históricos a seguir unas pautas homogeneizadas independientemente de la provincia en la que se encuentre el municipio en cuestión.

De esta manera, a día de hoy, la CAPV sigue sin disponer de un marco normativo propio que regule las necesidades económicas y competenciales de los poderes municipales vascos, dejando a éstos en una situación de vacío legal y sin superar los conflictos competenciales que un futuro puedan volver a darse en este ámbito.

#### **4. La financiación local en España y Euskadi**

Principalmente las fuentes de ingresos de las Entidades Municipales pueden diferenciarse en dos categorías. La primera incluye lo que se ha venido llamando como Ingresos propios, que hace referencia a aquellos Impuestos, Tasas y Precios Públicos, y la capacidad de endeudamiento que disponen los Entes Locales. La segunda a aquellos Ingresos transferidos, que son fruto de la participación de los Impuesto Estatales y Autonómicos, así como de aquellas Transferencias condicionadas en forma subvención o convenio.

---

<sup>15</sup> Según la normativa específica del Régimen local, es competencia del Estado la fijación de lo básico; sin embargo, en la Disposición Adicional Segunda de la LRBRL se establece que los Territorios Históricos del País Vasco seguirán manteniendo su régimen especial según las características que marque su Concierto Económico. Las Instituciones Comunes, aquí, entienden que les corresponde a ellos el realizar esa fijación de lo básico, a pesar de que el desarrollo de las mismas pueda ser competencia de los Territorios Históricos.

<sup>16</sup> Dicha Sentencia especifica que existe una compatibilidad entre la autonomía local y el establecimiento de límites al endeudamiento de los entes locales; con la fiscalización de las cuentas y de la gestión económica y el alcance de la participación de los entes locales en los tributos del Estado o de las Comunidades Autónomas.

Independientemente de que se hallen en un territorio foral o de régimen común, la regulación existente para los diferentes municipios es la misma. El eje vertebrador es la anteriormente citada LBRL, que marca las diferentes competencias en función de las Entidades Locales que describe. La materia de Haciendas Locales se establece en la LBRL, regulando la necesidad de que las Haciendas Locales dispongan de recursos suficientes para poder llevar a cabo sus competencias. Para ello pueden disponer de tributos propios, además de la participación correspondiente de los del Estado y Autonómicos.

Además de la LBRL, la que marca las principales líneas de los recursos locales, tanto municipales como provinciales, es la Ley de Haciendas Locales<sup>17</sup> (LHL). Deja la puerta abierta a las Entidades Locales (EELL) para la regulación de los impuestos; sin embargo, es ella quien marca las directrices generales, dejando poca capacidad de maniobra a los EELL. Quedan también reguladas las tasas municipales; abriendo además la puerta para la participación en los tributos del Estado y de las Comunidades autónomas; si bien, será necesario que exista una Ley que así lo confirme.

Ante la necesidad de lograr suficiencia financiera propia, los Gobiernos Locales disponen a su alcance de diversas formas de financiación; así como diversas fuentes de dependencia. Principalmente, la financiación municipal más directa es a cargo de los denominados ingresos propios, procedentes de los impuestos directo, indirecto y de las tasas. Si bien, para poder mantener el equilibrio presupuestario, es necesario que las Corporaciones Locales diseñen y desarrollen estrategias que les permitan ser capaces de actuar de una manera autónoma y suficiente. A pesar de existir métodos de financiación propia, las municipalidades “siguen dependiendo en gran medida de transferencias incondicionales cuyo objetivo básico es aportar fondos para la suficiencia, pero sin que en la práctica hayan existido mecanismos de nivelación” (Suárez Pandiello, 2008: 34).

En el apartado referente a los ingresos propios nos encontramos con la principal fuente de ingreso municipal. Aquí destacan tres tipos de impuestos:

- **Impuesto de Bienes Inmuebles:** Es el más importante, y además, viene mostrando una tendencia a ganar peso dentro de la estructura financiera de los municipios. El hecho imponible es el de poseer un bien inmueble.

---

<sup>17</sup> Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, publicada en el BOE número 313 del 30 de diciembre de 1988.

- **Impuesto sobre Actividades Económicas:** grava el ejercicio de actividades empresariales, profesionales o artísticas que se realicen o no en un local. No grava los beneficios reales de las empresas. Poseen muy poca capacidad para intervenir en este impuesto, más allá de lo que se corresponde con la recaudación y liquidación.
- **Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica:** grava la titularidad de vehículos aptos para circular por la vía pública cualquiera que sea su clase y categoría.

Además de los impuestos, los EELL obtienen financiación de las tasas y de otros recursos como el endeudamiento. Las primeras, provenientes de la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local. En lo referente al endeudamiento, es una de las vías que los Municipios han ido tomando como forma de suplir las carencias de ingresos. A finales del año 2009, la deuda que tenían contraída las capitales de provincia del Estado ascendía a 14.578 millones de euros<sup>18</sup>. Las Corporaciones Municipales tienen fijado por la LHL cómo pueden acceder a los créditos. A pesar de las restricciones ya existentes, en mayo del 2010, el Gobierno llevó a cabo la determinación, fuertemente opositada por parte de los distintos regidores de los Consistorios, de impedir a los Ayuntamientos gravemente endeudados volver a solicitar créditos en 2011. Otro de los recursos más habituales y que se ha vivido a lo largo de estos últimos años es el del recurso urbanístico como fuente de financiación municipal. Diferentes autores cifran en un 39% del presupuesto en los últimos años el recurso a esta forma de financiación. Este método de financiación se basa en el aprovechamiento con fines lucrativos de los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos del suelo.

Sin embargo, la principal fuente de financiación viene de las transferencias. En la siguiente tabla podemos ver como a nivel nacional, prácticamente el 40% de los ingresos de los Municipios dependen de las transferencias tanto corrientes como de capital que provienen principalmente del Estado. Tal y como se recoge en el siguiente apartado, esta situación es aún más clara en el caso de las capitales de provincias vascas, en donde casi el 60% de sus ingresos proviene de las transferencias. No se han tenido en

---

<sup>18</sup> Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda e INE.

cuenta aquellos datos correspondientes a la participación de los impuestos del Estado, que vendrían a incrementar en un millón de euros el total de las transferencias corrientes.

**Tabla III. Reparto de Ingresos Municipales (Medias)**

Ingresos		Cuantía	Porcentaje
Ingresos propios	Impuestos directos	15.289.171,51 €	27,03%
	Impuestos indirectos	2.114.435,35 €	3,74%
	Tasas y otros ingresos	9.984.823,98 €	17,65%
	Ingresos patrimoniales	1.711.176,37 €	3,02%
	Enajenación de inversiones reales	2.760.522,07 €	4,88%
Ingresos transferidos	Transferencias corrientes	16.058.189,15 €	28,39%
	Transferencias de capital	5.052.692,27 €	8,93%
Ingresos financieros	Activos financieros	129.284,43 €	0,23%
	Pasivos financieros	3.471.846,14 €	6,14%
<b>Total Ingresos</b>		<b>56.572.141,27 €</b>	<b>100,00%</b>

*Fuente:* Elaboración propia a través de datos del Ministerio de Economía y Hacienda. Presupuestos del año 2009

Se puede diferenciar entre dos tipos de ingresos provenientes de las transferencias; aquellos que fruto de transferencias no condicionadas y los que son asociados a las transferencias condicionadas. Las primeras son aquellas que provienen por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas. En la práctica, la participación de los tributos del Estado se yergue como la principal fuente de financiación de los Ayuntamientos. Cabe la posibilidad de que las propias Comunidades Autónomas también permitan a los Consistorios participar de los impuestos que ellas recaudan.

En cuanto a las condicionadas, son utilizadas como mecanismo para cerrar las brechas fiscales entre los ingresos municipales y las responsabilidades del gasto público. Según Rosen, existe un tipo específico de transferencias que son las compensatorias; éstas las define “obligación que tiene el gobierno local de gastar cierto porcentaje de dinero para complementar el gasto total que se ejercerá junto con los recursos del Gobierno central en la actividad que dicte la norma federal” (2001: 334).

De esta forma, se aprecia como las RIG son un elemento fundamental a la hora de estructurar el funcionamiento económico de los Entes Locales. Así, prácticamente la mitad de los presupuesto municipales dependen en alguna manera de otros niveles administrativos, como son las Diputaciones provinciales (o forales en el caso de los

territorios vascos) o bien del nivel autonómico, siendo fundamental sentar las bases de las relaciones que puedan existir entre los diferentes niveles de gobierno existentes.

A nivel estatal, figuras como la Conferencia de Presidentes y las diferentes comisiones existentes tratan de limar las diferencias propias de un sistema estructurado como el español. En el caso de la CAPV, también existen mecanismos como la mencionada CA o el Consejo Vasco de Finanzas Públicas (CVFP) del que se hablará más adelante. Resulta fundamental, viendo el entramado institucional existente en la CAPV, que se articulen mecanismos e instituciones para un buen desarrollo y funcionamiento de las relaciones entre los diferentes niveles administrativos.

Se puede extraer de aquí la necesidad de una mayor implicación por parte de las CCAA, viendo que el nivel de dependencia del Gobierno Central resulta abrumador; y es que ese papel secundario que asumen las CCAA “podría no corresponderse con la filosofía que presuntamente subyace en el modelo de organización administrativa que venimos desarrollando” (FEMP, 2007: 33). Es necesario un paso al frente para poder solventar los déficits económicos que muestran los Entes Locales, ya que ellos son los que deben de hacer frente a las demandas básicas de la ciudadanía.

Varios autores coinciden en la necesidad de que “las Corporaciones locales deberían integrarse en el sistema fiscal del conjunto de las Administraciones Públicas” (Esteban Cabrera, 2007: 47) para favorecer la participación en impuestos estatales. Sobre todo en el IRPF, donde serían las Corporaciones Locales las encargadas de extraerlo, para gestionar una cantidad mayor de capital. La otra forma, sería a través de reactualizar los criterios de reparto, para que de esta manera el porcentaje de los impuestos participados del Estado sea mayor. También se antoja capital que los Municipios puedan participar de los impuestos de las CCAA, de tal manera que se pudiera hacer frente a los gastos corrientes y de capital.

## **5. Análisis de los presupuestos de las tres capitales vascas**

La falta de regulación en el ámbito municipal lleva a que los diferentes EELL adolezcan de una dependencia e inseguridad económica importante en sus presupuestos. Como se explicará a través del análisis de diferentes presupuestos, los diferentes consistorios dependen de las transferencias provenientes de otros niveles gubernamentales para poder hacer frente a las necesidades económicas anuales. Serán las DDFP las que

principalmente realicen aportes económicos para el sostenimiento de los EELL, ya que son las que gestionan el ingreso de los tributos concertados y las que han gestionado el nivel municipal a pesar de la falta de regulación. A pesar de esto, la influencia del Gobierno Vasco también es notoria, sobre todo en lo referente a las transferencias de capital como más adelante se verá.

Como punto de encuentro entre las Instituciones Comunes y las Forales, existe la figura del CVFP, siendo necesario para el adecuado funcionamiento del modelo de país que se ha construido, articulado en torno a distintos niveles institucionales. Esta estructuración lleva a poder afirmar que el principio rector básico es el de riesgo compartido, opuesto al concepto de riesgo unilateral para cada una de las instituciones<sup>19</sup>. Hay que añadir que, a pesar de la inicial ausencia de los municipios, a partir del 2008 se incorpora al CVFP, como así explicita su plan rector, EUDEL<sup>20</sup>. A pesar de esta incorporación, el representante de este organismo sólo acude a las reuniones como observador, esperando a una futura aprobación de la Ley Municipal.

Es al CVFP a quien compete el diseño, desarrollo y aplicación del modelo de distribución de recursos provenientes del Concierto Económico; hay que destacar el hecho de que las decisiones tomadas en el seno del CVFP no tienen un carácter de obligatoriedad y simplemente son orientativas, siendo las DDFE quienes finalmente determinan la cuantía de las transferencias. La Ley compone al CVFP por seis miembros. Tres de ellos designados por el Gobierno Vasco y los otros tres por las Diputaciones Forales a razón de uno por territorio. El Presidente del mismo será uno de los tres representantes del Gobierno autonómico (designado por éste), siendo el Secretario un funcionario del Gobierno vasco, pero sin voz ni voto, de tal manera que las reuniones se componen de siete personas.

En las tablas IV, V y VI se desglosan los presupuestos de las tres capitales vascas. En ellas se aprecia cuál es la dependencia de los Consistorios hacia los distintos niveles territoriales. Surge, como se puede apreciar, la dependencia del ámbito foral, rondando el 50% del presupuesto municipal en la tríada de capitales provinciales. Es destacable la

---

<sup>19</sup> Esto hace referencia a que los riesgos son asumidos, al menos en materia económica y financiera, de una forma conjunta, dado que las decisiones deben de ser tomadas por consenso y para períodos trienales. De esta forma, en caso de revisión de la cuantía del Cupo antes de lo previsto, en caso de demandas no previstas o de necesidades urgentes debido a casos de cualquier índole, la actuación se realiza de forma conjunta gracias a las funciones del CVFP.

<sup>20</sup> Asociación Vasca de Municipios.

gran capacidad de la que estas ciudades disponen para poder nutrirse de sus ingresos propios, obteniendo casi el 45% de su financiación ahí. Sin embargo, en municipios más pequeños, con menos posibilidad de exacción a nivel impositivo, la dependencia de las DDFE resulta mucho mayor.

**Tabla IV. Distribución del Presupuesto de Vitoria-Gasteiz**

Ayuntamiento de Vitoria- Gasteiz			Porcentajes	
<b>Ingresos propios</b>	Impuestos directos	79.085.002 €	52,53%	
	Impuestos indirectos	11.008.000 €	7,31%	
	Tasas y otros ingresos	60.452.533 €	40,16%	
	<b>Total</b>	<b>150.545.535 €</b>	<b>100%</b>	<b>44,56%</b>
<b>Transferencias Corrientes</b>	Estado	5.734.945 €	3,48%	
	Gobierno Vasco	11.527.152 €	6,99%	
	DFA	146.235.613 €	88,71%	
	Otros	645.004 €	0,39%	
	UE	695.000 €	0,42%	
	<b>Total</b>	<b>164.837.714 €</b>	<b>100%</b>	<b>48,79%</b>
<b>Transferencias Capital</b>	Gobierno Vasco	18.850.003 €	83,78%	
	DFA	650.000 €	2,89%	
	Otros	3.000.000 €	13,33%	
	<b>Total</b>	<b>22.500.003 €</b>	<b>100%</b>	<b>6,66%</b>
<b>Totales</b>	<b>337.883.252,00 €</b>			<b>100%</b>

*Fuente: Elaboración propia a través del Presupuesto Municipal 2010*

En la Tabla IV, correspondiente al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, se puede ver como las transferencias provenientes de otros niveles de Gobierno superan el 50% de los ingresos del Consistorio, fenómeno que se repite en las tablas posteriores. Sin duda, los municipios vascos dependen de las Diputaciones Forales (DDFF), dado que son ellas quienes se encargan de recaudar la gran parte de los impuestos concertados. Entre los ingresos propios, se puede observar como los impuestos directos son los más importantes junto con las tasas. De estos impuestos, sin duda el de Bienes Inmuebles se lleva la palma, siendo más del 50% del total<sup>21</sup>.

Aquellas transferencias provenientes del Estado se enmarcan sobre todo en el marco del Fondo de Inversión Local, destinado en buena parte a obras públicas. En el apartado

<sup>21</sup> Se cifra en 39.585.000€ en el año 2010.

referente a “Otros” que se encuentra en las tres tablas, se engloban las transferencias recibidas por patrocinios, familias, etc. Las transferencias provenientes de la Unión Europea (UE) vienen destinadas a varios proyectos diferentes.

Como se ha explicado anteriormente, una buena parte de la financiación de los Ayuntamientos depende de los ingresos propios, de los que los grandes montos provienen de los impuestos directos y, cada vez más, de las tasas municipales. Como se puede observar, sólo estas dos cuantías se acercan a las transferencias provenientes de la DF. Hay que recordar el problema regulador que tienen los municipios en el ámbito impositivo, dado que los límites a la exacción les vienen marcados por ley.

En la Tabla V, referente a la capital guipuzcoana, se puede observar como la dependencia sigue siendo referente a la DF. Es de ellos de quien consigue la gran parte de su presupuesto, pero no se debe de olvidar el hecho de que gran parte de las transferencias corrientes son condicionadas, por lo que el Consistorio donostiarra en este caso no puede destinar dichas cuantías como le gustaría.

**Tabla V. Distribución del Presupuesto de Donostia-San Sebastián**

Ayuntamiento de Donostia- San Sebastián			Porcentajes	
Ingresos propios	Impuestos directos	60.758.108,57 €	52,94%	
	Impuestos indirectos	4.681.460,00 €	4,08%	
	Tasas y otros ingresos	49.333.529,21 €	42,98%	
	<b>Total</b>	<b>114.773.097,78 €</b>	<b>100%</b>	<b>46,45%</b>
Transferencias Corrientes	Estado	4.319.495,85 €	3,46%	
	Gobierno Vasco	4.208.579,14 €	3,37%	
	DFG	115.174.517,80 €	92,34%	
	Otros	850.000,00 €	0,68%	
	UE	178.883,63 €	0,14%	
	<b>Total</b>	<b>124.731.476,42 €</b>	<b>100%</b>	<b>50,48%</b>
Transferencias Capital	Estado	1.385.621,00 €	18,23%	
	Gobierno Vasco	1.150.000,00 €	15,13%	
	DFG	1.000.000,00 €	13,16%	
	UE	4.064.594,00 €	53,48%	
	<b>Total</b>	<b>7.600.215,00 €</b>	<b>100%</b>	<b>3,08%</b>
<b>Totales</b>	<b>247.104.789,20 €</b>		<b>100%</b>	

*Fuente: Elaboración propia a través del Presupuesto Municipal 2010*

Si bien, cabe destacar la supuesta mayor autonomía de la capital guipuzcoana (46%) frente a las otras dos (44 y 37%), dado que es la que mayor porcentaje de ingresos

propios detenta. De la misma manera, se puede apreciar en las tres tablas que la dependencia económica estatal es débil. No hay que olvidar que ello es debido a que la gran parte de los impuestos son gestionados por las DDFE, por lo que las PIE no son de elevadas cuantías.

Al igual que sucedía en el caso alavés, más del 50% de los impuestos directos son fruto del impuesto de Bienes Inmuebles<sup>22</sup>. De la misma manera que en el consistorio alavés y al igual que sucederá en la capital vizcaína, las transferencias provenientes del Estado hacen referencia a la participación en los impuestos no concertados. En el caso de San Sebastián, los fondos provenientes de la Unión Europea provienen de los Fondos de Cohesión y del programa CIVITAS.

**Tabla VI. Distribución del Presupuesto de Bilbao**

Ayuntamiento de Bilbao		Porcentajes		
<b>Ingresos propios</b>	Impuestos directos	81.600.000,00 €	46,70%	
	Impuestos indirectos	9.300.000,00 €	5,32%	
	Tasas y otros	83.850.000,00 €	47,98%	
	<b>Total</b>	<b>174.750.000,00 €</b>	<b>100%</b>	<b>37,13%</b>
<b>Transferencias Corrientes</b>	Estado	1.027.162,00 €	0,36%	
	Gobierno Vasco	9.204.444,00 €	3,24%	
	DFB	273.082.394,00 €	95,98%	
	Otros	1.200.000,00 €	0,42%	
	<b>Total</b>	<b>284.514.000,00 €</b>	<b>100%</b>	<b>60,46%</b>
<b>Transferencias Capital</b>	Estado	36.000,00 €	0,32%	
	Gobierno Vasco	5.441.700,00 €	48,04%	
	Otros	50.000,00 €	0,44%	
	UE	5.800.300,00 €	51,20%	
	<b>Total</b>	<b>11.328.000,00 €</b>	<b>100%</b>	<b>2,41%</b>
<b>Totales</b>	<b>470.592.000,00 €</b>			<b>100%</b>

*Fuente: Elaboración propia a través del Presupuesto Municipal 2010*

En la Tabla VI nos encontramos con el Presupuesto de mayor cuantía, pero también el más dependiente de las Instituciones; sobre todo, como ya se ha señalado, de la DF. El nivel de ingresos propios es el menor de las tres capitales y el grado de dependencia de las transferencias corrientes se dispara hasta superar el 60% del presupuesto municipal.

<sup>22</sup> Sumando 36.279.005,82€ en el presupuesto de 2010.

El problema de la dependencia es que, a pesar de que las transferencias parecen solventar determinados problemas en el momento en que llegan, pueden generar, como se ha explicado, mayores gastos futuros en el ámbito del mantenimiento de infraestructuras por ejemplo.

Se vuelve a dar la importancia en más del 50% del impuesto de Bienes Inmuebles en el bloque correspondiente a los impuestos directos, marcando la clara importancia que este impuesto tiene para las arcas municipales. En el ámbito de las trasferencias, el apartado “Otros” se nutre de las residencias sociales existentes así como de la aportación de capital de la FEMP. Las trasferencias de capital de la UE hacen referencia al Plan de Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos.

## **6. Conclusiones**

A pesar de los intentos del Estado por regular de forma básica el ámbito local tanto a nivel competencial como tributario, queda claro que es a las diferentes CCAA a las que corresponde una mayor implicación a la hora del desarrollo legislativo correspondiente. Como se ha visto, varias han sido las CCAA que se han puesto manos a la obra tratando de dotar a sus EELL de una legislación clara y concisa que determine de qué forma pueden completar sus presupuestos y qué competencias le son atribuidas, de tal manera que sabrán a quién pedir cuentas en caso de asumir competencias que no les corresponden. Queda claro, por tanto, el abandono sufrido por parte de los EELL ante los esfuerzos realizados en diseñar la estructura territorial del Estado.

De la misma manera sucede en el caso de la CAPV, en donde la falta de una Ley Municipal y la consiguiente indeterminación en el EAPV y la LTH provocan un vacío en el ámbito municipal no ya sólo a nivel competencial sino también a nivel tributario, puesto que la única regulación válida al respecto es la aprobada por el Estado. En el caso de los Ayuntamientos Vascos, la dependencia estatal es menor puesto que son otros entes locales, las DDFV, las que se encargan de la gestión de los impuestos; si bien la dependencia en términos absolutos sigue siendo la misma. La posibilidad de maniobra dentro del abanico de impuestos existentes es realmente reducida, lo que provoca un encorsetamiento de los ingresos, que va de la mano de limitaciones a la hora de ofertar servicios a los ciudadanos.

No hay que olvidar que en ambas situaciones, la existencia de trasferencias por parte del Estado que en un principio deberían de ser niveladoras; muchas veces se convierten en generadoras de necesidades mayores, puesto que ayudan a crear nuevos gastos para los consistorios. Por lo tanto, se presenta necesaria una reforma de la hacienda local y un establecimiento claro y definido de las competencias que se puedan ejercer, así como la aportación necesaria de medios para su cumplimiento.

El hecho de que el CFVP a través de sus recomendaciones no pueda intervenir o influir directamente en el reparto económico que desde las DDFE se realiza hacia los EELL también influye en la situación de dependencia económica que viven los municipios vascos. Esta figura, a pesar de evaluar y analizar la situación económica de los distintos niveles territoriales no tiene capacidad para influir en las decisiones que finalmente se tomen, ya que no todas sus resoluciones tienen carácter vinculante. Esta figura dotada de una mayor capacidad para la toma de decisiones vinculantes podría resultar capital para los diferentes EELL de la CAPV; pero sobre todo, en su representación en este órgano, dado que no se encuentran presentes. E incluso se podría considerar como una figura extrapolable de cara a las demás CCAA estatales, como ente definitorio de las necesidades municipales, dado que éstas varían no sólo en función del tamaño y los habitantes, sino también en función de la ubicación geográfica.

El intento de elaboración de una Ley Municipal en la CAPV ha provocado que el conflicto interpartidista siga latente, fruto de las diferentes visiones expuestas por cada uno de los partidos. De esta manera, resulta capital la existencia de órganos que ejerzan de intermediadores entre las diferentes instituciones en el seno de la CAPV, como forma de tener en cuenta todas las sensibilidades y necesidades de todos los niveles territoriales.

## **7. Bibliografía**

Agranoff, R. 1993. “Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías”, en *Política y Sociedad*, 13.

Agranoff, R. 1988. “Directions in intergovernmental management”, en *International Journal of Public Administration*, 11 (4): 357-391.

Arratibel, J.A. 2000. “El modelo de participación de la Hacienda Municipal Vasca en la Hacienda Autónoma Vasca: el riesgo compartido” en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. 282: 195-256.

Bañón, R. 1993. “Gestión y Relaciones Intergubernamentales”, en VV.AA.. *Administración Única. Relatorios das xornadas celebradas en setembro de 1992*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.

Cameron, D. 2001. “The structures of intergovernmental relations”, en *International Social Science Journal*, 53 (1): 121-127.

Castell, J.M. 2003. “La problemática jurídica actual de los Territorios Históricos” en *Revista de Estudios de la Administración Local*. 291: 231-250.

Esteban Cabrera, M. y J. Sánchez Maldonado. 2007. *Una propuesta de financiación municipal*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

FEMP. 2007. *Informe sobre la situación actual de los Ayuntamientos: carencias económicas y problemas de gestión*. Madrid.

Lambarri, C. y J.L. Larrea. 1992a. *Financiación de las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Las relaciones entre las Instituciones del País Vasco: La distribución de recursos*. Oñati: IVAP.

Lambarri, C. y J.L. Larrea. 1992b. *Financiación de las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco. El Concierto económico: El cupo*. Oñati: IVAP.

Novo, A. 2010. *La excepcionalidad del modelo federal foral vasco*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Suárez Pandiello, J. 2003. “Financiación Local y Corresponsabilidad Fiscal Local: ¿Ganamos con el Nuevo Modelo?” en *Revista de Estudios Regionales*. 66: 115-128.

Suárez Pandiello, J. 2000. “Financiación local y Transferencias intergubernamentales: Apuntes para una reforma necesaria” en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*. 4: 83-98.

Wright, D.S. 1990. "Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management: Historical Reflections and Conceptual Comparisons", en *Public Administration Review*, 50 (2): 168-178.