

LA PARTICIPACIÓN EN LOS TRIBUTOS DEL ESTADO EN UN CONTEXTO DE PRÓRROGA PRESUPUESTARIA: EVOLUCIÓN NORMATIVA, INCIDENCIA EN LA FINANCIACIÓN LOCAL Y RETOS DEL MODELO (2022-2026)

Máximo RODRÍGUEZ BARDAL

Doctor en Derecho. Secretario-Interventor.

Fernando AGUADO BARRIALES

*Funcionario de Administración local con Habilitación Nacional de las tres subescalas.
Presidente COSITAL Madrid.*

SUMARIO:

1. Introducción
2. La participación en los tributos del estado: evolución histórica y configuración del modelo vigente
 - 2.1. La autonomía financiera como presupuesto de la autonomía local
 - 2.2. La progresiva configuración del sistema de participación en los tributos del Estado
 - 2.3. De un sistema basado en la Ley de Presupuestos a un sistema basado en la actualización anual
3. El funcionamiento ordinario de la participación en los tributos del estado
 - 3.1. La configuración legal del sistema en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
 - 3.2. El modelo general de financiación de los municipios de población inferior a 75.000 habitantes
 - 3.3. El índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado (ITE)
 - 3.4. El sistema de cesión de impuestos estatales
 - 3.5. Un sistema concebido para ser actualizado anualmente mediante la Ley de Presupuestos Generales del Estado
4. La prórroga presupuestaria y la aparición de un régimen excepcional de actualización de la financiación local (2022-2026)
 - 4.1. La prórroga presupuestaria como mecanismo constitucional de continuidad
 - 4.2. Los primeros antecedentes: las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 2022 y 2023
 - 4.3. El Real Decreto-ley 8/2023 y el inicio de una nueva técnica normativa

5. La consolidación del nuevo modelo de actualización: del Real Decreto-Ley 4/2024 al Real Decreto-Ley 13/2026
 - 5.1. El Real Decreto-ley 4/2024: la reconstrucción del sistema durante la prórroga presupuestaria
 - 5.2. La revisión cuatrienal del ámbito subjetivo de aplicación
 - 5.3. El Real Decreto-ley 6/2025: de la actualización puntual a la regulación anual del sistema
 - 5.4. El Real Decreto-ley 13/2026 y la consolidación del nuevo modelo
6. La incidencia de la prórroga presupuestaria en la elaboración de los presupuestos municipales
 - 6.1. Un problema eminentemente práctico
 - 6.2. La naturaleza estimativa del presupuesto de ingresos
 - 6.3. La actualización de las entregas a cuenta durante el ejercicio
 - 6.4. La experiencia del ejercicio 2024
 - 6.5. Incidencia sobre los principios presupuestarios
7. La utilización reiterada del real decreto-ley y su incidencia sobre el modelo constitucional de financiación local
 - 7.1. Planteamiento de la cuestión
 - 7.2. Los límites constitucionales del decreto-ley
 - 7.3. Una transformación funcional del sistema
8. Conclusiones
9. Bibliografía

RESUMEN

La prolongada ausencia de nuevas Leyes de Presupuestos Generales del Estado ha obligado al legislador a recurrir de forma reiterada al Real Decreto-ley para garantizar la actualización de la Participación en los Tributos del Estado y la continuidad de la financiación de las entidades locales. El presente trabajo analiza la evolución normativa experimentada entre los años 2022 y 2026, estudia las consecuencias de la prórroga presupuestaria sobre la elaboración y ejecución de los presupuestos municipales y examina, desde una perspectiva constitucional y financiera, si la utilización continuada del Decreto-ley ha alterado funcionalmente el modelo previsto en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Finalmente, se formulan diversas propuestas

dirigidas a reforzar la seguridad jurídica, la previsibilidad presupuestaria y la suficiencia financiera de las entidades locales.

Palabras clave: Participación en los Tributos del Estado; financiación local; prórroga presupuestaria; entidades locales; suficiencia financiera; real decreto-ley; Presupuestos Generales del Estado.

1. INTRODUCCIÓN

La financiación de las entidades locales constituye uno de los pilares esenciales del modelo territorial diseñado por la Constitución Española de 1978. El reconocimiento constitucional de la autonomía local carecería de contenido efectivo si los municipios no dispusieran de recursos suficientes para el ejercicio de las competencias que el ordenamiento jurídico les atribuye.

En este sentido, el artículo 142 de la Constitución establece que las Haciendas Locales «deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas» y que dichos recursos estarán integrados tanto por tributos propios como por la participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

La participación en los tributos del Estado (en adelante, PIE) constituye actualmente el principal mecanismo de financiación incondicionada de las entidades locales españolas. Su configuración responde al modelo implantado por la Ley 51/2002 y posteriormente incorporado al Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL), distinguiendo dos grandes sistemas de financiación: el modelo de cesión de impuestos estatales para los municipios de mayor población y el modelo general de variables para el resto de entidades locales.

Durante casi dos décadas este sistema funcionó con una notable estabilidad. Las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado actualizaban anualmente las

entregas a cuenta, fijaban las reglas específicas de liquidación y garantizaban el adecuado funcionamiento del sistema previsto en el TRLRHL.

Sin embargo, la ausencia de nuevas Leyes de Presupuestos Generales del Estado tras la aprobación de la Ley 31/2022 ha generado una situación inédita en nuestro Derecho financiero local. La prórroga presupuestaria, prevista constitucionalmente como un mecanismo excepcional de continuidad, ha dejado de responder a una situación meramente coyuntural para convertirse en un escenario prolongado durante varios ejercicios presupuestarios.

Ante esta circunstancia, el Gobierno ha recurrido de forma sucesiva al real decreto-ley para mantener operativo el sistema de financiación territorial, incorporando mediante normas de urgencia la actualización de las entregas a cuenta, la determinación del índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado, la revisión del ámbito subjetivo de aplicación de los distintos modelos de financiación y las reglas necesarias para practicar las liquidaciones correspondientes a cada ejercicio.

Esta evolución plantea diversas cuestiones jurídicas de especial interés. En primer lugar, desde la perspectiva constitucional, resulta obligado preguntarse si la utilización reiterada del real decreto-ley para actualizar uno de los principales recursos financieros de las entidades locales continúa respondiendo al presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad previsto en el artículo 86 de la Constitución o si, por el contrario, ha terminado convirtiendo un instrumento excepcional en un mecanismo ordinario de actualización financiera. En segundo lugar, desde la óptica presupuestaria, debe analizarse la incidencia de la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado sobre la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos municipales. Finalmente, desde una perspectiva institucional, conviene valorar si la experiencia acumulada durante el período 2022-2026 aconseja introducir reformas en el propio Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales que permitan afrontar con mayor seguridad jurídica futuros escenarios de prórroga presupuestaria.

El objetivo de este trabajo consiste en ofrecer una visión sistemática de la evolución experimentada por la participación en los tributos del Estado durante dicho

período, poniendo de manifiesto cómo una solución inicialmente concebida para resolver una situación excepcional ha terminado configurando un auténtico régimen de actualización de la financiación local, con relevantes consecuencias constitucionales, presupuestarias y prácticas para las entidades locales.

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS TRIBUTOS DEL ESTADO: DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA CONSTITUCIONAL AL ACTUAL MODELO DE FINANCIACIÓN LOCAL

2.1. La autonomía financiera como presupuesto de la autonomía local

La Constitución Española de 1978 supuso una profunda transformación del modelo territorial del Estado al reconocer la autonomía política de las Comunidades Autónomas y la autonomía administrativa de las entidades locales. Sin embargo, el constituyente fue plenamente consciente de que la autonomía carecería de contenido efectivo si no iba acompañada de una financiación suficiente que permitiera el ejercicio real de las competencias atribuidas por el ordenamiento jurídico.

Por ello, el artículo 137 de la Constitución dispone que el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas, todas ellas dotadas de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, mientras que el artículo 140 garantiza específicamente la autonomía municipal.

La garantía financiera de dicha autonomía aparece recogida en el artículo 142 CE, verdadero pilar del sistema de financiación local español, al establecer que las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuya a las Corporaciones respectivas, nutriéndose fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Este precepto incorpora dos ideas fundamentales. De un lado, reconoce el principio de suficiencia financiera como presupuesto indispensable para la efectividad de la autonomía local. De otro, configura la participación en los tributos del Estado como un

recurso estructural de las Haciendas Locales, directamente previsto por la Constitución y no como una simple transferencia discrecional de carácter subvencional.

La jurisprudencia constitucional ha reiterado esta idea al señalar que la autonomía financiera constituye un instrumento indispensable para hacer efectiva la autonomía garantizada por los artículos 137 y 140 CE, correspondiendo al legislador estatal diseñar un sistema de recursos suficiente para el adecuado ejercicio de las competencias locales.

2.2. La progresiva configuración del sistema de participación en los tributos del Estado

La regulación constitucional fue desarrollada inicialmente por la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, que abandonó definitivamente el antiguo sistema de subvenciones estatales para configurar un modelo objetivo de participación en los ingresos del Estado.

Hasta ese momento, la financiación estatal de los municipios presentaba una importante dependencia de transferencias de naturaleza esencialmente discrecional, con escasa estabilidad y limitada capacidad de planificación presupuestaria.

La Ley 39/1988 introdujo una concepción radicalmente distinta. La participación en los tributos del Estado pasó a integrarse como un recurso ordinario del presupuesto municipal, calculado mediante criterios objetivos y vinculado a la evolución de los ingresos tributarios estatales.

Este sistema fue profundamente reformado mediante la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, cuyo objetivo consistió en reforzar la corresponsabilidad financiera y aproximar el modelo local al sistema de financiación autonómica.

Como consecuencia de dicha reforma se diferenciaron claramente dos modelos de financiación: el modelo de cesión parcial de impuestos estatales, reservado a los municipios de mayor dimensión poblacional, y el modelo general de variables, aplicable al resto de municipios y basado en criterios objetivos de población, esfuerzo fiscal e inverso de la capacidad tributaria.

La reforma fue incorporada sistemáticamente al Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, norma actualmente vigente, que mantiene esta dualidad entre los artículos 111 y 146.

2.3. De un sistema basado en la Ley de Presupuestos a un sistema basado en la actualización anual

Aunque el núcleo jurídico de la participación en los tributos del Estado se encuentra regulado con carácter permanente en el TRLRHL, la aplicación efectiva del sistema siempre ha dependido de la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Cada ejercicio presupuestario exigía la aprobación de diversas magnitudes económicas imprescindibles para el funcionamiento ordinario del sistema: la cuantía global destinada a la participación de las entidades locales, las entregas a cuenta, las reglas específicas de liquidación, las compensaciones derivadas de reformas tributarias y las adaptaciones necesarias derivadas de la evolución de los ingresos tributarios del Estado.

Durante más de dos décadas se consolidó así un modelo estable: el TRLRHL establecía la arquitectura permanente del sistema y la Ley de Presupuestos Generales del Estado actualizaba anualmente sus magnitudes económicas y garantizaba la continuidad financiera de las entidades locales.

Este esquema funcionó con normalidad hasta la sucesión de prórrogas presupuestarias iniciada tras la aprobación de la Ley 31/2022, momento en el que comenzó a plantearse un problema jurídico inédito: cómo mantener operativo un sistema de financiación diseñado para actualizarse anualmente mediante la Ley de Presupuestos cuando dicha ley deja de aprobarse durante varios ejercicios consecutivos.

La respuesta ofrecida por el legislador, mediante una sucesión de disposiciones adicionales y reales decretos-leyes que sustituyen funcionalmente a la Ley de Presupuestos en materia de financiación territorial, constituye uno de los fenómenos más

relevantes experimentados por el sistema español de financiación local desde la aprobación del Texto Refundido de 2004.

3. EL FUNCIONAMIENTO ORDINARIO DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS TRIBUTOS DEL ESTADO

3.1. La configuración legal del sistema en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

La regulación vigente de la participación de las entidades locales en los tributos del Estado se contiene, fundamentalmente, en los artículos 111 a 146 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Lejos de configurar un sistema uniforme para todos los municipios, el legislador optó por establecer dos grandes modelos de financiación cuya aplicación depende esencialmente de la dimensión poblacional de la entidad local.

Así, el artículo 111 TRLRHL reserva el denominado **modelo de cesión de rendimientos recaudatorios de impuestos estatales** a los municipios capitales de provincia, a las capitales de Comunidad Autónoma y a aquellos cuya población de derecho sea igual o superior a 75.000 habitantes.

El resto de municipios quedan integrados en el denominado **modelo general o de variables**, regulado en los artículos 122 a 124 TRLRHL.

No se trata únicamente de dos mecanismos diferentes de cálculo, sino de dos concepciones distintas de la financiación local.

Mientras que los grandes municipios participan directamente en la recaudación obtenida por determinados impuestos estatales mediante un sistema de cesión parcial acompañado del Fondo Complementario de Financiación, los municipios de menor población reciben una participación calculada mediante variables objetivas de reparto, sin conexión directa con la recaudación obtenida en su término municipal.

La coexistencia de ambos modelos responde al intento del legislador de compatibilizar la corresponsabilidad fiscal de las grandes ciudades con la garantía de suficiencia financiera del conjunto del municipalismo español.

3.2. El modelo general de financiación de los municipios de población inferior a 75.000 habitantes

El régimen aplicable a los municipios de menor población constituye el sistema ordinario de financiación local, tanto por el número de entidades afectadas como por su relevancia práctica.

Su fundamento jurídico se encuentra en los artículos 122 a 124 TRLRHL.

El mecanismo parte de una idea sencilla: el Estado determina anualmente una cuantía global destinada a financiar este conjunto de municipios y posteriormente la distribuye mediante tres variables objetivas.

El artículo 124 TRLRHL establece que dicha distribución se realizará atendiendo a:

- la población de derecho;
- el esfuerzo fiscal medio;
- el inverso de la capacidad tributaria.

Cada una de estas variables responde a una finalidad distinta.

La población pretende garantizar una financiación proporcional a la dimensión del municipio.

El esfuerzo fiscal introduce un elemento incentivador de la gestión tributaria municipal, premiando a aquellas entidades que realizan un mayor esfuerzo recaudatorio dentro de sus competencias.

Finalmente, el inverso de la capacidad tributaria incorpora un criterio redistributivo, favoreciendo a los municipios con menor capacidad económica.

La documentación técnica elaborada por la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local para la liquidación definitiva del ejercicio 2024 explica detalladamente el funcionamiento de cada una de estas variables y el modo en que se calculan sus respectivos valores unitarios, reproduciendo el esquema previsto en el artículo 124 TRLRHL y desarrollado por la normativa estatal aplicable a dicho ejercicio.

En consecuencia, el sistema no constituye un reparto lineal entre municipios, sino un complejo mecanismo de redistribución que combina criterios demográficos, fiscales y de capacidad económica.

3.3. El índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado (ITE)

Uno de los elementos esenciales del sistema es el denominado **Índice de Evolución de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE)**.

Su regulación se contiene en el artículo 121 TRLRHL.

A diferencia de otros sistemas de financiación vinculados a indicadores macroeconómicos como el crecimiento del producto interior bruto o la inflación, el legislador optó por conectar la evolución de la participación local con la evolución efectiva de determinados ingresos tributarios estatales.

A estos efectos, el ITE se calcula tomando exclusivamente la recaudación estatal correspondiente al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al Impuesto sobre el Valor Añadido y a determinados Impuestos Especiales, una vez descontada la parte cedida a las Comunidades Autónomas.

La documentación oficial del Ministerio de Hacienda correspondiente a la liquidación definitiva del ejercicio 2024 pone de manifiesto que el ITE pasó de un valor homogeneizado de 52.505 millones de euros en el año base 2004 a 109.127 millones de euros en 2024, determinando un índice acumulado de evolución de **2,0784**, magnitud que sirve de base para calcular la financiación correspondiente al conjunto de entidades locales.

Esta circunstancia posee una enorme trascendencia jurídica.

La participación en los tributos del Estado no depende únicamente de una decisión política contenida en cada Ley de Presupuestos, sino de una fórmula legal permanente cuyo principal factor de actualización viene determinado por la evolución objetiva de la recaudación tributaria estatal.

Precisamente por ello, cuando desaparece la Ley anual de Presupuestos surge la necesidad de establecer mediante otra norma cuál es el valor actualizado del ITE y cómo debe proyectarse sobre las entregas a cuenta del ejercicio correspondiente.

3.4. El sistema de cesión de impuestos estatales

El segundo gran modelo de financiación se aplica exclusivamente a los municipios de mayor población.

A diferencia del régimen general, estos municipios participan directamente en el rendimiento de determinados impuestos estatales.

Los porcentajes de cesión aplicables se encuentran regulados en los artículos 112 a 120 del TRLRHL y comprenden la cesión parcial del rendimiento correspondiente al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al Impuesto sobre el Valor Añadido y a determinados Impuestos Especiales.

Ahora bien, la cesión tributaria no agota la financiación de estos municipios.

Con el fin de garantizar que ninguno de ellos vea reducidos sus recursos como consecuencia del nuevo modelo implantado por la reforma de 2002, el legislador creó el denominado **Fondo Complementario de Financiación**, cuya finalidad consiste en completar los recursos obtenidos mediante la cesión de tributos hasta alcanzar la financiación que correspondería conforme al sistema legalmente establecido.

La memoria elaborada por el Ministerio de Hacienda para la liquidación definitiva del ejercicio 2024 explica detalladamente el funcionamiento de este mecanismo, incluyendo el cálculo de la cesión correspondiente a cada figura tributaria y del Fondo Complementario aplicable a cada municipio integrado en este modelo.

3.5. Un sistema concebido para ser actualizado anualmente mediante la Ley de Presupuestos

Del examen de la regulación contenida en el TRLRHL puede extraerse una primera conclusión de enorme relevancia.

El legislador diseñó un sistema extraordinariamente estable desde el punto de vista estructural. Sin embargo, su funcionamiento efectivo exige la actualización anual de diversas magnitudes económicas que, tradicionalmente, se incorporaban a la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Entre ellas destacan:

- la cuantía global destinada a la Participación en los Tributos del Estado;
- las entregas a cuenta correspondientes al ejercicio;
- las compensaciones derivadas de reformas tributarias;
- la revisión cuatrienal del ámbito subjetivo de aplicación de los distintos modelos de financiación;
- la determinación del índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado;
- las reglas específicas aplicables a las liquidaciones definitivas.

Durante casi veinte años esta actualización anual se realizó de forma prácticamente automática mediante las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Sin embargo, la prórroga presupuestaria iniciada tras la aprobación de la Ley 31/2022 obligó al legislador a buscar mecanismos alternativos que permitieran evitar la paralización del sistema.

Es precisamente en este punto donde comienza la auténtica singularidad del período 2022-2026.

Lo que inicialmente parecía una solución coyuntural terminó dando lugar a una sucesión de disposiciones adicionales y reales decretos-leyes que, en la práctica, asumieron funciones tradicionalmente reservadas a la Ley anual de Presupuestos.

Esta evolución normativa constituye uno de los fenómenos más relevantes experimentados por la financiación local en las dos últimas décadas y justifica el análisis específico que se desarrolla en los apartados siguientes.

4. LA PRÓRROGA PRESUPUESTARIA Y LA APARICIÓN DE UN RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ACTUALIZACIÓN DE LA FINANCIACIÓN LOCAL (2022-2026)

4.1. La prórroga presupuestaria como mecanismo constitucional de continuidad

La Constitución Española contempla expresamente la posibilidad de que, llegado el inicio de un nuevo ejercicio económico, no exista una nueva Ley de Presupuestos Generales del Estado aprobada por las Cortes Generales.

El artículo 134.4 CE dispone que:

«Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.»

La finalidad de esta previsión resulta evidente: impedir la paralización de la actividad financiera del Estado y garantizar la continuidad de los servicios públicos.

No obstante, la prórroga presupuestaria presenta importantes límites materiales. Como ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional, la prórroga únicamente alcanza a aquellas previsiones presupuestarias susceptibles de continuidad, pero no permite extender automáticamente aquellas determinaciones cuya eficacia queda limitada al ejercicio económico para el que fueron aprobadas.

Esta doctrina cobra especial importancia en materia de financiación local.

Aunque el TRLRHL regula con carácter permanente la arquitectura del sistema de financiación, numerosas magnitudes económicas esenciales —entregas a cuenta,

cuantía global de la participación, índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado o reglas específicas de liquidación— requieren una actualización anual que la mera prórroga presupuestaria no puede proporcionar por sí misma.

En consecuencia, la continuidad formal del presupuesto no garantiza automáticamente el funcionamiento material del sistema de financiación local.

Precisamente esta insuficiencia explica la intervención del legislador mediante sucesivos reales decretos-leyes durante el período analizado.

4.2. Los primeros antecedentes: las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 2022 y 2023

La evolución normativa objeto de este estudio encuentra sus primeros antecedentes en las disposiciones adicionales incorporadas a las últimas Leyes de Presupuestos Generales del Estado aprobadas.

Así, la **disposición adicional octogésima octava de la Ley 22/2021**, de Presupuestos Generales del Estado para 2022, y la **disposición adicional octogésima segunda de la Ley 31/2022**, de Presupuestos Generales del Estado para 2023, establecieron las reglas necesarias para determinar las entregas a cuenta correspondientes a dichos ejercicios y garantizar el funcionamiento ordinario del sistema de financiación local.

Estas previsiones respondían al funcionamiento tradicional del modelo diseñado por el TRLRHL: la Ley de Presupuestos actualizaba anualmente las magnitudes económicas necesarias para la aplicación del sistema permanente de financiación.

Sin embargo, la falta de aprobación de nuevas Leyes de Presupuestos Generales del Estado a partir del ejercicio 2024 alteró profundamente esta dinámica.

La Ley 31/2022 terminó convirtiéndose, de hecho, en la última referencia presupuestaria completa sobre la que posteriormente se proyectarían sucesivas actualizaciones mediante reales decretos-leyes.

Ello supuso el abandono del esquema tradicional de actualización anual mediante Ley de Presupuestos y el inicio de un nuevo modelo basado en la prórroga presupuestaria acompañada de normas de urgencia.

4.3. El Real Decreto-ley 8/2023 y el inicio de una nueva técnica normativa

La aprobación del **Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre**, constituye el primer hito de esta evolución.

Aunque formalmente se presenta como una norma de medidas urgentes de carácter económico y social, incorpora una disposición específica destinada a garantizar el mantenimiento de la financiación territorial durante la prórroga presupuestaria.

La técnica utilizada resulta especialmente significativa.

El decreto-ley no modifica la estructura permanente del sistema contenida en el TRLRHL, sino que asume funciones tradicionalmente desempeñadas por la Ley anual de Presupuestos.

Comienza así una nueva forma de actualización de la financiación local caracterizada por la utilización de normas extraordinarias para mantener plenamente operativo un sistema diseñado originariamente para funcionar mediante la aprobación anual de los Presupuestos Generales del Estado.

5. LA CONSOLIDACIÓN DEL NUEVO MODELO DE ACTUALIZACIÓN: DEL REAL DECRETO-LEY 4/2024 AL REAL DECRETO-LEY 13/2026

5.1. El Real Decreto-ley 4/2024: la reconstrucción del sistema durante la prórroga presupuestaria

La aprobación del **Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio**, representa un punto de inflexión en la evolución del sistema de financiación local.

Hasta ese momento la prórroga presupuestaria garantizaba exclusivamente la continuidad formal de los Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, dicha continuidad no resultaba suficiente para determinar las entregas a cuenta correspondientes

al nuevo ejercicio ni para adaptar el sistema a la evolución efectiva de los ingresos tributarios del Estado.

Consciente de esta insuficiencia, el legislador incorporó al Real Decreto-ley 4/2024 un conjunto de previsiones específicas destinadas a mantener plenamente operativo el sistema de financiación territorial.

Especial relevancia adquirió el artículo 8 de dicha norma, mediante el cual se actualizaron las entregas a cuenta correspondientes al ejercicio 2024 y se adaptó el funcionamiento de la Participación en los Tributos del Estado a la realidad económica existente.

No se trataba únicamente de incrementar determinadas cuantías.

En realidad, el Real Decreto-ley asumió una función que históricamente había venido desempeñando la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

La propia documentación elaborada por la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local pone expresamente de manifiesto que las entregas a cuenta del ejercicio 2024 se calcularon sobre las previsiones contenidas en la Ley 31/2022, posteriormente actualizadas mediante el Real Decreto-ley 4/2024. Asimismo, dicha documentación indica que la cuantía global destinada al modelo general pasó de **5.768,99 millones de euros a 5.951,34 millones**, lo que supuso un incremento aproximado del **3,2 %** respecto del ejercicio anterior.

Desde una perspectiva jurídica, esta circunstancia resulta especialmente significativa.

La cuantía total destinada a financiar a las entidades locales dejó de depender exclusivamente de una nueva Ley anual de Presupuestos para pasar a actualizarse mediante un instrumento normativo inicialmente concebido para hacer frente a situaciones de extraordinaria y urgente necesidad.

5.2. La revisión cuatrienal del ámbito subjetivo de aplicación

Uno de los aspectos más relevantes del Real Decreto-ley 4/2024 fue la adaptación del sistema a la revisión cuatrienal prevista en el artículo 126 del TRLRHL.

Conforme a dicho precepto, cada cuatro años debe revisarse qué municipios reúnen los requisitos necesarios para integrarse en el modelo de cesión de impuestos estatales.

La revisión correspondiente al ejercicio 2024 supuso la incorporación al modelo de cesión de cinco nuevos municipios:

- Benalmádena.
- Estepona.
- Gandía.
- Molina de Segura.
- Santa Lucía de Tirajana.

La memoria oficial elaborada por el Ministerio de Hacienda explica detalladamente cómo fue necesario recalcular la participación correspondiente al año base 2004 para excluir a estos municipios del modelo general y permitir su integración en el modelo de cesión.

Este aspecto demuestra nuevamente que la mera prórroga presupuestaria resultaba insuficiente para mantener operativo el sistema.

No sólo era necesario actualizar las cuantías económicas, sino también adaptar el ámbito subjetivo de aplicación de cada uno de los modelos de financiación previstos en el TRLRHL.

5.3. El Real Decreto-ley 6/2025: de la actualización puntual a la regulación anual del sistema

La evolución normativa experimenta un nuevo salto cualitativo con la aprobación del **Real Decreto-ley 6/2025, de 17 de junio**, por el que se adoptan medidas relativas a los recursos de los sistemas de financiación territorial.

A diferencia de las normas anteriores, este Real Decreto-ley no se limita a actualizar las entregas a cuenta.

Su contenido presenta una vocación reguladora mucho más amplia.

Los artículos 2 a 6 disciplinan expresamente la determinación del índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado, el cálculo de las liquidaciones definitivas, la actualización del Fondo Complementario de Financiación y las reglas aplicables tanto al modelo de cesión como al modelo general de financiación.

La documentación técnica publicada por el Ministerio de Hacienda para la liquidación definitiva del ejercicio 2024 desarrolla precisamente estas previsiones normativas, reproduciendo los criterios utilizados para el cálculo del índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado, la participación correspondiente a cada municipio y la determinación de las liquidaciones definitivas.

Puede afirmarse que, a partir de este momento, la actualización anual del sistema de financiación local comienza a descansar sobre una doble base normativa: el TRLRHL como norma permanente y los sucesivos reales decretos-leyes como instrumentos de actualización anual de las principales magnitudes económicas.

5.4. El Real Decreto-ley 13/2026 y la consolidación del nuevo modelo

La aprobación del **Real Decreto-ley 13/2026** supone, hasta la fecha, la culminación del proceso iniciado con la prórroga presupuestaria.

A diferencia de los primeros decretos-leyes aprobados tras la ausencia de nuevas Leyes de Presupuestos, el Real Decreto-ley 13/2026 ya no responde a una situación

excepcional aislada, sino que se inserta en una práctica normativa consolidada durante varios ejercicios consecutivos.

Ello permite afirmar que la utilización del decreto-ley ha dejado de desempeñar una función meramente coyuntural para convertirse, en la práctica, en el instrumento anual mediante el cual se actualizan las principales magnitudes económicas del sistema de financiación local.

No se ha producido una modificación formal del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Tampoco ha cambiado el diseño constitucional de la financiación local.

Sin embargo, la práctica legislativa evidencia que el esquema originalmente previsto por el legislador ha experimentado una transformación funcional.

El modelo inicialmente diseñado podía resumirse del siguiente modo:

TRLRHL + Ley anual de Presupuestos = actualización del sistema de financiación.

El modelo realmente aplicado durante el período 2023-2026 responde, por el contrario, al siguiente esquema:

TRLRHL + prórroga presupuestaria + sucesivos reales decretos-leyes = actualización anual del sistema de financiación.

Esta evolución constituye, probablemente, la principal transformación experimentada por la financiación local española desde la aprobación del vigente Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

6. LA INCIDENCIA DE LA PRÓRROGA PRESUPUESTARIA EN LA ELABORACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES

6.1. Un problema eminentemente práctico

La prolongación de la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado no constituye únicamente una cuestión de técnica legislativa. Sus efectos se proyectan

directamente sobre la actividad ordinaria de las entidades locales y, particularmente, sobre la elaboración de sus presupuestos.

Cada ejercicio, cuando las entidades locales inician la preparación de su presupuesto, una de las primeras cuestiones que debe resolverse consiste en determinar la previsión inicial correspondiente a la Participación en los Tributos del Estado.

En un escenario ordinario la respuesta resulta sencilla. La Ley de Presupuestos Generales del Estado fija las entregas a cuenta correspondientes al ejercicio siguiente y el Ministerio de Hacienda comunica individualmente las cantidades que corresponden a cada entidad local.

Sin embargo, cuando el Estado permanece en situación de prórroga presupuestaria desaparece esa referencia normativa anual.

Los municipios deben elaborar sus presupuestos sin conocer todavía cuáles serán las cuantías definitivamente actualizadas de la Participación en los Tributos del Estado, circunstancia que introduce un importante elemento de incertidumbre en la planificación financiera municipal.

La cuestión práctica puede formularse del siguiente modo:

¿Qué importe debe presupuestar una entidad local cuando el Estado continúa funcionando con unos Presupuestos Generales prorrogados y todavía no se ha aprobado la norma que actualizará las entregas a cuenta del ejercicio?

Ni el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales ni el Real Decreto 500/1990 contienen una respuesta expresa a esta cuestión.

La solución debe construirse a partir de los principios generales del Derecho presupuestario y de la propia naturaleza jurídica de las previsiones de ingresos.

6.2. La naturaleza estimativa del presupuesto de ingresos

A diferencia de los créditos de gasto, cuya aprobación tiene carácter limitativo y vinculante, las previsiones de ingresos poseen una naturaleza esencialmente estimativa.

El presupuesto de ingresos no garantiza la efectiva percepción de las cantidades inicialmente previstas, sino que constituye una estimación razonable de los recursos que previsiblemente obtendrá la entidad durante el ejercicio económico.

Esta característica resulta especialmente relevante respecto de la Participación en los Tributos del Estado.

Su importe depende de factores completamente ajenos a la voluntad de la entidad local:

- la evolución de los ingresos tributarios estatales;
- la aprobación de normas de actualización;
- las variables de distribución previstas en el TRLRHL;
- las liquidaciones definitivas;
- las revisiones del ámbito subjetivo de aplicación de los distintos modelos de financiación.

Por ello, la previsión presupuestaria debe elaborarse tomando como referencia los datos oficiales disponibles en el momento de aprobar el presupuesto, sin anticipar incrementos cuya aprobación normativa todavía no se haya producido.

En consecuencia, la prórroga presupuestaria obliga a extremar el principio de prudencia financiera.

Mientras no exista una norma estatal que actualice las entregas a cuenta, la previsión inicial deberá construirse sobre las cuantías oficialmente comunicadas por el Ministerio de Hacienda, sin perjuicio de las modificaciones que posteriormente resulten necesarias una vez aprobada la correspondiente norma estatal.

6.3. La actualización de las entregas a cuenta durante el ejercicio

La experiencia de los ejercicios 2024, 2025 y 2026 demuestra que la actualización de las entregas a cuenta no coincide necesariamente con el inicio del ejercicio presupuestario.

Los sucesivos reales decretos-leyes fueron aprobándose una vez iniciado el ejercicio económico, produciendo efectos sobre las cantidades que perciben mensualmente las entidades locales.

Ello genera una situación singular.

El presupuesto municipal puede haber sido aprobado con unas previsiones calculadas conforme a las cuantías prorrogadas y, pocos meses después, comenzar a recibir entregas a cuenta superiores como consecuencia de la actualización acordada por el Estado.

En nuestra opinión, esta circunstancia no determina la incorrección del presupuesto inicialmente aprobado.

Por el contrario, dicho presupuesto era plenamente conforme con el ordenamiento jurídico, puesto que se elaboró utilizando la información oficial disponible en ese momento.

La actualización posterior constituye un hecho sobrevenido que deberá reflejarse mediante las correspondientes modificaciones presupuestarias cuando resulte necesario, especialmente si el incremento de ingresos financia nuevos gastos o altera significativamente el equilibrio inicialmente previsto.

6.4. La experiencia del ejercicio 2024

La documentación individual elaborada por el Ministerio de Hacienda permite apreciar con claridad el funcionamiento práctico del sistema.

En el caso del Ayuntamiento de Santas Martas (León), las entregas a cuenta correspondientes al modelo general pasaron de **155.189,21 euros** en 2023 a **156.743,67 euros** en 2024 como consecuencia de la actualización practicada tras la aprobación del Real Decreto-ley 4/2024 y de la nueva valoración de las variables de reparto. Asimismo, la documentación ministerial pone expresamente de manifiesto que dicho incremento responde a la actualización de las cuantías inicialmente previstas para el ejercicio anterior y al aumento del importe global destinado al sistema de financiación local.

Este ejemplo refleja con claridad la incidencia práctica de la prórroga presupuestaria.

El incremento de recursos no deriva de una decisión adoptada por la entidad local, ni de modificaciones en sus tributos propios, sino exclusivamente de una actualización normativa estatal aprobada una vez iniciado el ejercicio presupuestario.

6.5. Incidencia sobre los principios presupuestarios

La sucesión de prórrogas presupuestarias no altera únicamente la forma de calcular las entregas a cuenta.

También incide sobre algunos de los principios clásicos del Derecho presupuestario.

En primer lugar, afecta al **principio de anualidad**, en la medida en que las principales magnitudes económicas del sistema dejan de conocerse antes del inicio del ejercicio para determinarse una vez comenzado éste.

En segundo lugar, condiciona la **planificación financiera** de las entidades locales, obligando a elaborar previsiones de ingresos sobre la base de información necesariamente provisional.

Finalmente, exige una mayor flexibilidad en la ejecución del presupuesto, al ser frecuente que la actualización de las entregas a cuenta determine la necesidad de tramitar modificaciones presupuestarias durante el propio ejercicio.

No obstante, conviene destacar que esta situación no ha comprometido la suficiencia financiera de las entidades locales.

Muy al contrario, los sucesivos reales decretos-leyes han permitido adaptar las entregas a cuenta a la evolución real de los ingresos tributarios del Estado y mantener el funcionamiento ordinario del sistema de financiación local.

La principal consecuencia de este nuevo escenario no ha sido, por tanto, una reducción de recursos, sino una menor previsibilidad en la planificación presupuestaria de las entidades locales.

7. LA UTILIZACIÓN REITERADA DEL REAL DECRETO-LEY Y SU INCIDENCIA SOBRE EL MODELO CONSTITUCIONAL DE FINANCIACIÓN LOCAL

7.1. Planteamiento de la cuestión

La utilización del real decreto-ley para actualizar las entregas a cuenta de la Participación en los Tributos del Estado durante un ejercicio aislado difícilmente suscitaría dudas desde la perspectiva constitucional.

La financiación de las entidades locales constituye un elemento esencial para el funcionamiento ordinario del Estado y la falta de actualización de las entregas a cuenta podría comprometer gravemente la suficiencia financiera garantizada por el artículo 142 de la Constitución.

Sin embargo, la reiteración de esta técnica normativa durante varios ejercicios consecutivos plantea una cuestión distinta.

El debate ya no consiste únicamente en determinar si concurriría una situación de extraordinaria y urgente necesidad en cada uno de los reales decretos-leyes aprobados.

La cuestión consiste en determinar si un instrumento constitucionalmente excepcional ha terminado convirtiéndose, de hecho, en el mecanismo ordinario mediante el cual se actualiza anualmente uno de los principales recursos financieros de las entidades locales.

Esta constituye, a nuestro juicio, la principal cuestión jurídica suscitada por la evolución normativa analizada en el presente trabajo.

7.2. Los límites constitucionales del decreto-ley

El artículo 86 de la Constitución autoriza al Gobierno para dictar disposiciones legislativas provisionales únicamente en caso de extraordinaria y urgente necesidad.

La doctrina del Tribunal Constitucional ha señalado reiteradamente que dicho presupuesto habilitante constituye un auténtico requisito jurídico y no una mera apreciación política inmune al control jurisdiccional.

La existencia de una situación que exige una respuesta normativa inmediata, la conexión entre dicha situación y las medidas adoptadas, así como el respeto a los límites materiales establecidos por el propio artículo 86 CE, constituyen los elementos esenciales sobre los que descansa el control constitucional del decreto-ley.

Aplicando esta doctrina al ámbito de la financiación local, parece razonable concluir que la actualización urgente de las entregas a cuenta encuentra suficiente justificación cuando la ausencia de una nueva Ley de Presupuestos puede comprometer gravemente el funcionamiento financiero de las entidades locales.

Ahora bien, la reiteración de esta solución normativa durante varios ejercicios consecutivos obliga a formular una reflexión de mayor alcance sobre la evolución del propio sistema de financiación local.

7.3. Una transformación funcional del sistema

No puede afirmarse que la sucesión de reales decretos-leyes haya modificado formalmente el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Los artículos que regulan la Participación en los Tributos del Estado permanecen inalterados.

Tampoco se ha producido una modificación constitucional del sistema de financiación local.

Sin embargo, sí puede apreciarse una transformación funcional del modelo.

Desde la aprobación del TRLRHL en 2004, el funcionamiento del sistema descansaba sobre una estructura claramente definida:

- una norma permanente regulaba la arquitectura del sistema;
- una Ley anual de Presupuestos actualizaba las principales magnitudes económicas.

La evolución experimentada entre 2023 y 2026 ha modificado esta dinámica.

En la práctica, la actualización anual ha pasado a realizarse mediante sucesivos reales decretos-leyes aprobados durante la vigencia de unos Presupuestos Generales del Estado prorrogados.

Nos encontramos, por tanto, ante una alteración funcional del sistema de actualización de la financiación local, sin que ello haya supuesto una modificación formal de su regulación permanente.

8. CONCLUSIONES

Del análisis efectuado pueden extraerse las siguientes conclusiones:

Primera. La Participación en los Tributos del Estado constituye el principal instrumento de financiación incondicionada de las entidades locales españolas y representa una manifestación directa del principio constitucional de suficiencia financiera proclamado por el artículo 142 de la Constitución Española.

Segunda. El modelo diseñado por el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales distingue adecuadamente entre la regulación permanente del sistema de financiación y su actualización anual mediante las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado, configurando un sistema estable desde el punto de vista estructural y flexible en su dimensión económica.

Tercera. La ausencia de nuevas Leyes de Presupuestos Generales del Estado durante los ejercicios posteriores a 2023 ha puesto de manifiesto una insuficiencia del diseño normativo vigente, al no prever el TRLRHL un mecanismo específico de actualización de la financiación local para los supuestos de prórroga presupuestaria prolongada.

Cuarta. La sucesión de disposiciones adicionales incorporadas a las últimas Leyes de Presupuestos Generales del Estado y, posteriormente, de los Reales Decretos-leyes 8/2023, 4/2024, 6/2025 y 13/2026 ha permitido preservar la suficiencia financiera de las entidades locales y garantizar la continuidad del sistema sin interrupciones materiales.

Quinta. Desde una perspectiva funcional, dichos reales decretos-leyes han asumido tareas que históricamente correspondían a la Ley anual de Presupuestos, especialmente la determinación de las entregas a cuenta, la actualización del índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado, la revisión del ámbito subjetivo de aplicación de los distintos modelos de financiación y la regulación de las liquidaciones definitivas.

Sexta. No puede afirmarse que esta evolución haya modificado formalmente el régimen jurídico contenido en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Sin embargo, sí cabe apreciar una alteración funcional del sistema de actualización de la financiación local, al haber pasado el real decreto-ley a desempeñar, en la práctica, funciones tradicionalmente reservadas a la Ley anual de Presupuestos.

Séptima. Desde la perspectiva constitucional, la utilización del decreto-ley encuentra justificación en la necesidad de garantizar la continuidad financiera de las entidades locales. No obstante, la reiteración de esta técnica normativa durante varios ejercicios consecutivos invita a reflexionar sobre el alcance del presupuesto habilitante previsto en el artículo 86 CE y sobre la conveniencia de reforzar normativamente los mecanismos ordinarios de actualización del sistema.

Octava. Desde la perspectiva presupuestaria, la experiencia acumulada entre 2022 y 2026 pone de manifiesto que la principal consecuencia de la prórroga presupuestaria no ha sido una disminución de los recursos de las entidades locales, sino una reducción de la previsibilidad presupuestaria, circunstancia que obliga a una gestión financiera más dinámica y a una mayor utilización de las técnicas de modificación presupuestaria.

Novena. Resultaría conveniente incorporar al propio Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales una regulación específica para los supuestos de prórroga presupuestaria prolongada, estableciendo un mecanismo automático de actualización provisional de las entregas a cuenta que permitiera reforzar la seguridad jurídica y evitar la necesidad de acudir reiteradamente a la legislación de urgencia.

Décima. La experiencia normativa desarrollada entre 2022 y 2026 constituye uno de los episodios más relevantes de la evolución reciente del sistema español de

financiación local. Lo que inicialmente apareció como una respuesta coyuntural a la ausencia de nuevos Presupuestos Generales del Estado ha terminado evidenciando la necesidad de replantear los mecanismos jurídicos mediante los cuales se garantiza la actualización anual de uno de los principales recursos financieros de las entidades locales.

9. BIBLIOGRAFÍA

I. Normativa

- Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.
- Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo I del Título VI de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.
- Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022.
- Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.
- Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía.
- Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio, por el que se prorrogan determinadas medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo y se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, energética y social.
- Real Decreto-ley 6/2025, de 17 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de financiación territorial.
- Real Decreto-ley 13/2026.

II. Jurisprudencia

- STC 4/1981, de 2 de febrero.
- STC 29/1982, de 31 de mayo.
- STC 111/1983, de 2 de diciembre.
- STC 63/1986, de 21 de mayo.
- STC 76/1992, de 14 de mayo.
- STC 237/1992, de 15 de diciembre.
- STC 109/1998, de 21 de mayo.
- STC 104/2000, de 13 de abril.
- STC 3/2003, de 16 de enero.
- STC 68/2007, de 28 de marzo.
- STC 137/2011, de 14 de septiembre.
- STC 139/2016, de 21 de julio.
- STC 61/2018, de 7 de junio.
- STC 14/2020, de 28 de enero.

III. Documentación administrativa

MINISTERIO DE HACIENDA. Secretaría General de Financiación Autonómica y Local. *Financiación de los municipios de menos de 75.000 habitantes. Liquidación definitiva de la participación en los tributos del Estado correspondiente al ejercicio 2024.*

MINISTERIO DE HACIENDA. Secretaría General de Financiación Autonómica y Local. *Financiación de los municipios de más de 75.000 habitantes, capitales de provincia o de Comunidad Autónoma, y de las provincias y entes asimilados. Liquidación definitiva correspondiente al ejercicio 2024.*

MINISTERIO DE HACIENDA. Secretaría General de Financiación Autonómica y Local. *Resoluciones individuales de las entregas a cuenta correspondientes al ejercicio 2024.*