



## II INFORME RED LOCALIS

### Presupuestos y financiación local: la hora de la verdad

Codirectores:  
**Concepción Campos Acuña**  
**Roberto Fernández Llera**

Coordinadora:  
**María Cadaval Sampedro**







# II Informe Red Localis

Presupuestos y financiación local:  
la hora de la verdad

**Codirectores:**

*Concepción Campos Acuña*

*Roberto Fernández Llera*

**Coordinadora:**

*María Cadaval Sampedro*

© **RED LOCALIS, Red Local de Administración Pública**, 2018

Codirectores: Concepción Campos Acuña y Roberto Fernández LLera

Coordinadora: María Cadaval Sampedro

**Edición:** Octubre 2018

**ISBN versión impresa:** 978-84-7052-789-0

**ISBN versión electrónica:** 978-84-7052-790-6

Diseño, Preimpresión e Impresión por Wolters Kluwer España, S.A.

*Printed in Spain*

Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, RED LOCALIS, se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **CEDRO** (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

# **II Informe Red Localis Presupuestos y financiación local: la hora de la verdad**

Codirectores: Concepción Campos Acuña y  
Roberto Fernández LLera

Coordinadora: María Cadaval Sampedro





## ÍNDICE SISTEMÁTICO

NOTA .....	15
PRESENTACIÓN. María CADAVAL SAMPEDRO .....	17
<b>CAPÍTULO I. BUEN GOBIERNO ECONÓMICO COMO DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN.</b> Concepción CAMPOS ACUÑA.....	23
1. EL BUEN GOBIERNO COMO DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN .....	27
2. APROXIMACIÓN A LA NOCIÓN DE BUENA ADMINISTRACIÓN .....	29
2.1. El reflejo de la buena administración en la Constitución: la diatriba entre eficacia y eficiencia .....	29
2.2. La buena administración en el contexto europeo: la Carta Europea de Derechos Fundamentales. ....	30
2.3. El derecho a una buena administración en la jurisprudencia .....	31
3. EL BUEN GOBIERNO ECONÓMICO: UN <i>TERTIUM GENUS</i> ENTRE LA ÉTICA Y LA GESTIÓN .....	32
3.1. La reforma constitucional de 2011: la estabilidad presupuestaria y su ejecución. ....	33
3.2. El buen gobierno económico en la normativa sobre transparencia y buen gobierno. ....	35
3.3. El ámbito subjetivo del buen gobierno económico. ....	40
3.4. Instrumentos de control de buen gobierno económico y la buena administración. ....	42
4. CONCLUSIONES .....	43
BIBLIOGRAFÍA .....	45

<b>CAPÍTULO II. ENDEUDAMIENTO Y REGLA DE GASTO DE LAS ENTIDADES LOCALES.</b> Antonio LÓPEZ DÍAZ .....	47
1. INTRODUCCIÓN. ALGUNOS DATOS SOBRE LOS RESULTADOS Y DEUDA DE LAS ENTIDADES LOCALES EN TÉRMINOS DE CONTABILIDAD NACIONAL. ....	51
2. EL ENDEUDAMIENTO DE LAS ENTIDADES LOCALES. ....	55
2.1. El régimen del endeudamiento derivado de la normativa de estabilidad. ....	56
2.2. Límites tradicionales al endeudamiento en la ley reguladora de las haciendas locales. ....	57
3. LA REGLA DE GASTO .....	69
BIBLIOGRAFÍA. ....	72
 <b>CAPÍTULO III. EL CONTROL INTERNO EN LAS ENTIDADES LOCALES.</b> Jordi VILA-VILA y Ana HERRERO-ALCALDE .....	75
1. INTRODUCCIÓN. ....	79
2. EL CONTROL INTERNO. UNA APROXIMACIÓN A SU CONCEPTO Y CONTENIDO .....	81
3. LA REGULACIÓN LEGAL DEL CONTROL INTERNO. ....	83
4. REVISIÓN DE LA LITERATURA. ....	85
5. EL CONTROL INTERNO EN LOS AYUNTAMIENTOS VALENCIANOS .....	87
5.1. Fiscalización de la contratación. ....	87
5.2. Fiscalización del control interno .....	92
6. CONCLUSIÓN. ....	97
BIBLIOGRAFÍA. ....	98
 <b>CAPÍTULO IV. CONTROL INTERNO Y EXTERNO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL: UNA SIMBIOSIS NECESARIA.</b> Mirta GARCÍA ROSA y Gloria Gadea BADAL ORTIZ .....	103
1. INTRODUCCIÓN. ....	107
2. EL ORIGEN DEL CONTROL: DEL CONTROL COMO SANCIÓN A SU NECESIDAD PARA LA ÓPTIMA GESTIÓN .....	108
3. NECESIDAD DE AMBOS CONTROLES Y SU RETROALIMENTACIÓN. ....	110
4. AUTONOMÍA, INDEPENDENCIA, RECURSOS Y FORMACIÓN DEL PERSONAL AL SERVICIO DEL CONTROL PÚBLICO .....	120
5. CONCLUSIÓN. ....	122
BIBLIOGRAFÍA. ....	123

<b>CAPÍTULO V. LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. VISIÓN GENERAL Y PROPUESTAS DE IMPLEMENTACIÓN.</b> José Carlos COBOS GODOY .....	125
1. INTRODUCCIÓN.....	129
2. CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS .....	130
3. LA NECESARIA REFORMA DE LA LEY DE HACIENDAS LOCALES EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS.....	133
4. CONCLUSIONES .....	142
BIBLIOGRAFÍA.....	144
<b>CAPÍTULO VI. ¿QUÉ HACEMOS CON EL IAE?</b> Francisco PEDRAJA CHAPARRO y Javier SUÁREZ PANDIELLO .....	145
1. INTRODUCCIÓN.....	149
2. IAE: DATOS Y CIFRAS .....	151
3. IAE: ALGUNAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES .....	160
4. ¿UN FUTURO PARA NUESTRO IAE? .....	163
BIBLIOGRAFÍA.....	166
<b>CAPÍTULO VII. EL IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DE VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA.</b> Montse CARPIO CARRO.....	167
1. INTRODUCCIÓN.....	171
2. EL IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DE VALOR DE TERRENOS DE NATURALEZA URBANA .....	171
2.1. Naturaleza y hecho imponible.....	171
2.2. La transmisión de la propiedad .....	172
2.3. El sujeto pasivo .....	172
2.4. El devengo y el plazo para su presentación .....	173
2.5. La base imponible y la cuota tributaria.....	173
3. UN IMPUESTO CONTROVERTIDO.....	174
3.1. Una propuesta alternativa de cálculo.....	174
3.2. El criterio de la Dirección General de Tributos.....	177
4. LOS PRECURSORES: LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS .....	179
4.1. Las sentencias del Tribunal Constitucional.....	180
4.2. La normativa de los Territorios Históricos que modifican el IIVTNU .....	181

5.	LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 107.1, 107.2 Y 110.4 DEL TRLHL . . . . .	186
6.	LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO . . . . .	188
7.	LAS MODIFICACIONES O ADAPTACIONES EN EL RÉGIMEN LEGAL DEL IMPUESTO . . . . .	189
	7.1. El acuerdo de la FEMP de 30 de mayo de 2017 . . . . .	189
	7.2. El Proyecto de Ley por el que se modifica el TRLHL. . . . .	190
8.	LA INSEGURIDAD JURÍDICA. . . . .	191
9.	CONCLUSIONES . . . . .	192
	BIBLIOGRAFÍA . . . . .	192

**CAPÍTULO VIII. LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN LOCAL DERIVADAS DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA.** Hilario M. HERNÁNDEZ

JIMÉNEZ. . . . .	195	
1.	INTRODUCCIÓN. . . . .	197
2.	ACTIVIDAD URBANÍSTICA DE LAS ENTIDADES LOCALES. . . . .	198
3.	FUENTES DE FINANCIACIÓN DERIVADAS DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. . . . .	200
4.	FUENTES DE FINANCIACIÓN DERIVADAS DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO. . . . .	200
	4.1. Tasas . . . . .	200
	4.2. Garantías . . . . .	202
	4.3. Convenios de planeamiento. . . . .	203
	4.4. Determinaciones específicas del planeamiento . . . . .	205
5.	FUENTES DE FINANCIACIÓN DERIVADAS DE LA GESTIÓN DEL PLANEAMIENTO. . . . .	206
	5.1. Adjudicación de parcelas. . . . .	206
	5.2. Iniciativa pública en la gestión del planeamiento. . . . .	210
	5.3. Garantías en el proceso de gestión urbanística. . . . .	212
6.	FUENTES DE FINANCIACIÓN DERIVADAS DE LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO . . . . .	214
	6.1. Licencias urbanísticas . . . . .	214
	6.2. Actuaciones sobre suelo no urbanizable . . . . .	218
7.	FUENTES DE FINANCIACIÓN DERIVADAS DE LA DISCIPLINA URBANÍSTICA . . . . .	220
8.	CONCLUSIONES . . . . .	223
	BIBLIOGRAFÍA . . . . .	224

<b>CAPÍTULO IX. LA ACTIVIDAD MEDIOAMBIENTAL EN LAS ENTIDADES LOCALES Y SU FINANCIACIÓN.</b> Manuel VÁZQUEZ SESMONDE. . . . .	227
1. INTRODUCCIÓN. . . . .	231
2. COMPETENCIAS LOCALES EN MEDIO AMBIENTE . . . . .	233
2.1. El medioambiente en la Unión Europea . . . . .	233
2.2. El medio ambiente en España. . . . .	239
3. LA FINANCIACIÓN DE LA ACTUACIÓN MEDIOAMBIENTAL DE LAS ENTIDADES LOCALES. . . . .	249
3.1. Consideraciones generales. . . . .	249
3.2. La financiación de la actuación medioambiental en el ámbito local. . . . .	257
4. CUESTIONES PENDIENTES . . . . .	275
5. CONCLUSIONES . . . . .	276
ANEXOS. . . . .	278
Primero. Relación de normativa gallega de carácter ambiental	278
Segundo. Relación de posibles competencias medioambientales de las entidades locales. . . . .	281
BIBLIOGRAFÍA. . . . .	284

**CAPÍTULO X. TURISMO Y FINANCIACIÓN LOCAL: ¿ES VIABLE UN IMPUESTO LOCAL SOBRE LAS ESTANCIAS TURÍSTICAS?**

Alberto VAQUERO GARCÍA . . . . .	285
1. INTRODUCCIÓN. . . . .	289
2. LOS TRIBUTOS LOCALES SOBRE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA: ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA. . . . .	290
3. EL INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES Y LA IMPOSICIÓN SOBRE EL TURISMO Y LA POSICIÓN DE LA FEMP Y LA FEGAMP . . . . .	294
4. UN ANÁLISIS DESDE LA ÓPTICA COMPARADA. . . . .	296
5. CONCLUSIONES . . . . .	298
BIBLIOGRAFÍA. . . . .	299

**CAPÍTULO XI. TASAS, PRECIOS PÚBLICOS, CONTRIBUCIONES ESPECIALES Y OTRAS NOVEDADES PARA EL MUNICIPIO.** Roberto

FERNÁNDEZ LLERA. . . . .	303
1. INTRODUCCIÓN. . . . .	307
2. TEORÍA BÁSICA Y NORMATIVA MÍNIMA . . . . .	309

3.	RADIOGRAFÍA BÁSICA DEL PRINCIPIO DEL BENEFICIO . . .	313
4.	ALGUNOS ESBOZOS DE REFORMAS PENDIENTES . . . . .	323
	4.1. Tasas y precios públicos: largo recorrido . . . . .	323
	4.2. Contribuciones especiales: crecer o morir . . . . .	325
	4.3. Medidas complementarias . . . . .	326
5.	CONCLUSIONES . . . . .	327
	BIBLIOGRAFÍA . . . . .	327

**CAPÍTULO XII. FONDOS EUROPEOS Y FINANCIACIÓN LOCAL EN GALICIA.** Miguel CORGOS LÓPEZ-PRADO. . . . .

331

1.	INTRODUCCIÓN . . . . .	335
2.	ACTUACIONES DE INVERSIÓN CON PERSPECTIVA LOCAL. LA AGENDA URBANA DE LA UE. . . . .	339
	2.1. La agenda urbana de la UE . . . . .	340
3.	LOS FONDOS GESTIONADOS POR LOS AYUNTAMIENTOS GALLEGOS. . . . .	343
	3.1. Los programas plurirregionales. . . . .	343
	3.2. Los programas operativos regionales . . . . .	346
4.	CONCLUSIONES . . . . .	349
	BIBLIOGRAFÍA . . . . .	351

**CAPÍTULO XIII. EVOLUCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS INCONDICIONADAS DEL ESTADO A LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES.** Alfonso UTRILLA DE LA HOZ . . . . .

353

1.	INTRODUCCIÓN: MARCO TEÓRICO COMPARADO. . . . .	357
2.	REGULACIÓN NORMATIVA DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS DEL ESTADO . . . . .	363
3.	LOS EFECTOS ECONÓMICOS DEL DISEÑO ACTUAL. . . . .	365
4.	CONCLUSIONES . . . . .	379
	BIBLIOGRAFÍA . . . . .	380

**CAPÍTULO XIV. FEDERALISMO FISCAL Y FINANCIACIÓN LOCAL.** Maite VILALTA FERRER. . . . .

383

1.	INTRODUCCIÓN . . . . .	387
2.	PRINCIPALES ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN LOCAL EN PAÍSES FEDERALES . . . . .	388
	2.1. El marco institucional de las relaciones fiscales entre los gobiernos que constituyen la Federación . . . . .	388

2.2.	Las competencias de los gobiernos locales en los países federales y su peso dentro del conjunto del sector público .....	390
2.3.	La procedencia y la tipología de los ingresos de los gobiernos locales: una cuestión de autonomía financiera y equidad .....	392
3.	EL MODELO DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO ESPAÑOL: SEMEJANZAS Y DIVERGENCIAS RESPECTO UN MODELO DE HACIENDA FEDERAL .....	397
4.	CONCLUSIONES .....	404
	BIBLIOGRAFÍA .....	406

**CAPÍTULO XV. FINANCIACIÓN PROVINCIAL: LA DIFICULTAD DE FINANCIAR COMPETENCIAS FUNCIONALES.** Manuel ZAFRA

VÍCTOR .....	409	
1.	INTRODUCCIÓN .....	413
2.	LA AUTONOMÍA PROVINCIAL EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL .....	420
3.	HACIA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL .....	423
4.	CONCLUSIONES .....	428
	BIBLIOGRAFÍA .....	429

**CAPÍTULO XVI. RELEVANCIA DE LA PLANIFICACIÓN COMO PRINCIPIO DE ACTUACIÓN PARA UNA MEJOR ORGANIZACIÓN DE LA GESTIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL.** José Domingo

GALLEGO ALCALÁ .....	431	
1.	INTRODUCCIÓN .....	435
2.	PLANIFICACIÓN TRIBUTARIA .....	444
3.	TRANSPARENCIA MUNICIPAL EN LA PLANIFICACIÓN TRIBUTARIA. PUBLICIDAD ACTIVA .....	454
4.	CONCLUSIONES .....	458
	BIBLIOGRAFÍA .....	459

**CAPÍTULO XVII. FINANCIACIÓN DE LOS MUNICIPIOS RURALES Y ESFUERZO FISCAL: EL CASO ESPAÑOL.** Jaime VALLÉS-GIMÉNEZ

y Anabel ZÁRATE-MARCO .....	461	
1.	INTRODUCCIÓN .....	465
2.	CONCEPTO DE MUNICIPIO RURAL Y PRINCIPALES MAGNITUDES .....	466
3.	LA ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS PROPIOS DE LOS MUNICIPIOS RURALES .....	469

4.	IMPORTANCIA DE LAS SUBVENCIONES A LOS MUNICIPIOS RURALES . . . . .	479
5.	ESFUERZO FISCAL DIFERENCIAL DE LOS MUNICIPIOS RURALES . . . . .	483
6.	GESTIÓN Y EFICACIA RECAUDATORIA DE LOS MUNICIPIOS RURALES . . . . .	489
7.	CONCLUSIONES . . . . .	491
	BIBLIOGRAFÍA . . . . .	493
<b>CAPÍTULO XVIII. ÁREAS METROPOLITANAS Y COLABORACIÓN FINANCIERA . María CADAVAL SAMPEDRO . . . . .</b>		<b>495</b>
1.	INTRODUCCIÓN . . . . .	499
2.	LA REORDENACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LA HACIENDA LOCAL: ¿UNA TAREA PENDIENTE? . . . . .	500
	2.1. La experiencia comparada europea . . . . .	504
3.	LA FINANCIACIÓN METROPOLITANA . . . . .	509
4.	LA HACIENDA LOCAL EN ESPAÑA: UNA MIRADA URBANA . . . . .	514
	4.1. ¿De dónde venimos? . . . . .	514
	4.2. ¿Hacia dónde vamos? . . . . .	516
	4.3. Reordenación y simplificación de la hacienda urbana: una tarea pendiente . . . . .	519
5.	CONCLUSIONES . . . . .	521
	BIBLIOGRAFÍA . . . . .	522



## NOTA



La Red Local de Administración Pública, es una red sobre el mundo local español, de la que forman parte profesores e investigadores universitarios y profesionales del mundo local. La Red Localis busca convertirse en un foro de reflexión sobre la gestión del municipalismo, con el objetivo de transferir conocimiento desde las universidades y la administración local para mejorar el debate público sobre temas de interés local. La red cuenta con un apartado específico sobre el mundo local gallego. La Red Localis cuenta con el apoyo logístico y material del grupo de investigación GEN (Governance and Economics research Network) de la Universidad de Vigo.



Desde Red Localis y GEN queremos reiterar nuestro sincero agradecimiento a la Diputación Provincial de Ourense por su fundamental apoyo financiero e institucional, que se ha materializado a través de la firma de un convenio para el estudio, investigación y difusión sobre el municipalismo, sin el cual no hubiese sido posible culminar este informe, así como otras iniciativas relevantes en el ámbito de la gestión pública local. El respaldo a estos espacios de encuentro entre personas expertas, académicos y profesionales, tanto de Galicia como de toda España, resulta crucial para seguir avanzando en un mejor desarrollo de nuestras administraciones públicas.



# PRESENTACIÓN

María CADAVAL SAMPEDRO

La aprobación de la Constitución de 1978 mudó la configuración administrativa española y consagró las comunidades autónomas como nivel intermedio de gobierno. En cuatro décadas el Estado español adoptó un modelo cuasifederal, de los más descentralizados entre los países de la Unión Europea y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), pero con tareas aún diferidas. Mientras, las entidades locales se han quedado ancladas en el pasado, a la espera de una segunda descentralización que no llega. La costumbre, algunas inercias y otros elementos más mundanos hacen que la ansiada armonía que precisa el triángulo funcional, organizacional y financiero, no siempre se alcance. Los municipios, las diputaciones y las demás entidades locales siguen atrapadas en el corsé institucional que las concibió dos siglos atrás, desde donde miran con anhelo lo que fueron y con deseo lo que les gustaría ser.

En este último período, la hacienda local no fue ajena a los efectos de la crisis económica. Una década después de la caída de Lehman Brothers, aún se resiente de las heridas que produjeron en sus arcas la merma de la recaudación impositiva y la asunción de competencias impropias que obligaron, al menos sobre el papel, a una reordenación. En este contexto se abordaron distintas reformas legislativas, entre las que se cuenta la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, cuya decepción resolutive sigue dejando pendiente de clarificar muchas cuestiones.

Ello no es óbice para que los responsables de la administración local trabajen con ahínco en la mutación de la concepción de ciudadanos a clientes, que avancen en el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, y que den respuesta a los retos sociales más urgentes: el envejecimiento, la despoblación del rural, la inmigración o la gobernanza urbana con la vista puesta en la transformación de la

economía hacia un modelo circular y sostenible. Esta nueva era se afronta bajo un patrón de fórmulas de gestión innovadoras y la expectativa de un nuevo modelo de financiación —siempre a rebufo del autonómico— mientras la profesionalización constituye aún hoy un desafío.

El II Informe Red Localis trata de arrojar luz sobre estos retos de la hacienda local, a la vez que estimular propuestas sobre la organización, la financiación y el control de las entidades. De la mano de relevantes expertos en la materia —del mundo universitario y de la administración— se abordan estos temas, organizados en tres ejes. En el primero se insiste en la necesidad de introducir buenas prácticas de presupuestación y control. El segundo bloque aborda la financiación local, con una mirada puesta en los impuestos propios y las nuevas posibilidades que se abren en el ámbito tributario. La tercera parte viene a completar un análisis que quiere ser coherente con los desafíos pendientes de la administración local. Se aborda el vetusto esquema institucional, contrario a cualquier planteamiento estructurante de futuro, que sigue enrocado en la búsqueda incesante de un *tertium genus* capaz de conjugar con eficiencia económica e inteligencia política el ámbito funcional y organizacional.

Merece la pena glosar brevemente cada uno de los dieciocho trabajos que han realizado veintidós expertos, en una nueva contribución de Red Localis a la reflexión, el debate y la transferencia de conocimiento desde la Universidad y la Administración, para que la hacienda local deje de languidecer y renazca con fuerza al reencuentro de lo que debe ser.

## I. PRESUPUESTACIÓN Y CONTROL

Cuatro aportaciones conforman este primer bloque que comienza con el examen de la relación entre una buena administración y un buen gobierno, como base fundamental del Estado democrático y de derecho. **Concepción Campos Acuña** realiza un repaso normativo de las principales novedades incorporadas al albur de la crisis económica, una nueva hoja de ruta en la que los principios de eficiencia y eficacia se erigen en los vectores que conectan el ámbito administrativo con el económico. Todo ello envuelto en la transparencia y objetividad que se deriva de la rendición de cuentas o *accountability*, que precisa de mecanismos coercitivos para garantizar su cumplimiento. El profesor **Antonio López Díaz** pone la mirada en el régimen de endeudamiento y la regla de gasto que se aplica a las entidades locales. Después de una revisión de la capacidad o necesidad de financiación de los tres niveles de gobierno —central, autonómico y local— llama la atención sobre el escrupuloso cumplimiento de los estrictos límites que se han impuesto a las entidades locales. Este hecho, unido a su sentido de responsabilidad institucional,

propicia que el endeudamiento para 2020 se estime por debajo del objetivo fijado.

Las cuestiones normativas son insoslayables para afrontar los aspectos nucleares del control, interno y externo. **Ana Herrero-Alcalde** y **Jordi Vila-Vila** llevan a cabo un exhaustivo examen sobre los informes de fiscalización de la Sindicatura de Comptes, que revelan importantes carencias en el control interno de las entidades locales valencianas. A pesar de la normativa, el incumplimiento en ámbitos como la contratación pública es habitual, más aún en temas de adjudicación. Los autores alertan de la necesidad de garantizar la legalidad de la actuación de la Administración —condición necesaria pero no suficiente para una correcta gestión—, que a día de hoy carece de los recursos humanos y técnicos suficientes para poder desarrollarse con éxito. En la misma línea **Mirta García Rosa** y **Gadea Badal Ortiz**, después de un estudio pormenorizado de las limitaciones que se derivan del ejercicio del control interno y externo, señalan la conveniencia de conectarlos para evitar duplicidades indeseables y lograr una gestión transparente, que devuelva a los ciudadanos la confianza en lo público. Los principios de eficacia, eficiencia y equidad han de acompañarse de ética, transparencia y buen gobierno.

**José Carlos Cobos** cierra este bloque de artículos con una visión general sobre la presupuestación y control. A partir de una célebre cita del jurista y político norteamericano Woodrow Wilson —«El mundo debería ser un lugar seguro para la democracia»—, repasa la génesis del presupuesto participativo y señala las reformas que serían necesarias en España para su correcta implantación. Bajo la premisa de que las demandas de la ciudadanía requieren una alteración de los mecanismos presupuestarios que hagan funcionar la maquinaria de la administración local, sostiene que la incorporación de sistemas de negociación y comunicación entre la administración y el ciudadano es una tarea pendiente que hay que abordar para conseguir el refuerzo democrático del país.

## II. FINANCIACIÓN LOCAL

Planteadas las cuestiones previas que requiere un análisis sobre hacienda local, se abre el segundo bloque para abordar algunas discusiones pendientes en el ámbito de la financiación. **Francisco Pedraja Chaparro** y **Javier Suárez Pandiello** formulan la siguiente pregunta: ¿Deben las actividades económicas contribuir al sostenimiento de las haciendas locales? A lo que responden categóricamente que sí. Los servicios públicos han de financiarse no solo con tributos vinculados a la propiedad inmobiliaria sino también con otros relacionados con la actividad económica, bajo el principio del beneficio. Los autores

apuestan por una reforma en profundidad del Impuesto de Actividades Económicas (IAE), que depure los defectos del actual, pero lejos de la amputación normativa que supuso el cambio introducido en el año 2002. Las múltiples deficiencias en su configuración no son óbice para proponer soluciones, como ya se ha hecho en otros países del entorno, y adaptar el gravamen al beneficio o valor añadido que generen las actividades. Terapia y no eutanasia sigue siendo la receta a aplicar para procurar la vuelta de un IAE a la altura de los tiempos. **Montse Carpio Carro** llama la atención sobre un impuesto tradicional en nuestro ordenamiento jurídico, el Impuesto sobre el Incremento de Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana, que está en entredicho después de que sentencias recientes del Tribunal Constitucional marcasen un punto de inflexión sobre su regulación. La autora apela al carácter urgente para se avance en una nueva normativa que evite la actual situación de indefensión e inseguridad jurídica tanto para el ciudadano como para sus gestores.

Un repaso por los recursos de las entidades locales que enumera el artículo 2 del RD Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, revela que los tributos propios y las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas son la principal fuente de financiación. **Hilario Hernández Jiménez** va más allá y no solo sistematiza la relación existente de fuentes de ingresos de la administración local, sino que además sugiere nuevos recursos que podrían derivarse de la actividad urbanística y aquellos que, exigiéndose, no debieran hacerlo. Eso sí, siempre bajo los criterios de racionalidad y prudencia.

Al lado de las fuentes de financiación clásicas, las nuevas ventanas de oportunidad que se abren para las haciendas locales en el ámbito medioambiental, están aún por explorar. Para **Manuel Vázquez Sesmonde** la tarea que han asumido tanto los municipios como las diputaciones provinciales en la lucha contra el cambio climático puede ser determinante para su éxito futuro, siempre y cuando consigan implicar a los ciudadanos. Señala que su participación no debe circunscribirse únicamente a la concesión de fondos, ya que ve necesarias las redes de interés. Las políticas de *bottom up* han de combinarse con la alfabetización ambiental, la ecoinnovación y la transición hacia una economía verde. **Alberto Vaquero García**, por su parte, se adentra en la posibilidad impositiva que abre el turismo para la financiación local. Bajo la premisa de compensar las externalidades negativas que genera esta actividad y el incremento de gasto municipal, el impuesto a las pernoctas ayudaría a asegurar unos recursos necesarios para garantizar los servicios públicos de calidad que alimentarían, a su vez, un mayor atractivo turístico. Su implanta-

ción requiere de un cambio en la legislación, al tiempo que el autor recomienda un proceso previo de armonización intermunicipal para evitar prácticas de competencia fiscal.

Los argumentos teóricos que justifican los ingresos basados en el principio del beneficio para la financiación de la hacienda local, se imbrican con los aspectos positivos de la normativa española. Este mix teórico-práctico sirve de base a **Roberto Fernández Llera** para identificar los problemas potenciales que puede tener la exacción de tasas, precios públicos y contribuciones especiales, a la vez que aporta la clave para la superación: los objetivos de equidad han de enfocarse hacia las políticas de gasto social.

A los recursos propios se añaden los ingresos procedentes de otros niveles de administración. Es poco habitual medir el impacto —cualitativo y cuantitativo— que los fondos europeos tienen sobre la línea de gasto de las administraciones locales, como hace Red Localis de la mano de **Miguel Corgos López-Prado**. Con especial referencia a Galicia, llama la atención sobre el papel determinante que pueden tener las corporaciones locales al hacer de nexo entre la administración, la empresa y los ciudadanos. Para ello es preciso alcanzar una cierta dimensión o alianza supramunicipal, capaz de aprovechar los recursos europeos con mayor eficiencia. En una línea parecida, **Alfonso Utrilla de la Hoz** insiste en la necesidad de que la financiación local combine adecuadamente los impuestos y las transferencias. La dualidad en el modelo de transferencias municipales existente en España precisa de un ajuste capaz de alcanzar la suficiencia financiera dinámica que facilite la complementariedad con los recursos propios, bajo criterios explícitos de equidad. Como punto final a esta segunda parte, **Maitte Vilalta Ferrer** introduce varios elementos que invitan a la reflexión sobre el futuro de la hacienda local en un estado federal homologable a los de nuestro entorno. Una vez constatada que la relación entre la hacienda autonómica y local es casi inexistente, recomienda federalizar el sistema local, previa reforma constitucional e institucional, para otorgar una mayor implicación a los gobiernos locales en la prestación de servicios relacionados con el Estado del bienestar. Resueltas estas cuestiones, propone modificar también la cesta de tributos locales, para otorgar a los municipios cierto margen impositivo sobre la renta y el consumo, complementado con subvenciones, que permitan aplicar el principio de solidaridad y alcanzar la nivelación de los recursos.

### III. ORGANIZACIÓN Y RACIONALIZACIÓN

En esta última parte del Informe se aborda, desde varios ángulos, el vidrioso tema de la reordenación institucional. La perspectiva provincial la

aporta **Manuel Zafra Víctor**, que defiende una financiación intermunicipal y competencial indisociable de la municipal. Propone pensar un nuevo estatus para la intermunicipalidad y hacerla encajar en el estado de las autonomías a través de una constitucionalización de las instancias supramunicipales, para nivelarlas con los municipios y las comunidades autónomas, de modo que no se vean condenadas a vivir bajo la tutela, el control y la financiación condicionada.

En cualquier caso, como indica **José Domingo Gallego**, el principio de una buena administración comienza por la planificación, especialmente en el ámbito tributario. Las reformas que entraron en vigor en el año 2015 van en esta dirección, al otorgar una nueva oportunidad a las entidades locales para demostrar su responsabilidad y madurez. En última instancia, el grado de cumplimiento de sus obligaciones va a depender, y mucho, del tipo de municipio que se estudie. **Jaime Vallés-Giménez** y **Anabel Zárate-Marco** han corroborado que la situación saneada de hacienda local en general oculta el caso particular de los municipios rurales —los de menos de 2.000 habitantes—. Su especialización productiva en el sector primario, la caída de la población, el paro y el envejecimiento lastran las posibilidades de ingresos y ponen en riesgo de sostenibilidad en más de ochocientas entidades. La otra cara de la moneda tiene forma urbana, donde la gobernanza metropolitana es tarea obligada, por encima de la fragmentación institucional. La autora de esta presentación pone el broche final al estudio con el acento puesto en que el reconocimiento constitucional de las diputaciones no puede seguir siendo la excusa para la inacción. La realidad funcional y relacional pide una nueva consolidación de la gobernanza metropolitana —*hard* o *soft*— capaz de hacer encajar en la morfología real y funcional de las instituciones las demandas de los ciudadanos. Las ciudades precisan reconsiderar los trasnochados paradigmas del pasado y dar paso a una administración proactiva y dinámica del futuro.

Los procesos de cambio necesarios no son pacíficos ni siempre reflexivos, el camino recorrido atestigua la dificultad objetiva de llegar a mudar la realidad local de acuerdo con las aspiraciones de todos los agentes implicados, las exigencias de la nueva gestión pública y un sistema de financiación local que garantice la autonomía, suficiencia y equidad. La Red Localis no se conforma con esperar, busca respuestas que muevan la vasija de las tareas pendientes —necesarias y urgentes— y aporta, con modestia, pero sin desaliento, su contribución a este avance.



## CAPÍTULO I

---

# **BUEN GOBIERNO ECONÓMICO COMO DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN**

Concepción CAMPOS ACUÑA

*Doctora en Derecho y Secretaria de Administración Local, categoría Superior  
concepcioncamposacunha@gmail.com*



## **RESUMEN**

En el presente trabajo se examina la relación entre el derecho a una buena administración y el derecho al buen gobierno económico, como bases fundamentales de un Estado democrático y de derecho. Para ello, se realiza un enfoque normativo desde dos ejes fundamentales que se incorporan al ordenamiento jurídico tras la fuerte crisis económica, por un lado la reforma constitucional de 2011 que da paso a la Ley Orgánica 2/2012 y, por otro, la normativa en materia de transparencia, orientados a la obtención y prestación de servicios públicos de calidad, sobre los principios de eficacia, eficiencia y transparencia, que faciliten a su vez la responsabilidad que exigen los modelos de gobierno abierto.

## **PALABRAS CLAVE**

Gobierno, administración, económico.

## **ABSTRACT**

This paper examines the relationship between the right to good administration and the right to economic good governance, as fundamental bases of a democratic and legal State. For this, a normative approach is made from two fundamental axes that are incorporated into the legal system after the severe economic crisis, on the one hand the constitutional reform of 2011 that gives way to the Organic Law 2/2011 and, on the other, the regulations in transparency, aimed at obtaining and providing quality public services, on the principles of effectiveness, efficiency and transparency, which in turn facilitate the accountability required by open government models.

## **KEYWORDS**

Government, administration, economic.



## 1. EL BUEN GOBIERNO COMO DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN

La aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTBG) introducía normativamente en la terminología de la gestión pública en España la noción de buen gobierno, suponiendo una diferencia en relación con la mayoría de normativas reguladoras de la transparencia en el entorno europeo. Pero a pesar de lo que pudiera parecer, esta aparente novedad no lo era tanto. Y no lo era porque ya la Constitución de Cádiz de 1812 contemplaba expresamente la referencia al buen gobierno, cuando señalaba en su breve preámbulo que *«las Cortes generales y extraordinarias de la Nación española () decretan la siguiente Constitución política para el buen gobierno y recta administración del Estado»*. Y en el ámbito municipal, desde el S. XVI podemos encontrar presentes en muchos municipios los Autos o Bandos de Buen Gobierno, definidos por el diccionario de la RAE de 1737 como *«la buena orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliendo las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno»*.

De manera implícita, incluso la LTBG viene a reconocer que las reglas del llamado buen gobierno estaban ya presentes en la regulación estatal a través del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 18 de febrero de 2005, mediante Orden número APU/516/2005, de 3 de marzo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, donde, en efecto, se pueden encontrar una buena parte de los principios generales y de actuación que ahora se recogen en la LTBG, pero sin establecer régimen sancionador alguno ni consecuencia por su incumplimiento.

Esta noción de buen gobierno debe conectarse con la buena administración, pues en todo sistema democrático la relación entre ambos conceptos es inescindible, pero a su vez, la distinción entre los niveles de gobierno y administración también constituye una premisa básica en un Estado de Dere-

cho por lo que resulta necesaria la vertebración de esa relación para alcanzar el interés general. Buen gobierno que, a modo de caleidoscopio, adquiere diferentes matices y dimensiones, entre las que destaca, por su relevancia, la económica.

Sobre esta premisa, a lo largo del presente trabajo abordaremos el impacto que la buena administración tiene para la consecución de ese buen gobierno económico, y las consecuencias que el «mal gobierno» puede tener en la eficiencia económica, exponiendo la configuración de la buena administración en nuestro ordenamiento jurídico, tanto nacional como europeo, pero también a nivel jurisprudencial. Relación que se examinará tanto desde un punto de vista normativo, partiendo de la crucial reforma constitucional de 2011, y la promulgación posterior de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), como desde el punto de vista sancionador, recogido en la normativa en materia de transparencia y buen gobierno, analizando en particular el régimen sancionador del buen gobierno, y la vertiente subjetiva y de control de los mismos.

*El buen gobierno es inherente a una buena administración por lo que su vertebración multinivel es imprescindible.*

¿Cómo se conecta entonces la buena administración con el buen gobierno económico? No cabe duda de que tanto la transparencia como el buen gobierno son principios generales que presentan una evidente componente presupuestaria y económico-financiera, en particular tras la reforma constitucional de 2011, que colocaba la estabilidad presupuestaria en el primer orden de las prioridades políticas, en coherencia con el marco de la normativa europea en la materia. Como señalaba el Premio Nobel de economía Douglass C. North, el dilema fundamental para explicarse el éxito o el fracaso de las sociedades se produce en el conflicto entre eficiencia económica y el egoísmo de los gobernantes, de tal modo que, cuando el interés propio de los gobernantes se sitúa por encima de la eficiencia y del progreso económico, los resultados han sido nefastos para el crecimiento económico y el bienestar social.

La conjunción del buen gobierno, en todas sus dimensiones, aunque con una cierta indefinición sobre su configuración como principio informador, mandato-deber o como un verdadero derecho subjetivo, con la buena administración que, en última instancia, conduce al concepto de buena gober-

nanza, definida ésta por el Instituto del Banco Mundial como conjunto de «... instituciones y tradiciones por las cuales el poder de gobernar es ejecutado para el bien común de un pueblo».

## 2. APROXIMACIÓN A LA NOCIÓN DE BUENA ADMINISTRACIÓN

### 2.1. El reflejo de la buena administración en la Constitución: la diatriba entre eficacia y eficiencia

El artículo 103 de la Constitución (CE), se presenta como el precepto clave para la definición del papel de la Administración pública en el sistema de gobierno, cuando señala que ésta sirve objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, si bien no podemos concluir que la noción de buena administración se recoja de un modo expreso, a diferencia de otros modelos de derecho comparado, en los que adquiere más raigambre su incorporación, como es el caso de la Constitución italiana de 1947 (artículo 97) o a la Constitución finlandesa (artículo 21).

*Los principios de eficacia y eficiencia son las bases primarias para lograr el objetivo de un buen gobierno.*

Para la buena administración los principios de eficacia y eficiencia se originan en bases primarias, pero el precepto constitucional que sí contempla la eficacia como principio de funcionamiento de la administración, como guía para la consecución de los objetivos previamente fijados, no contempla la eficiencia como principio de organización administrativa, que sí se incorpora expresamente al texto constitucional en el artículo 31. 2 CE en relación a la programación y ejecución del gasto público.

En cuanto a su incorporación al ordenamiento jurídico básico que debe regir el funcionamiento de las Administraciones Públicas se encuentra en el momento actual en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que (LRJSP) que amplía y refuerza los principios generales, de carácter básico, de actuación de las Administraciones Públicas, al señalar, tras reiterar lo establecido en el artículo 103 CE, que deberán respetar en su actuación y relaciones, entre otros, los siguientes principios, a los efectos que nos interesan: Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa; Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional; Responsabilidad por la gestión pública; Planificación y dirección por objetivos y

control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas; Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados; Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales; Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos; de esta relación destaca la incorporación de los de transparencia y de planificación y dirección por objetivos, como exponentes de los nuevos criterios que han de guiar la actuación de todas las unidades administrativas.

Se aúnan, de este modo, en un único precepto los elementos básicos para el buen gobierno económico, también como consecuencia de los trabajos de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, dirigidos a modernizar el sector público español, dotarle de una mayor eficacia y eliminar las duplicidades que le afectaban y simplificar los procedimientos a través de los cuales los ciudadanos y las empresas se relacionan con la Administración y del Programa nacional de reformas de España para 2014, que estableció la necesidad de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos en consonancia con lo establecido por el artículo 31. 2 CE.

Por su parte, específicamente para el ámbito local, el artículo 6 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) establece que las Entidades locales sirven con objetividad los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, es decir, en una dicción muy similar a la contemplada en el texto constitucional.

## **2.2. La buena administración en el contexto europeo: la Carta Europea de Derechos Fundamentales**

Tras tímidos avances jurisprudenciales en los que se iban fijando los perfiles del derecho a una buena administración siguiendo las líneas vertebrales de derecho comparado, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobada por el Consejo de Niza de 7 y 8 de diciembre de 2000, incorporaba de un modo directo el derecho a una buena administración como un derecho fundamental para los ciudadanos de la Unión Europea, inspirándose en los derechos reconocidos en el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, a través de la dicción de su artículo 41.

Este precepto reconoce el derecho de toda persona a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable; estableciendo que incluye en parti-



cular: a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente; b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; c) la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

Esta redacción se completa con el reconocimiento del derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros y de dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

Con posterioridad el *Código Europeo de Buena Conducta Administrativa de 2005* pretendía concretar en la práctica el derecho a una buena administración establecido en la Carta, y para ello recuerda también la noción de mala administración en los términos establecidos por el Defensor del Pueblo Europeo y contenida en su Informe Anual de 1997, y aprobada por el Parlamento Europeo, según la cual :

*«Se produce mala administración cuando un organismo público no obra de conformidad con las normas o principios a los que debe obligatoriamente atenerse.»*

La conexión a nivel europeo de esta noción con el gobierno abierto se recoge en el propio artículo 15 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) cuando señala expresamente que:

*«1. A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura.»*

### **2.3. El derecho a una buena administración en la jurisprudencia**

Puede afirmarse que la codificación del derecho a una buena administración no es sino el producto de una labor jurisprudencial europea, primero, y en nuestro país después, que ha ido construyendo las bases para su exigencia por la sociedad. En este sentido, y sin ánimo de exhaustividad pueden citarse algunas referencias jurisprudenciales como la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 2012 (rec. 1869/2011), en la que se califica el derecho a una buena administración como *«derecho de última generación»*, procediendo a su vinculación al principio de transparencia y el derecho de acceso a registros y archivos; en dicha línea también la sentencia del

mismo tribunal de 20 de noviembre de 2015 (rec. 1203/2014), así como otra anterior de 11 de julio de 2014, del citado Tribunal.

Asimismo, la ya expresada buena administración como una administración eficiente se manifiesta de un modo claro en la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 2016 (recurso de casación núm.: 4059/2014) se alude a «*los principios de eficiencia y buena administración que deben presidir el actuar de la Administración en genera*».

La relevancia, a estos efectos, del marco europeo citado se pone de manifiesto por Tribunal Supremo en sentencia de 30 de abril de 2012 (Recurso Núm. 1869/2011) (*FJ SEGUNDO*). *El derecho a una buena administración se contenía en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000. Esa Carta no se encontraba integrada en los Tratados Constitutivos pero fue asumida por todos los países miembros en la cumbre de Niza — Tratado de 26 de febrero de 2001—. Y ese derecho sería concretado después en el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa de 2005.*

### **3. EL BUEN GOBIERNO ECONÓMICO: UN *TERTIUM GENUS* ENTRE LA ÉTICA Y LA GESTIÓN**

El buen gobierno, más allá de su adjetivación, desde una perspectiva global, será aquel que asume dichos principios a través de las políticas de integridad, entendidas como el conjunto de instrumentos, normas, procesos y estructuras de que dispone y utilizan los gobernantes para prevenir el fraude y la corrupción, fomentando un servicio público acorde con dichos principios. La implementación de la misma requerirá, por su parte, un marco de integridad eficaz, marco que implica una gestión de la integridad del marco y una integridad del concepto, en los términos señalados por la OCDE.

*La labor jurisprudencial europea ha despertado la inquietud ciudadana sobre una buena administración.*

Para abordar la dimensión económica de este buen gobierno debemos partir de lo recogido en el artículo 31.2 CE, cuando establece: «*el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a criterios de eficiencia y economía*». Frente a la eficacia que la Constitución sitúa a nivel de administración, aparece la eficiencia ligada a los criterios de asignación del gasto público. Eficiencia parece ser, pues, la clave para la determinación de ese buen gobierno

económico, entendida aquélla como la línea que de gestión que implica obtener los mejores resultados (de los servicios y actuaciones públicas) con el mayor ahorro de costes o el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros. El principio de eficiencia está relacionado claramente con el principio de transparencia y obliga en cada actuación con trascendencia económica a valorar sus repercusiones en cuanto a estabilidad presupuestaria y estabilidad financiera, en los términos establecidos en el ordenamiento jurídico.

### **3.1. La reforma constitucional de 2011: la estabilidad presupuestaria y su ejecución**

Tras la reforma constitucional de 2011 del artículo 135, la estabilidad presupuestaria se convierte en una prioridad política para todos los niveles de gobierno, siguiendo el marco de la normativa europea en la materia. Como consecuencia de la misma, se produjo la introducción en el ordenamiento jurídico de la LOEPSF, que se ha convertido en el vector fundamental de la gestión económico-financiera y, en consecuencia, del buen gobierno económico, estableciendo los principios rectores que vinculan a todos los poderes públicos, a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público orientada a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, como garantía del crecimiento económico sostenido y la creación de empleo, en desarrollo del artículo 135 de la Constitución Española.

En el desarrollo de estos principios debemos destacar la consagración del principio de transparencia, en su artículo 6, incorporado de modo expreso y novedoso, en un momento en el que todavía no se había aprobado la normativa básica en materia de transparencia. La LOEPSF sitúa el eje de este principio en torno a una sistematización de los procedimientos de elaboración y difusión de la información contable, presupuestaria y financiera de todas las Administraciones Públicas y de sus entidades dependientes, garantizando la coherencia de las normas y procedimientos contables, así como la integridad de los sistemas de recopilación y tratamiento de datos. Se refuerza, también, el papel del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, al que corresponde proveer la disponibilidad pública de la información económico-financiera relativa a los sujetos integrados en el ámbito de aplicación de la Ley, con el alcance y periodicidad que se derive de la aplicación de las normas y acuerdos nacionales y de las disposiciones comunitarias. A modo de cierre, contempla el sometimiento a disponibilidad pública de las previsiones utilizadas para la planificación presupuestaria, así

como la metodología, supuestos y parámetros en los que se basen, obligación que facilitará las labores de control y fiscalización.

A su lado, la LOEPSF recoge, en su artículo 7, el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, señalando que la gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público, objetivos a los que deberán sujetarse todas las actuaciones de las AAPP exigiendo para ello una evaluación previa de las repercusiones y efectos tanto de disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, como de los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, estableciendo su sujeción de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Por su parte, el artículo 8 contempla expresamente el principio de responsabilidad al indicar que las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en la Ley, así como las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea o las disposiciones contenidas en tratados o convenios internacionales de los que España sea parte, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado.

Esta reforma tuvo también su traslado al ámbito normativo local, impactando principalmente, la modificación del TRLRHL y la aprobación de la Ley 27/2013, de 30 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), sin perjuicio de instrumentos concretos de gestión dictados a la estela del nuevo objetivo de estabilidad presupuestaria como el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales. La LRSAL, en su preámbulo, señalaba que la LOEPSF exigía la adaptación de la normativa básica local (LRBRL) a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, afectando de un modo sustancial, entre otros aspectos, a las normas básicas que afectan a la gestión de los servicios públicos locales, considerando la estabilidad presupuestaria como principio rector a seguir, en desarrollo del artículo 135 CE.

Sin perjuicio de ello, la reforma introducía en el artículo 2 LRBRL la sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, la atribución de las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, y su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

### **3.2. El buen gobierno económico en la normativa sobre transparencia y buen gobierno**

#### *3.2.1. Modelos normativos y de autorregulación para abordar el buen gobierno*

El Título II de la LTBG incorporaba novedosamente la regulación del buen gobierno, que en el ámbito autonómico ha tenido una asimétrica recepción, pues al lado del modelo básico representado por la LTBG, la normativa autonómica también ha regulado, en algunos casos, el buen gobierno, como se desprende de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja; Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña; Ley 1/2014, de 18 de febrero, de regulación del estatuto de los cargos públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura; Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana; Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno de Galicia; Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha o la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de Aragón.

Junto a estos modelos normativos, se encuentran modelos de *soft law*, autorregulación, entre la que podemos señalar la Resolución de 31 de marzo de 2009, Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el Código ético de conducta de los miembros del Consejo de Gobierno y Altos Cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y se adoptan medidas de transparencia, contención y austeridad en la ejecución del gasto público; Resolución 13/2013, de 28 de mayo, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno por el que

se aprueba el Código Ético y de Conducta de los cargos públicos y personal eventual de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi, objeto de refundición por Resolución 67/2016, de 22 de noviembre, del Viceconsejero de Relaciones Institucionales; Resolución de 8 de septiembre de 2014, conjunta de la Dirección General de Evaluación y Reforma Administrativa y de la Dirección General de la Función Pública, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de 24 de julio de 2014 por el que se aprueba el Código ético institucional de la Xunta de Galicia; Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat Valenciana y el Acuerdo de 31 de octubre de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el código ético de los altos cargos de la Administración de la Comunidad de Madrid y de sus entes adscritos.

En el ámbito local puede destacarse el Código de Buen Gobierno Local de la FEMP aprobado en 2015 y que recoge entre los principios del buen gobierno local, que el desarrollo de las labores de gobierno estará presidida por los principios de eficacia, economía, eficiencia, satisfacción del interés general, así como de racionalización y optimización de los recursos públicos, pero también ejemplos concretos como el Código ético y de conducta del Ayuntamiento de Barcelona.

### *3.2.2. El Buen gobierno económico en la Ley de Transparencia*

El Título II LTBG se destina en exclusiva a la regulación del Buen gobierno, presentando, frente al resto del articulado, la particularidad de su inmediata entrada en vigor tras su aprobación y publicación, a diferencia de la amplia *vacatio* recogida para las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública.

En su regulación se observa un doble enfoque, uno claramente marcado por la interiorización de la dimensión ética, introduciendo los principios generales y de actuación a los que debe sujetarse la gestión pública, y, una segunda, de mayor pragmatismo, como es la definición de un régimen sancionador propio sobre el buen gobierno. En cuanto al primer enfoque, el artículo 26 LTBG, relativo a los principios de buen gobierno, establece que las personas comprendidas en el ámbito de aplicación del título observarán en el ejercicio de sus funciones lo dispuesto en la Constitución Española y en el resto del ordenamiento jurídico y promoverán el respeto a los derechos fundamentales y a las libertades públicas, estableciendo la adecuación de su actividad a una serie de principios generales entre los que destaca, la actua-

ción con transparencia en la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general, el ejercicio de sus funciones con dedicación al servicio público, absteniéndose de cualquier conducta que sea contraria a estos principios, Actuarán con la diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones y fomentarán la calidad en la prestación de servicios públicos, o la asunción de la responsabilidad de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente, entre otros.

Principios que se completan con los de actuación, al señalar que ejercerán los poderes que les atribuye la normativa vigente con la finalidad exclusiva para la que fueron otorgados y evitarán toda acción que pueda poner en riesgo el interés público o el patrimonio de las Administraciones, el desempeño de sus funciones con transparencia, la obligación de gestionar, proteger y conservar adecuadamente los recursos públicos, que no podrán ser utilizados para actividades que no sean las permitidas por la normativa que sea de aplicación. Principios todos ellos que, además, informarán la interpretación y aplicación del régimen sancionador regulado en el Título II.

Precisamente en la configuración del régimen sancionador, la tipificación de las infracciones se realiza mediante agrupación siguiendo el criterio de los bienes objetos de protección, que lleva a una clasificación tripartita: infracciones disciplinarias, infracciones en materia de conflictos de intereses e infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria, siendo de mayor relevancia a los efectos de este análisis estas últimas. En cuanto a las infracciones en materia de conflicto de intereses, tendrán dicha consideración el incumplimiento de las normas de incompatibilidades o de las que regulan las declaraciones que han de realizar las personas comprendidas en el ámbito de aplicación, siendo sancionado de conformidad con lo contemplado en la regulación en materia de conflictos de intereses de aplicación para la administración del Estado y, para el resto de administraciones, de conformidad con su propia normativa.

*La regulación del buen gobierno tiene doble enfoque: ético y pragmático.*

Respecto a las infracciones de naturaleza disciplinaria, que se clasifican en función de su entidad, en muy graves, graves y leves, y que por su contenido y ámbito material de afectación englobarían, en su mayor parte,

incumplimientos con raíces éticas, al margen de su tipificación legal, con las consecuencias inherentes. Entre otras, se trata de actuaciones discriminatorias, incumplimiento del deber de sigilo, abuso de autoridad en el ejercicio del cargo, falta de respeto a las normas de abstención, entre otras.

### 3.2.3. *El régimen sancionador en materia de buen gobierno económico*

La tipificación de las infracciones en materia de gestión económico-financiera se regula en el artículo 28 LTBG contemplan las siguientes actuaciones,

a) La incursión en alcance en la administración de los fondos públicos cuando la conducta no sea subsumible en ninguno de los tipos que se contemplan en las letras siguientes.

b) La administración de los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública sin sujeción a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro.

c) Los compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en la de Presupuestos u otra normativa presupuestaria que sea aplicable.

d) La omisión del trámite de intervención previa de los gastos, obligaciones o pagos, cuando ésta resulte preceptiva o del procedimiento de resolución de discrepancias frente a los reparos suspensivos de la intervención, regulado en la normativa presupuestaria.

e) La ausencia de justificación de la inversión de los fondos a los que se refieren los artículos 78 y 79 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o, en su caso, la normativa presupuestaria equivalente de las administraciones distintas de la General del Estado.

f) El incumplimiento de la obligación de destinar íntegramente los ingresos obtenidos por encima de los previstos en el presupuesto a la reducción del nivel de deuda pública de conformidad con lo previsto en el artículo 12.5 LOEPSF y el incumplimiento de la obligación del destino del superávit presupuestario a la reducción del nivel de endeudamiento neto en los términos previstos en el artículo 32 y la disposición adicional sexta de la citada Ley.

g) La realización de operaciones de crédito y emisiones de deudas que no cuenten con la preceptiva autorización o, habiéndola obtenido, no se



cumpla con lo en ella previsto o se superen los límites previstos en la LOEPSF, LOFCA, y en el TRLRHL.

h) La no adopción en plazo de las medidas necesarias para evitar el riesgo de incumplimiento, cuando se haya formulado la advertencia prevista en el artículo 19 de la LOEPSF.

i) La suscripción de un Convenio de colaboración o concesión de una subvención a una Administración Pública que no cuente con el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas previsto en el artículo 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

j) La no presentación o la falta de puesta en marcha en plazo del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio de conformidad con el artículo 23 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

k) El incumplimiento de las obligaciones de publicación o de suministro de información previstas en la normativa presupuestaria y económico-financiera, siempre que en este último caso se hubiera formulado requerimiento.

l) La falta de justificación de la desviación, o cuando así se le haya requerido la falta de inclusión de nuevas medidas en el plan económico-financiero o en el plan de reequilibrio de acuerdo con el artículo 24.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

m) La no adopción de las medidas previstas en los planes económico-financieros y de reequilibrio, según corresponda, previstos en los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

n) La no adopción en el plazo previsto del acuerdo de no disponibilidad al que se refieren los artículos 20.5.a) y 25 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, así como la no constitución del depósito previsto en el citado artículo 25 de la misma Ley, cuando así se haya solicitado.

o) La no adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la no constitución del depósito que se hubiere solicitado o la falta de ejecución de las medidas propuestas por la Comisión de Expertos cuando se hubiere formulado el requerimiento del Gobierno previsto en el artículo 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

p) El incumplimiento de las instrucciones dadas por el Gobierno para ejecutar las medidas previstas en el artículo 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

q) El incumplimiento de la obligación de rendir cuentas regulada en el artículo 137 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Esta categoría de infracciones responde precisamente a los principios que deben primar en la asignación del gasto público, conectando directamente con el buen gobierno económico, que, en este sentido, obtiene su contenido de la lectura inversa de este precepto. No obstante, desde el punto de vista de la técnica normativa, la duplicidad que se observa en algunos casos en relación con las normas propias de gestión económico-presupuestaria, así como su directa conexión con disposiciones presupuestarias concretas, conducirían a su incardinación en el texto legal correspondiente. En otro sentido, parte de la doctrina, recuerda que según la propia exposición de motivos, el buen gobierno responde a la idea de establecer «un modelo de ejemplaridad» para todos los responsables públicos, por lo que debería integrarse por una serie de valores o principios de carácter general, relativos a la integridad y rectitud personal de los cargos públicos, susceptibles de inspirar o guiar cualquier posible actuación de los mismos, tal y como se apuntaba el *Informe Nolan*. Sin embargo, el legislador ha optado por sistematizar una serie de conductas infractoras al más puro estilo del derecho administrativo sancionador.

Respecto a la tipificación de las sanciones, las mismas van desde la amonestación, en el caso de infracciones leves, a la declaración del incumplimiento y su publicación en el Boletín Oficial del Estado o diario oficial que corresponda, así como la no percepción, en el caso de que la llevara aparejada, de la correspondiente indemnización para el caso de cese en el cargo, en el supuesto de infracciones graves. Compartirá esta mismas sanciones la comisión de infracciones muy graves, si bien en estos supuestos la sanción llevará aparejada la destitución del cargo que ocupen salvo que ya hubiesen cesado, así como la prohibición de su nombramiento para ocupar ningún puesto de alto cargo o asimilado durante un período de entre cinco y diez años. A la hora de determinar la existencia o no de una conducta infractora, no se puede perder de vista la configuración del elemento subjetivo de la responsabilidad, exigiendo la concurrencia de culpa, aunque sólo aplicable a las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria.

### **3.3. El ámbito subjetivo del buen gobierno económico**

Las nociones de gobierno y administración nos sitúan también ante una dualidad desde el punto de vista de la responsabilidad subjetiva, distinguiendo, en el primer caso, en los niveles de gobierno, tanto a cargos electos, como aquéllos que se configuran como altos cargos, y, en el segundo, al conjunto de los empleados públicos, sin perjuicio de la graduación de su

responsabilidad en atención a la diferente posición que ocupen en el organigrama de la respectiva administración. Unos y otros se presentan así como actores en el binomio buen gobierno-buena administración.

En relación con el nivel de gobierno, la aplicación del Título II LTBG se produce en el ámbito de la Administración General del Estado sobre los miembros del Gobierno, a los Secretarios de Estado y al resto de los altos cargos de la Administración General del Estado y de las entidades del sector público estatal, de Derecho público o privado, vinculadas o dependientes de aquella, disponiendo que, a estos efectos, se considerarán altos cargos los que tengan tal consideración en aplicación de la normativa en materia de conflictos de intereses. Asimismo será de aplicación a los altos cargos o asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica o local correspondiente, tengan tal consideración, incluidos los miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales. La exigencia de esta responsabilidad, sin perjuicio de otras vías, se producirá, con carácter general, conforme al régimen sancionador expuesto.

*La transparencia y buen gobierno son deudores del control interno y externo.*

Por su parte, la buena administración debe referenciarse a relación a los empleados públicos desde la óptica normativa, siguiendo la incorporación normativa del Código de Conducta que introdujo en nuestro ordenamiento jurídico la Ley 7/2007, de 14 de mayo, del Estatuto del Empleado Público y que se ha mantenido en el artículo 52 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP).

Conforme al mismo, los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta regulados en los artículos 53, relativo a los principios éticos y artículo 54, relativo a los principios de conducta.

En dichos artículos se concentran una serie de principios orientados a ofrecer las pautas de actuación de los empleados públicos siguientes, claramente orientadas a su sujeción al ordenamiento jurídico, la satisfacción de los intereses generales, conforme al código de conducta que exige la prestación de servicio público, exigiendo su actuación de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización, cuya exigencia se producirá, con carácter general, por la vía disciplinaria.

### **3.4. Instrumentos de control de buen gobierno económico y la buena administración**

La aprobación de multiplicidad de normas en materia de transparencia y buen gobierno ha venido acompañada de la creación de una variada y heterogénea clase de órganos de control, que pasan desde la aparición de nuevos órganos a la reconfiguración de otros existentes, y que, con diferentes potestades, fuertemente condicionadas por el diferente régimen sancionador, ejercen el control sobre este ámbito de la gestión pública.

En la línea apuntada de la LTBG destaca la creación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, como organismo público que tiene por finalidad promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno, si bien su ámbito de control se encuentra limitado a la Administración General del Estado, y aquellas CCAA que han suscrito el oportuno Convenio con el mismo para el ejercicio de su función en sus territorios. Otras CCAA han optado por la creación de sus propios órganos de control autonómicos, como el caso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía o el Consell de Transparencia de la Comunitat Valenciana, y sin perjuicio de la aparición de otros órganos específicamente orientados a la prevención y lucha contra la corrupción, como la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears, creada por la Ley 16/2016, de 9 de diciembre.

Estos órganos han venido a sumarse a aquéllos otros que, por excelencia, tienen atribuido el control de la gestión económico-financiera del sector público como son los Órganos de Control Externo (Ocx), hasta el punto de que alguno de ellos, como se verá con la exposición del caso gallego, han adquirido una nueva dimensión de dicho control, en relación con la pre-

vención y lucha contra la corrupción, destacando el nuevo rol del Consello de Contas de Galicia.

La Ley 8/2015, de 7 de agosto, de reforma de la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Consejo de Cuentas, y del Texto Refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia, aprobado por Decreto legislativo 1/1999, de 7 de octubre, para la prevención de la corrupción, revisaba la configuración de este órgano de control, atribuyendo, entre otras, en su artículo 5 bis las siguientes competencias en materia de prevención de la corrupción:

a) Colaborar con las administraciones sujetas al ámbito de actuación del Consejo de Cuentas y hacerles propuestas en la elaboración de códigos de conducta y manuales internos de gestión de riesgos que permitan garantizar el comportamiento ético de los gestores públicos.

b) Solicitar información a las administraciones relativas a sus sistemas de prevención de la corrupción, comprobando el adecuado diseño e implantación de las políticas de integridad y proponiendo mejoras que garanticen la transparencia y reduzcan las oportunidades de fraude por su parte.

A nivel interno de control para el ámbito local, se ha visto reforzado con el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, que tiene por objeto el desarrollo reglamentario previsto en el artículo 213 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que, como señala en su Exposición de Motivos, ofrece un planteamiento basado en el interés general, que afecta a la totalidad del sector público local, y que pretende asegurar la gestión regular de los fondos públicos, el empleo eficiente de los mismos y la sostenibilidad financiera de las Entidades Locales, en la línea apuntada del buen gobierno económico y la buena administración.

#### **4. CONCLUSIONES**

Según un sector doctrinal, la distinción del «buen gobierno» como modo en que el ejecutivo desarrolla sus funciones reglamentarias y políticas, se deslinda de la noción de «buena administración», que se refiere al modo de gestión administrativa, que se incumple con la gestión negligente o la corrupción. Al margen de ello, el examen de las relaciones entre la buena administración y el buen gobierno económico nos permiten concluir que los prin-

principio de eficiencia y de eficacia que presiden la gestión pública se erigen en vectores de la buena administración y la conectan directamente con la noción del buen gobierno económico. Más allá de dogmatismos sobre la noción transparencia, su aplicación a los procesos de toma de decisión, a la motivación de los actos y actuaciones se traslada claramente a las posibilidades de una efectiva rendición de cuentas en la asignación del gasto público, y a debida satisfacción de los principios constitucionales de funcionamiento de la administración en la prestación de los servicios públicos.

Porque no debemos olvidar que este buen gobierno pasa por la adecuada provisión de bienes y servicios, en desarrollo de las competencias legalmente asignadas, para la ejecución de las políticas públicas, provisión que resulta inseparable de su componente económica. Y ello es así porque la adecuada prestación de los servicios públicos exige esa buena administración que permita su correcta gestión, en términos de calidad, no sólo de eficacia y eficiencia aisladamente. La rendición de cuentas (*accountability*) aparece así como un elemento fundamental, que permite, en términos de independencia, objetividad y transparencia, la evaluación del grado de cumplimiento de los compromisos y actuaciones programadas y presupuestadas, tanto desde una contabilidad analítica de las diferentes actividades y servicios de los organismos públicos que permita conocer y publicitar los costes reales de cada actuación y política pública, como desde la apertura de la gestión pública a la sociedad, que permita a ciudadanos y demás agentes sociales y económicos conocer los resultados de la gestión. De este modo la evaluación de la administración en términos de gobierno económico promoverá la mejora en la gestión y la correcta asignación de los recursos públicos, mediante la corrección de las distorsiones que se hayan producido, tras el análisis de los respectivos indicadores.

*El control de la evaluación del buen gobierno necesita mecanismos coercitivos con fuerza suficiente para alcanzarlo.*

No obstante, y a pesar del expuesto régimen sancionador, la dificultad de implementar mecanismos legales con fuerza coercitiva en este ámbito, fue puesta de manifiesto por el propio Consejo de Estado con ocasión de la emisión del Dictamen al Anteproyecto de ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, al señalar que «la traslación al ámbito jurídico de normas morales incoercibles puede resultar en determinados casos problemática, en la medida en que el principal instrumento de que el Derecho dispone para forzar el cumplimiento de las leyes es la coacción, siendo así

que la observancia de las normas morales o éticas descansa más bien en la persuasión, cuando no en la amenaza de repulsa social que su incumplimiento puede llevar».

En el plano normativo y descendiendo del nivel superior que marca la Constitución, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, así como la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas se convierten en el núcleo duro del ordenamiento jurídico. Frente a convicciones morales de orden evanescente y sin concreción que pueden representar algunas regulaciones en materia de ética pública y buen gobierno, estas normas permiten descender al marco de la gestión pública, para la obtención de impactos medibles y cuantificables que permitan concluir si el derecho de los ciudadanos a la buena administración y al buen gobierno es una realidad, tal y como se demanda, con especial intensidad tras la crisis económica y la derivada desafección política en relación con el funcionamiento de las instituciones.

## BIBLIOGRAFÍA

BENÍTEZ PALMA, E. «La convivencia entre los Órganos de Control Externo (OCEX) y las Agencias Autonómicas de prevención y lucha contra la corrupción». *Auditoría Pública*, núm. 69, págs. 9 - 18, 2017.

CAMPOS ACUÑA, M.<sup>a</sup> C. «Códigos éticos y buen gobierno local en la Ley de Transparencia» *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 9, 2015, págs. 72-87, 2015.

CAMPOS ACUÑA, M.<sup>a</sup> C. *Compliance en la Administración Pública: Dificultades y Propuestas*. CEMCI, 2017.

DESCALZO GONZÁLEZ, A. «El buen gobierno de los altos cargos», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 45 Iustel, 2017.

FARFÁN PÉREZ, J.M. «La Hacienda Local ante la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local». *Revista Derecho Local*, 2014.

FERNÁNDEZ LLERA, R. «Disciplina presupuestaria, transparencia y buen gobierno como ejes de la calidad institucional». *Presupuesto y gasto público*, núm. 82, págs. 37-48, 2016.

NORTH, D.C. *Structure and Change in Economic History*, W.W. Norton, Nueva York, 1981.

OCDE. *Performance Budgeting in OCDE countries*, 2007.

PAREJO ALFONSO, L. «La eficacia como principio jurídico de actuación de la Administración Pública», *Documentación Administrativa*, núm. 218-219, 1989.

PONCE SOLÉ, J. «La discrecionalidad no puede ser arbitrariedad y debe ser buena administración» *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 175, Enero-Marzo, 2016.

PONCE SOLÉ, J. «Los jueces, el derecho a una buena administración y las leyes de transparencia» Consultado el 30 de junio de 2018.

<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507021>

RASTROLLO SUÁREZ, J.J. «La evolución del principio de eficacia y su aplicación en el ámbito de la función pública: la evaluación del desempeño», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 45, Iustel, 2017.

VILLAR ROJAS, F. J. «Implicaciones de los principios de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria en los modos de gestión de los servicios públicos locales». *EL CRONISTA del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 58-59, Iustel, febr-mar, 2015.

VILLORIA MENDIETA, M. «Cómo prevenir la corrupción y promover conductas éticas en las Administraciones», en AAVV. *Calidad democrática y buen gobierno*, FEMP, 2010 págs. 107-121.



## CAPÍTULO II

---

# ENDEUDAMIENTO Y REGLA DE GASTO DE LAS ENTIDADES LOCALES

Antonio LÓPEZ DÍAZ  
*Catedrático de Derecho Financiero y Tributario*  
*Universidad de Santiago de Compostela*  
*antonio.lopez.diaz@usc.es*



## **RESUMEN**

En este capítulo se analiza el régimen del endeudamiento y de la regla de gasto en su proyección sobre las entidades locales. Para ello se parte de un análisis de los resultados del sector local tanto desde el punto de vista de capacidad o necesidad de financiación, así como de las ratios de endeudamiento. Resultan llamativos los límites rigurosos establecidos para el conjunto de entidades locales, cuando es el único sector que presenta capacidad de financiación y un nivel de endeudamiento por debajo de los objetivos fijados para 2020.

## **PALABRAS CLAVE**

Endeudamiento, regla de gasto, entidades locales.

## **ABSTRACT**

In this chapter we analyze the indebtedness regime and the spending rule in its projection on local entities. This is based on an analysis of the results of the local sector both from the point of view of net lending/borrowing, as well as debt ratios. Striking limits are set for local entities, when it is the only sector that has financing capacity and a level of indebtedness below the targets set for 2020.

## **KEYWORDS**

Indebtedness, spending rule, local entities.



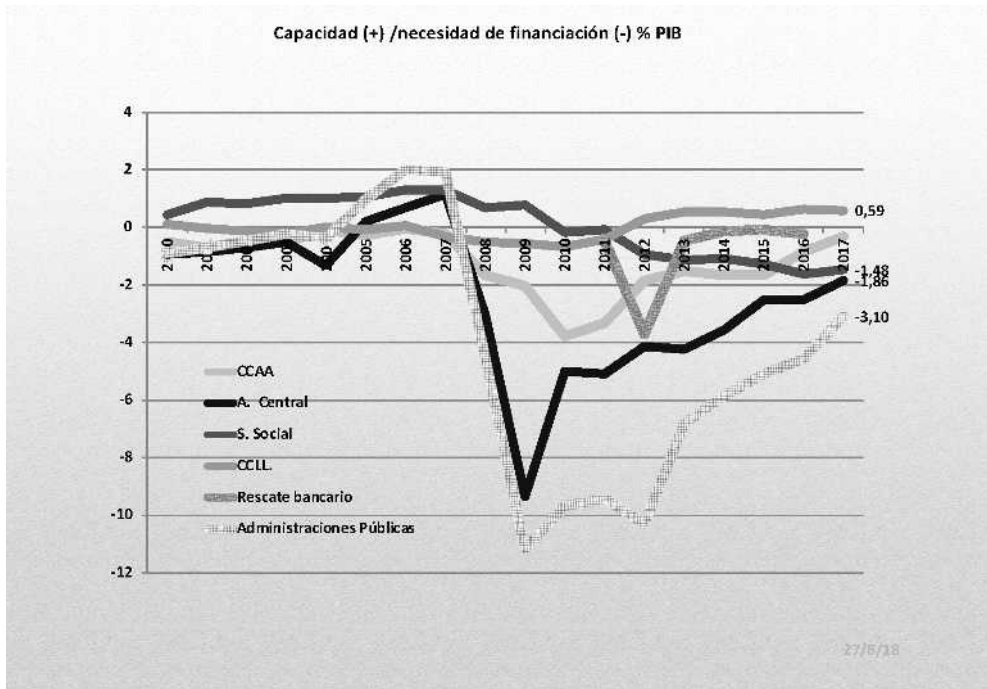
## **1. INTRODUCCIÓN. ALGUNOS DATOS SOBRE LOS RESULTADOS Y DEUDA DE LAS ENTIDADES LOCALES EN TÉRMINOS DE CONTABILIDAD NACIONAL**

Es un dato sobradamente conocido que España es un país altamente descentralizado donde conviven dos niveles de gobierno subcentral lo que le dota de una estructura muy similar a la de países de estructura claramente federal como puede ser Alemania, Austria o Bélgica.

Al analizar el porcentaje de empleos no financieros llevados a cabo por cada nivel de administración, una vez eliminadas las transferencias entre los diferentes subsectores, resulta que la Administración local venía ejecutando un 15% del gasto público no financiero, porcentaje que se ha visto reducido, especialmente a partir de 2010, hasta situarse alrededor del 13% como consecuencia de las políticas de ajuste de las cuentas públicas puestas en funcionamiento.

Si analizamos el comportamiento de las entidades locales españolas en términos de contabilidad nacional, tanto en lo que se refiere necesidad o capacidad de financiación, como a su deuda de acuerdo con el procedimiento de déficit excesivo dicha trayectoria puede apreciarse en los gráficos que siguen.

Gráfico 1. Capacidad / necesidad de financiación por subsectores



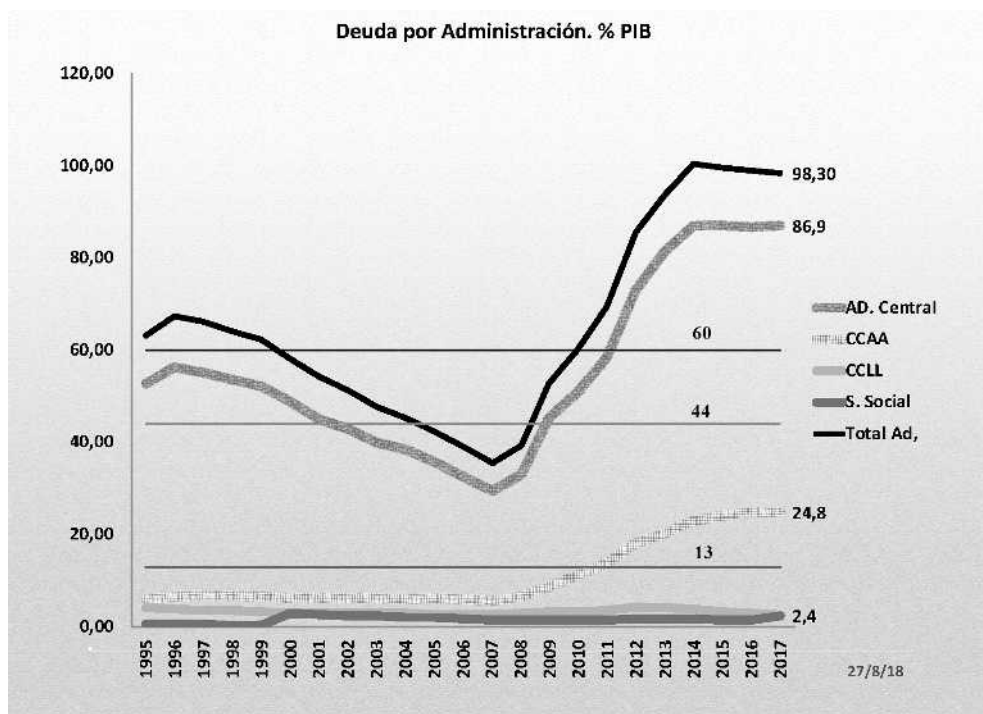
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de España.

En lo que a los resultados presupuestarios medidos en términos de Contabilidad Nacional se refiere (Gráfico 1) tal como corresponde a la hora de valorar las exigencias de estabilidad presupuestaria cabe señalar que las Corporaciones Locales en su conjunto se mueven en una línea próxima al equilibrio presupuestario nominal alternando situaciones de necesidad con otras de capacidad de financiación moviéndose siempre en una horquilla que varía desde -0,24% hasta + 0,09% del PIB. A partir de 2007 la necesidad de financiación se incrementa hasta alcanzar -0,67% del PIB en 2010, lo que representa su punto de mayor déficit. Además del hecho de que los porcentajes de déficit son sustancialmente inferiores al resto de subsectores, cabe también resaltar el hecho de que partir de 2012 dichas entidades locales han invertido sus resultados generando capacidad de financiación interrumpidamente hasta 2017 (0,31%, 0,52%, 0,53%, 0,44%, 0,64% y 0,59% respectivamente). Se puede decir pues que en estos seis últimos ejercicios las entidades locales no solo no han contribuido al déficit público sino que, al contrario, sus resultados positivos han servido para mejorar los resultados del conjunto del sector público español, lo cual, por otra parte, se corresponde

mal con el rigor de algunas medidas contenidas tanto en la normativa de estabilidad presupuestaria como en la posterior ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad local.

Si nos referimos a la deuda local, las conclusiones resultan similares como puede verse en el Gráfico 2.

Gráfico 2. Deuda pública por Administración en % sobre PIB



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de España.

El mayor porcentaje de endeudamiento local se ha situado en el 4,17% del PIB a 31 de diciembre de 2012, habiéndose reducido hasta el 2,5% a finales de 2017. Presenta de esta forma unos resultados que difieren también del resto de subsectores de la Administración pública española. Por una parte, el endeudamiento local en relación al endeudamiento total representa un porcentaje (2,5% en 2017) muy inferior a lo que supone el gasto local sobre el conjunto de gasto público (11% en 2013).

Por otra parte resulta también digna de mención la diferente tendencia que presenta el endeudamiento local y que lo diferencia tanto del estatal

como del autonómico. En efecto, y muy relacionado con el superávit ya comentado, cabe resaltar que el endeudamiento local se ha reducido en los últimos ejercicios, a diferencia del incremento que se ha producido tanto en la deuda estatal, que ha alcanzado el 86,9% de PIB, como en la autonómica que se sitúa en el 24,8%<sup>(1)</sup>.

Son pues las EELL el único sector que ya se ha situado por debajo del objetivo establecido para 2020 en el 3% del PIB. Tanto el Estado como las CCAA están muy lejos del límite establecido (44% y 13% del PIB respectivamente) por lo que ni aunque se dieran los escenarios más optimistas sería posible generar los superávits necesarios para reducir su endeudamiento hasta tales objetivos<sup>(2)</sup>.

*En términos de Contabilidad Nacional las Corporaciones locales se mueven en una línea próxima al equilibrio presupuestario nominal.*

*El endeudamiento local ha caído en los últimos ejercicios, a diferencia del estatal y autonómico, en máximos históricos.*

(1) Siguiendo los criterios utilizados por el Banco de España, los porcentajes de endeudamiento representados en el gráfico y comentados en el texto recogen el endeudamiento total de cada uno de los subsectores. Sin embargo para el cálculo del déficit del conjunto del sector Administraciones Públicas debe consolidarse el endeudamiento descartando aquel que afecta a uno de los subsectores y del que es acreedor cualquier de los restantes subsectores. Los datos pueden consultarse en el *Boletín estadístico* que publica el Banco de España.

En el caso de las Entidades Locales (<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/bolest14.html>) del volumen total de deuda a 31 de diciembre de 2017 (28.875 millones de euros) 7.009 millones son deuda frente a la Administración central, en particular del Fondo para la Financiación de los pagos a proveedores.

(2) Por lo que se refiere a los límites de deuda fijados con carácter transitorio para los distintos subsectores, se recogen en la siguiente tabla, expresados en % sobre PIB, tal como fueron aprobados en el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de las Administraciones (2018-2020)

	2018	2019	2020
Administración Central	70,9	69,7	67,7
Comunidades Autónomas	24,0	23,1	22,3
Entidades Locales	2,7	2,6	2,5
<b>Total Administraciones Públicas</b>	<b>97,6</b>	<b>95,4</b>	<b>92,5</b>



Esta reflexión general sobre el endeudamiento exige también alguna consideración sobre su reparto entre los distintos tipos de entidades. Así del total de 28.875 millones de euros, 5.321 millones corresponden a Cabildos y Diputaciones, 10.162 millones a los ayuntamientos capitales de provincia, mientras que el resto de ayuntamientos, mancomunidades y otras agrupaciones inframunicipales adeudan 13.392 millones. A su vez resulta llamativo que solo el Ayuntamiento de Madrid, presente un endeudamiento de 3.371 millones

Partiendo de este análisis de la realidad, en las páginas que siguen estudiaremos la regulación aplicable a las Entidades locales en materia de endeudamiento y regla de gasto.

## 2. EL ENDEUDAMIENTO DE LAS ENTIDADES LOCALES

La reforma de la Constitución, aprobada en 2011, se plasmó en la nueva redacción del artículo 135 que pasó de tener únicamente dos apartados dedicados a la emisión de Deuda Pública y a la previsión de los créditos necesarios para proceder al pago de intereses y capital dentro del estado de gastos del presupuesto, a contener ahora 6, dedicados, además de a los aspectos ya señalados de la deuda pública, a la consagración de la estabilidad presupuestaria, estableciendo límites al déficit estructural y al endeudamiento, así como una remisión expresa a una ley orgánica posterior que desarrolla buena parte de estos aspectos.

*La reforma del artículo 135 de la CE introduce el concepto de déficit estructural y prescribe el equilibrio presupuestario para las corporaciones locales.*

Centrándonos una vez más en los aspectos de especial aplicación a las Entidades locales, la mayor novedad se contiene en el apartado 2 cuando señala:

«2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.»

Se puede afirmar que este es el punto más innovador y relevante de la reforma constitucional, de una parte, porque introduce, por primera vez en nuestro ordenamiento, el concepto de déficit estructural y, de otra, al prescribir el equilibrio presupuestario para las corporaciones locales. También presenta cierta novedad la previsión de circunstancias excepcionales en las cuales se podrán superar los volúmenes de déficit y de endeudamiento, siendo este último objeto de análisis en las páginas que siguen.

## **2.1. El régimen del endeudamiento derivado de la normativa de estabilidad**

El artículo 13 de la LOEPSF dispone que «el volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo, del conjunto de Administraciones Públicas no podrá superar el 60% del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea», repitiendo así el límite fijado en el protocolo 12 anexo al TFUE.

Mayor novedad representa el segundo párrafo cuando establece que «este límite se distribuirá de acuerdo con los siguientes porcentajes, expresados en términos nominales del Producto Interior Bruto nacional: 44% para la Administración central, 13% para el conjunto de Comunidades Autónomas y 3% para el conjunto de Corporaciones Locales. Si, como consecuencia de las obligaciones derivadas de la normativa europea, resultase un límite de deuda distinto al 60%, el reparto del mismo entre Administración central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales respetará las proporciones anteriormente expuestas».

Mediante este precepto se distribuye el límite global de la deuda entre subsectores que componen las Administraciones Públicas (s 13), según el SEC, de tal forma que a las EELL se les fija un límite global de deuda del 3% del PIB, siempre que el límite establecido para el conjunto de las administraciones sea del 60% del PIB. Si variase dicho límite global, tal variación debería aplicarse proporcionalmente a los distintos subsectores, de tal forma que las entidades locales siempre tendrían un límite que fuese el 5% del límite general previsto para todas las Administraciones.

A pesar de ello, y sin duda fruto de la capacidad de financiación puesta de manifiesto por las EELL, se han fijado objetivos de deuda inferiores a ese global del 3%. (2,9% en 2017; 2,7% en 2018; 2,6% en 2019 y 2,5% en 2020).

A diferencia de lo que ocurre con las CCAA, donde se establece que para cada una de ellas su límite será también el 13% de su PIB regional, nada se dice acerca de la determinación del límite de deuda para cada una de las entidades locales. Por ello, ante la necesidad de articular algún mecanismo que permita definir dicho límite individual, podría recurrirse a algo similar a lo utilizado para cuantificar en el ámbito local el límite de déficit individual, para lo que se procede a la conversión del porcentaje de la deuda sobre el PIB en un porcentaje de deuda sobre ingresos no financieros. Sin embargo, dado que existen otros límites al endeudamiento, que toman como referencia su porcentaje en relación a los ingresos corrientes, consideramos que sería más sencilla y más cómoda esta opción también para verificar el respeto al principio de sostenibilidad financiera.

El porcentaje así calculado serviría para valorar el cumplimiento de los dos límites que afectan al endeudamiento en el ámbito local:

- a) De una parte el límite máximo que puede representar la deuda viva a la vista del principio de sostenibilidad financiera,
- b) De otra, los límites al endeudamiento previstos con carácter general en la normativa ordinaria los que nos referiremos a continuación.

## **2.2. Límites tradicionales al endeudamiento en la ley reguladora de las haciendas locales**

Como señala Vila i Vila (2012), «en nuestro país, el régimen jurídico de las restricciones al endeudamiento <sup>3</sup> ha experimentado importantes cambios y, si bien de manera permanente la finalidad principal del recurso al crédito es la financiación de las inversiones <sup>4</sup>, las ratios máximas de endeudamiento y los criterios de sujeción a tutela de nuevas operaciones han variado sustancialmente. No obstante, hay que destacar que dichas restricciones han sido objeto de numerosas críticas, tanto por su ambigüedad e indeterminación (Salinas et al., 1996) como por su arbitrariedad y cuantificación (Fernández Llera, 2003)».

A la hora de sistematizar la regulación de tales restricciones al endeudamiento financiero de las entidades locales es preciso, diferenciar las distintas situaciones con las que podemos encontrarnos. En primer lugar, resulta necesario diferenciar entre las operaciones que responden al régimen general, de aquellos otros supuestos específicos contemplados en la legislación, como son los préstamos para gastos urgentes y necesarios (art. 177 LRHL) y el

endeudamiento en supuestos de remanente de tesorería negativo (art. 193.2 LRHL).

### 2.2.1. Régimen general

Empezando por el régimen general del endeudamiento local, su regulación se contiene en los artículos 48 y ss. del TRLRHL donde se regulan sucesivamente los requisitos comunes a las diferentes modalidades, así como las limitaciones específicas aplicables a cada una de ellas.

#### a) Aprobación del presupuesto:

La aprobación del presupuesto viene siendo un requisito general para el endeudamiento local desde la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (Artículo 139.5) que lo introdujo con efectos de 1 de enero de 1997. En la actualidad el artículo 50 del TRLRHL dispone al respecto que «la concertación de cualquiera de las modalidades de crédito previstas en esta ley, excepto la regulada en el artículo 149, requerirá que la corporación o entidad correspondiente disponga del presupuesto aprobado para el ejercicio en curso, extremo que deberá ser justificado en el momento de suscribir el correspondiente contrato, póliza o documento mercantil en el que se soporte la operación, ante la entidad financiera correspondiente y ante el fedatario público que intervenga o formalice el documento».

Ahora bien, hay que entender que el requisito no es solo la aprobación del correspondiente presupuesto por parte de la entidad local, sino que en dicho presupuesto deben aparecer previstas las operaciones de crédito. Debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con el art. 18 del D. 500/1990, «en relación con las operaciones de crédito, se incluirá en el informe, además de su importe, el detalle de las características y condiciones financieras de todo orden en que se prevean concertar y se hará una especial referencia a la carga financiera que pese sobre la Entidad antes y después de su formalización». Es precisamente esta previsión presupuestaria la que habilita para la concertación y formalización de cualquier operación de endeudamiento.

Cuando, por no haberse aprobado previamente el presupuesto, se ha de recurrir a la prórroga ello tiene una incidencia directa sobre las posibilidades de endeudamiento financiero ya que el D. 500/1900, en su artículo 21.2, dispone que «en ningún caso tendrán singularmente la consideración de prorrogables las modificaciones de crédito ni los créditos destinados a servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o estén finan-

ciados con crédito u otros ingresos específicos o afectados que, exclusivamente, fueran a percibirse en dicho ejercicio». Por tanto, aún en el supuesto de que en el ejercicio anterior estuviesen previstas operaciones de crédito, éstas no se prorrogan para el ejercicio siguiente. Es por ello que el mismo artículo 50 del TRLRHL dispone que «Excepcionalmente, cuando se produzca la situación de prórroga del presupuesto, se podrán concertar las siguientes modalidades de operaciones de crédito:

a) Operaciones de tesorería, dentro de los límites fijados por la ley, siempre que las concertadas sean reembolsadas y se justifique dicho extremo en la forma señalada en el párrafo primero de este artículo.

b) Operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones vinculadas directamente a modificaciones de crédito tramitadas en la forma prevista en los apartados 1, 2, 3 y 6 del artículo 177».

Por tanto, más allá de las operaciones de tesorería, en situación de prórroga solo podrá acudir al endeudamiento para financiar inversiones que hayan sido objeto de las correspondientes modificaciones presupuestarias y para las que se prevea como fórmula de financiación las operaciones financieras.

#### b) Competencia para decidir operaciones de crédito.

La competencia para decidir la concertación de operaciones de crédito se reparte entre el Presidente de la Corporación y su Pleno, en función de la duración de las mismas (corto o largo plazo) y de su importe relativo.

1. El Presidente será competencia para concertar las operaciones de crédito en los siguientes supuestos:

a) En el caso de las operaciones a corto plazo, cuando el importe acumulado de las operaciones vivas de esta naturaleza, incluida la nueva operación, no supere el 15 por ciento de los recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior. Cuando se supere dicho porcentaje del 15%, la competencia será del Pleno.

b) Tratándose de operaciones a largo plazo, si el importe acumulado, dentro de cada ejercicio económico, no supere el 10 por ciento de los recursos de carácter ordinario previstos en dicho presupuesto.

2. Por su parte, se requerirá acuerdo del Pleno para acordar las operaciones de crédito en los siguientes supuestos:

a) Operaciones a corto plazo cuando el importe acumulado de las operaciones vivas de esta naturaleza, incluida la nueva operación sea superior al 15% de los recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior.

b) Operaciones a largo plazo, cuando el importe acumulado, dentro de cada ejercicio económico, supere el 10 por ciento de los recursos de carácter ordinario previstos en dicho presupuesto.

En ambos supuestos el acuerdo del Pleno debe contar con la mayoría absoluta de los miembros, de acuerdo con el artículo 47 de la LBRL.

Merece la pena resaltar que además de porcentajes diferentes, también son distintas las magnitudes sobre las que estos se aplican para determinar la competencia. Así mientras para las operaciones a corto plazo se atiende a recursos corrientes (no de capital ni financieros), y efectivamente liquidados en el ejercicio anterior, para las operaciones a largo plazo se toman en consideración las previsiones de ingresos ordinarios (los que corresponden a la actividad normal de la entidad) del mismo presupuesto.

#### c) Informe de Intervención:

El art. 52.2 del TRLRHL establece que «La concertación o modificación de cualesquiera operaciones deberá acordarse previo informe de la Intervención en el que se analizará, especialmente, la capacidad de la entidad local para hacer frente, en el tiempo, a las obligaciones que de aquéllas se deriven para ésta». Este informe se convierte en un elemento esencial para la concertación de estas operaciones de endeudamiento. Por lo que se refiere a su contenido, la DA 14ª del R.D. Ley 20/2011, señala que debe referirse a los cálculos que acrediten el cumplimiento de los límites citados en los párrafos anteriores y cualesquiera otros ajustes que afecten a la medición de la capacidad de pago, así como el cumplimiento, en los casos que resulte de aplicación, de la autorización preceptiva regulada en el artículo 53.5 de la citada norma y en el artículo 20 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Este informe, debe ser puesto a disposición de las entidades financieras que participen en los procedimientos para la concertación de las operaciones, pudiendo éstas modificar o retirar sus ofertas a la vista del contenido de dicho informe.

#### d) Régimen de los contratos de operaciones financieras.

Por lo que se refiere al régimen de los contratos en los que se materializa el endeudamiento, los mismos quedan excluidos de la aplicación de la ley

de contratos del sector público, tal como se dispone en el art. 4.1 l) de dicho texto normativo, teniendo la naturaleza de contratos de derecho privado. Como tales contratos privados les resultarán de aplicación las disposiciones generales previstas para los mismo, salvo que existan previsiones presupuestarias específicas aprobadas por el Pleno (Art. 52 del TRLRHL).

Una vez analizado los aspectos referidos al régimen general de las operaciones de endeudamiento local, se estudiarán en las páginas siguientes las exigencias específicas para cada modalidad de operación y su evolución.

#### 2.2.1.1. Operaciones a corto plazo

De acuerdo con el art. 51 del TRLRHL, tienen la consideración de operaciones de crédito a corto plazo aquellas que no excedan de un año. En particular, dicho artículo enumera como tales, entre otras las siguientes:

- a) Los anticipos que se perciban de entidades financieras, con o sin intermediación de los órganos de gestión recaudatoria, a cuenta de los productos recaudatorios de los impuestos devengados en cada ejercicio económico y liquidados a través de un padrón o matrícula.
- b) Los préstamos y créditos concedidos por entidades financieras para cubrir desfases transitorios de tesorería.
- c) Las emisiones de deuda por plazo no superior a un año.

Este artículo 51 sujeta la concertación de este tipo de operaciones al límite máximo de que «en su conjunto no superen el 30 por ciento de sus ingresos liquidados por operaciones corrientes en el ejercicio anterior». Como ya se ha pues de manifiesto al referirnos a los órganos competentes, debe insistirse en el hecho de que la magnitud de referencia son los ingresos liquidados por operaciones corrientes, razón por la cual se acude a los datos del ejercicio anterior. Por esta misma razón, cuando la operación haya de realizarse en el primer semestre del año, y no se haya producido todavía la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior, deberá tomarse en consideración la liquidación del ejercicio anterior a este último. Es decir que para las operaciones del primer semestre del ejercicio n, de no constar la liquidación del ejercicio n-1, se deberá tomar en consideración la del ejercicio n-2.

Adicionalmente, el art. 14.3 del RD Ley 8/2010 introdujo la exigencia de que las operaciones a corto plazo concertadas para cubrir situaciones transitorias de financiación reguladas en el artículo 51 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales debían quedar canceladas a 31

de diciembre de cada año. De esta forma, además de tener una duración inferior al año, debían cancelarse, en todo caso, antes del 31 de diciembre de cada ejercicio.

No obstante, este requisito ha desaparecido a partir del 1 de enero de 2013, queda sin efecto en virtud de la Disposición Adicional n.º 73 de la ley 17/2012, de Presupuestos Generales del Estado para 2013, por lo que, desde ese momento, se conserva como único límite temporal el tradicional de que no excedan de un año.

#### 2.2.1.2. Operaciones a largo plazo

En lo que se refiere a operaciones de crédito a largo plazo, el TRLRHL regula un sistema de autorizaciones cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:

##### a) Operaciones en el exterior o emisiones de deuda pública:

En cualquier caso, y al margen de las autorizaciones específicas, a las que luego nos referiremos, resulta preceptiva la autorización del Ministerio de Hacienda para «las operaciones de crédito a corto y largo plazo, la concesión de avales, y las demás operaciones que modifiquen las condiciones contractuales o añadan garantías adicionales, con o sin intermediación de terceros, en los siguientes casos:

1) Las que se formalicen en el exterior o con entidades financieras no residentes en España, cualquiera que sea la divisa que sirva de determinación del capital de la operación proyectada, incluidas las cesiones a entidades financieras no residentes de las participaciones, que ostenten entidades residentes, en créditos otorgados a las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado.

2) Las que se instrumenten mediante emisiones de deuda o cualquier otra forma de apelación al crédito público, sin perjuicio de lo previsto en la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores». (art. 53.5 TRLRHL)

##### b) Entidades que presenten ahorro neto negativo.

En estos supuestos deberá instarse la autorización del Ministerio de Hacienda, o de los órganos de la Comunidad Autónoma que tenga atribuida



en sus estatutos la competencia de tutela financiera. A estos efectos «se entenderá por ahorro neto de las entidades locales y sus organismos autónomos de carácter administrativo la diferencia entre los derechos liquidados por los capítulos uno a cinco, ambos inclusive, del estado de ingresos, y de las obligaciones reconocidas por los capítulos uno, dos y cuatro del estado de gastos, minorada en el importe de una anualidad teórica de amortización de la operación proyectada y de cada uno de los préstamos y empréstitos propios y avalados a terceros pendientes de reembolso».

A la hora de valorar las obligaciones no se incluirán las derivadas de modificaciones de créditos que hayan sido financiadas con remanente líquido de tesorería.

El cálculo de la anualidad teórica de amortización, tomará en consideración tanto los préstamos a largo plazo concertados y de los avalados por la corporación pendientes de reembolso, como la operación proyectada, y se llevará a cabo, en términos constantes, incluyendo los intereses y la cuota anual de amortización. Sin embargo, no se incluirán las operaciones de crédito garantizadas con hipotecas sobre inmuebles, en proporción a la parte del préstamo afectado por dicha garantía.

Adicionalmente, a la solicitud de autorización, en los casos de ahorro neto negativo, el Pleno de la respectiva corporación deberá aprobar un plan de saneamiento financiero a realizar en un plazo no superior a tres años, en el que se adopten medidas de gestión, tributarias, financieras y presupuestarias que permitan como mínimo ajustar a cero el ahorro neto negativo de la entidad, organismo autónomo o sociedad mercantil. Este plan debe ser presentado conjuntamente con la solicitud de la autorización correspondiente.

c) Cuando las operaciones de crédito excedan del 110 por ciento de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior.

El segundo supuesto que obliga a solicitar la autorización para concertar operaciones de crédito a largo plazo se produce, «cuando el volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo, incluyendo el importe de la operación proyectada, exceda del 110 por ciento de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior.

Para calcular el importe de las operaciones de crédito vigentes se considerarán las operaciones de vigentes, tanto a corto como a largo plazo, valo-

radas con los mismos criterios utilizados para su inclusión en el balance. Por su parte, también se computará aplicando el mismo criterio el riesgo derivado de los avales.

La magnitud a considerar en el denominador son los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio anterior o, en su defecto, en el precedente a este último cuando el cómputo haya de realizarse en el primer semestre del año, del mismo modo previsto para el límite máximo de las operaciones a corto. En todo caso deben tomarse en consideración los estados contables consolidados del ente principal y las entidades de él dependientes.

Este límite del 110% se incrementó hasta el 125% exclusivamente para el año 2010, por aplicación de la DA 46 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre.

Esta regulación, que constituye el régimen general de tradicional del endeudamiento para entidades locales, ha venido conviviendo a partir de 2010 con nuevas limitaciones impuestas como consecuencia del período de crisis económica por el que hemos transitado.

Los principales hitos de esta regulación específica fueron los siguientes:

a) El Real Decreto Ley 8/2010:

En su artículo 14 estableció: «Dos. A partir del 1 de enero de 2011 y hasta 31 de diciembre de 2011, las entidades locales y sus entidades dependientes clasificadas en el sector Administraciones Públicas no podrán acudir al crédito público o privado a largo plazo, en cualquiera de sus modalidades, para la financiación de sus inversiones, ni sustituir total o parcialmente operaciones preexistentes, a excepción de aquellas que en términos de valor actual neto resulten beneficiosas para la entidad por disminuir la carga financiera, el plazo de amortización o ambos. Como señala Risueño Jiménez (2016), el hecho de se cerrase la posibilidad de acudir al endeudamiento para financiar inversiones, permite entender, *a sensu contrario que* sí cabía acudir al crédito para atender gastos necesarios y urgentes (art. 177.5 LRHL) o para sanear remanentes de tesorería negativos (art. 193.2 TRLRHL).

Tres. Las operaciones a corto plazo concertadas para cubrir situaciones transitorias de financiación reguladas en el artículo 51 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales deberán quedar canceladas a 31 de diciembre de cada año.»

Este precepto incorporaba así restricciones adicionales al endeudamiento de las entidades locales en aras de una contribución de las entidades locales a la consolidación de las cuentas públicas, cuando el importe del endeudamiento del sector local (3,28% PIB) era el más bajo de los distintos subsectores que integran la Administración Pública (11,42% CCAA y 51,3% Administración central), y muy inferior al porcentaje que las entidades locales representaban del gasto público total (13,3%).

Dichas restricciones, si bien con vocación temporal suponían:

— Prohibición de endeudamiento a largo plazo, para los ejercicios 2010 (a partir de la entrada en vigor el 25 de mayo de 2010) y 2011, salvo para los supuestos especiales de los arts. 177 y 193.2 de la LRHL:

— La necesidad de que las operaciones a corto plazo quedasen canceladas a 31 de diciembre de cada año.

Sin embargo, es norma fue objeto de rápidas y sucesivas modificaciones por lo que ni siquiera llegó a agotar el tiempo previsto de vigencia.

b) Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de PGE para 2011.

Esta ley modifica el artículo 14 del mencionado RDL 8/2010, permitiendo el endeudamiento con el objeto de financiar nuevas inversiones para aquellas entidades locales que liquiden 2010 con ahorro neto positivo, siempre y cuando el volumen total del capital vivo no exceda del 75% de los ingresos corrientes liquidados o devengados.

c) RDL 20/2011.

Este mismo régimen fue prorrogado para el ejercicio 2012, con las consiguientes actualizaciones temporales, por la disposición adicional 14ª del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, que prorrogaba para 2012 los PGE de 2011. Con posterioridad, la disposición final 18.2 de la Ley 2/2012, de 29 de junio., de PGE para 2012, confirma esta prórroga para el año 2012, si bien, introduce algunas modificaciones relevantes en la DA 14ª del DL 20/2011. Así dispone que «Para la determinación del ahorro neto y de los ingresos corrientes a efectos de calcular el nivel de endeudamiento, en los términos del precepto citado en el párrafo anterior y del artículo 53 del Texto refundido de la ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, se tendrán en cuenta la liquidación del presupuesto del ejercicio 2011 y, en su caso, las cifras deducidas de los estados contables consolidados, con sujeción a aquella norma

y a la de estabilidad presupuestaria, descontando, en todo caso, en el cálculo del ahorro neto y en el del nivel de endeudamiento, el efecto que, en ambos casos, pueda tener el importe de los ingresos afectados». Por tanto, a partir de ese momento, ni para el cálculo del ahorro neto, ni para la determinación del porcentaje de endeudamiento, podrán tenerse en cuenta los ingresos afectados, para así valorar de forma más precisa la posibilidad de hacer frente a los compromisos futuros derivados de dicha deuda.

d) Ley 17/2012, de PGE para 2013, DF 31<sup>a</sup>.

Si hasta ese momento se había operado con regulaciones de carácter temporal y vigencia anual, esta Ley 17/2012, da una nueva redacción a la DA 14<sup>a</sup> del DL 20/2011, otorgándole, además, vigencia indefinida, en los siguientes términos:

*«Las Entidades Locales y sus entidades dependientes clasificadas en el sector Administraciones Públicas, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas, que liquiden el ejercicio inmediato anterior con ahorro neto positivo, calculado en la forma que establece el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, cuando el volumen total del capital vivo no exceda del 75 por ciento de los ingresos corrientes liquidados o devengados según las cifras deducidas de los estados contables consolidados, con sujeción, en su caso, al Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y a la Normativa de Estabilidad Presupuestaria.*

*Las Entidades Locales que tengan un volumen de endeudamiento que, excediendo al citado en el párrafo anterior, no supere al establecido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, podrán concertar operaciones de endeudamiento previa autorización del órgano competente que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales.*

*Las entidades que presenten ahorro neto negativo o un volumen de endeudamiento vivo superior al recogido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, no podrán concertar operaciones de crédito a largo plazo.*

*Para la determinación de los ingresos corrientes a computar en el cálculo del ahorro neto y del nivel de endeudamiento, se deducirá el importe de los ingresos afectados a operaciones de capital y cualesquiera otros ingresos extraordinarios aplicados a los capítulos 1 a 5 que, por su afectación legal y/o carácter no recurrente, no tienen la consideración de ingresos ordinarios.*

*A efectos del cálculo del capital vivo, se considerarán todas las operaciones vigentes a 31 de diciembre del año anterior, incluido el riesgo deducido de avales, incrementado, en su caso, en los saldos de operaciones formalizadas no dispuestos y en el importe de la operación proyectada. En ese importe no se incluirán los saldos que deban reintegrar las Entidades Locales derivados de las liquidaciones definitivas de la participación en tributos del Estado.*

*Las Entidades Locales pondrán a disposición de las entidades financieras que participen en sus procedimientos para la concertación de operaciones de crédito, el informe de la Intervención local regulado en el apartado 2 del artículo 52 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, en el que se incluirán los cálculos que acrediten el cumplimiento de los límites citados en los párrafos anteriores y cualesquiera otros ajustes que afecten a la medición de la capacidad de pago, así como el cumplimiento, en los casos que resulte de aplicación, de la autorización preceptiva regulada en el artículo 53.5 de la citada norma y en el artículo 20 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, pudiendo las entidades financieras, en su caso, modificar o retirar sus ofertas, una vez conocido el contenido del informe.»*

La misma LPGE para 2013 introdujo en su DA 73<sup>a</sup> un régimen especial para operaciones de refinanciación de la deuda que, tras la modificación operada con efectos de 24 de febrero de 2013, quedó redactada en los siguientes términos:

*«Uno. Como excepción a lo dispuesto en la disposición final trigésima primera de esta Ley, se autoriza la formalización de operaciones de refinanciación de operaciones de crédito a largo plazo concertadas con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, siempre que tengan por finalidad la disminución de la carga financiera, la ampliación del período de amortización o el riesgo de aquellas operaciones, respecto a las obligaciones derivadas de las pendientes de vencimiento.*

*En las anteriores operaciones se podrán incluir las formalizadas en aplicación del Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las Entidades Locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos. No se podrán incluir en la citada refinanciación las operaciones formalizadas en aplicación de los artículos 177 y 193 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.*

*Para la formalización de las operaciones de refinanciación citadas será preciso la adopción de un acuerdo del órgano competente de la corporación local, con los requisitos de quórum y votaciones establecidos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.*

*Además, en el caso de que las entidades locales presenten ahorro neto negativo o endeudamiento superior al 75 por ciento de sus ingresos corrientes liquidados en el ejercicio inmediato anterior en los términos definidos en la disposición final trigésima primera de esta Ley, las corporaciones locales, mediante acuerdo de sus respectivos Plenos, deberán aprobar un plan de saneamiento financiero o de reducción de deuda para corregir, en un plazo máximo de cinco años, el signo del ahorro neto o el volumen de endeudamiento, respectivamente. Por lo que se refiere a este último deberá corregirse hasta el límite antes citado, en el caso de que dicho volumen se encuentre comprendido entre aquel porcentaje y el fijado en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. En los restantes supuestos de endeudamiento excesivo, el plan de reducción de deuda deberá corregir el nivel de deuda, como máximo, al porcentaje fijado en el último precepto citado.*

*Los citados planes deberán comunicarse, para su aprobación, por las entidades locales al órgano competente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, salvo que la Comunidad Autónoma correspondiente tenga atribuida en el Estatuto de Autonomía la tutela financiera de dichas entidades, en cuyo caso se comunicará a ésta.*

*El interventor de la entidad local deberá emitir un informe anual del cumplimiento de estos planes, y presentarlo al Pleno de la corporación local para su conocimiento, y el correspondiente al último año de aquellos planes deberá, además, remitirlo al órgano competente de la Administración Pública que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales.*

*En el caso de que se produzca un incumplimiento de los citados planes, la entidad local no podrá concertar operaciones de endeudamiento a largo plazo para financiar cualquier modalidad de inversión. Además, por parte del órgano competente de la Administración Pública que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales se podrán proponer medidas extraordinarias que deberán adoptar las entidades locales afectadas. En el caso de que por éstas no se adopten dichas medidas se podrán aplicar las medidas coercitivas y de cumplimiento forzoso establecidas en los artículos 25 y 26 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.*

*Dos. Se deja sin efecto desde el día 1 de enero de 2013, y con carácter indefinido, el apartado Tres del artículo 14 del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.»*

Llama la atención es la técnica legislativa utilizada, consistente en modificar la redacción de la norma modificadora (DL 20/2011) y no la norma reguladora (DL 8/2010), lo cual dificulta, precisamente por esa serie de reformas encadenadas la determinación de la norma aplicable y su contenido.

Además del régimen general de endeudamiento a corto y largo plazo al que nos hemos venido refiriendo, el TRLRHL contempla la posibilidad de

endeudamiento cuando concurren determinadas situaciones especiales: a) Operaciones de tesorería en los supuestos de encomiendas de recaudación a las Diputaciones. (art. 149.2); b) Préstamos para gastos necesarios y urgentes. (art 177.5).; c) Supuestos de remanente de tesorería negativo. (art. 193.2)

### **3. LA REGLA DE GASTO**

Señala el artículo 12 de la LOEPSF que la variación del gasto computable de la Administración Central, de las CCAA y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española. Se formula así, también para las EELL, una regla que trata de limitar la tendencia al incremento del gasto que puede darse en los períodos de crecimiento de la economía, y que puede generar dificultades para su asunción en ejercicios futuros de estancamiento o recesión.

El límite del crecimiento del gasto computable viene determinado por la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía, la cual debe ser calculada por el Ministerio de Economía y competitividad de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea. Para el período 2105-2017, dicho límite máximo de crecimiento se ha establecido en 1,3, 1,5 y 1,7 respectivamente. No obstante, cuando existan planes económico-financieros o de reequilibrio deberá adaptarse dicho crecimiento a la senda establecida en los mismos, prevaleciendo así sobre el objetivo general.

La magnitud cuyo crecimiento se somete al límite de la tasa de referencia del crecimiento del PIB, es el gasto computable, considerando como tal los empleos no financieros definidos en el SEC, de los que se excluyen: a) los intereses de la deuda; b) el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo; c) la parte de gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones y d) las transferencias a las CCAA y a las EELL vinculadas al sistema de financiación, si bien esta última será de escasa o nula incidencia para las entidades locales.

Aunque la ley se refiere a empleos no financieros en términos del SEC, los cuales comprenderían en sentido estricto únicamente los capítulos I-IV de gastos, ya que las operaciones de capital corresponderían a cuentas de variación netas de activos, bajo la expresión empleos no financieros deben incluirse todos los gastos no financieros, corrientes y de capital, abarcando, por tanto, los capítulos I-VII de gastos, ajustados eso sí, con arreglo a los criterios del SEC 2010.

Lo que no explicita la ley es que dos cifras de empleos no financieros debemos comparar para verificar que su evolución no supera la tasa de crecimiento del PIB. Ese silencio ha sido cubierto por la *Guía para la determinación de la regla de gasto para las Corporaciones Locales*, elaborada por la IGAE donde se establecen los siguientes criterios:

a) Por una parte, dado que la ley se refiere a que tal referencia debe tenerse en cuenta en las distintas fases del presupuesto se tomará la información disponible en cada momento: presupuesto, ejecución o liquidación, referidos al año n.

b) En lo que atañe al otro término de la comparación, el gasto del año n-1, la Guía estipula la comparación con la liquidación del ejercicio, ordenando que cuando la misma no esté disponible, como ocurrirá cuando se trata de verificar el cumplimiento de la regla en relación al presupuesto, se efectúe una estimación de la misma. Precisamente porque no se comparan magnitudes homogéneas y existen desviaciones entre los presupuestos y la ejecución final y su liquidación, la Guía determina que debe aplicarse un ajuste por grado de ejecución del gasto que aumentará o reducirá los empleos no financieros.

La regla de gasto así formulada establece un techo máximo al gasto no financiero, lo cual no significa que todas las entidades y en todos los casos puedan alcanzar dicho tope máximo ya que, por aplicación de otras normas, el conjunto de los empleos no financieros pueden verse constreñidos por debajo de ese tope. Así ocurrirá, por ejemplo en las siguientes circunstancias:

— Cuando la el objetivo de estabilidad presupuestaria fijado requiera un ajuste del gasto que lo sitúe por debajo de tales límites. En función de la evolución de los ingresos no financieros y del PIB será frecuente que en períodos de recesión económica el objetivo de equilibrio o superávit estructural resultará más restrictivo que la regla de gasto, mientras que en ejercicios de con crecimiento, será la regla de gasto la que limite efectivamente la evolución de los empleos no financieros.

— Cuando resulten de aplicación otras normas, como puede ser el caso del art. 193 de la LRHL que puede obligar a reducir el gasto o incluso a aprobar un presupuesto con superávit.

Finalmente debe tenerse en cuenta que los cambios normativos que influyan de forma permanente sobre la recaudación de los ingresos van a afectar al nivel máximo de gasto computable permitido: cuando los cambios generen mayores ingresos permanentes, podrán aumentarse el gasto computable en



idéntica cuantía, mientras que cuando se reduzcan de forma permanente los ingresos, también deberá reducirse el gasto computable en el mismo importe.

Dentro de los cambios normativos deben incluirse no solo las modificaciones legales, sino también las medidas adoptadas en sus ordenanzas fiscales por las entidades locales (tipos bonificaciones, etc.) que incidan en la recaudación efectiva. E incluso, a nuestro entender, aunque no se trate de una modificación normativa, determinadas actuaciones que conlleven incrementos permanentes de recaudación también deberían ser tomados en consideración. Tal pudiera ser el caso de medidas como la aprobación de nuevos valores catastrales, o su actualización, que inciden directa y de forma permanente en la recaudación de impuestos locales como el IBI deben permitir ese incremento del gasto computable. Concretamente en el caso de las revisiones catastrales debe tenerse en cuenta que por el juego de la reducción de la base imponible que trata de escalar el impacto recaudatorio de tal medida en un período de 10 años, debiera permitirse también ese incremento del gasto computable en la parte correspondiente en cada uno de esos 10 ejercicios y en función de los mayores ingresos previstos.

*Los cambios normativos que influyan sobre la recaudación de manera estructural, determinan el nivel máximo de gasto.*

### **Límite de gasto no financiero.**

Señala el artículo 30 que «el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales aprobarán, en sus respectivos ámbitos, un límite máximo de gasto no financiero, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el techo de asignación de recursos de sus Presupuestos». Este límite de gasto no financiero de situarse por debajo del menor de los dos techos máximos que deben tenerse en cuenta: el derivado del principios de estabilidad que requiere equilibrio o superávit estructural y el que resulte de la aplicación de la regla de gasto ya mencionada. Aunque en su formulación concreta dependerá de cómo influyan los ciclos económicos en la evolución de los ingresos no financieros y del PIB, todo hace pensar que en períodos de crecimiento será la regla de gasto la que funcione como tope, mientras que en épocas de recesión seguramente será inferior el límite marcado por el objetivo de estabilidad.

Aunque nada se dice expresamente, creemos que debe ser el Pleno de la Corporación el que apruebe ese límite máximo que marcará el techo de asignación de los recursos en sus Presupuestos. Por otra parte, y a diferencia

de lo que ocurre en las CCAA, donde se prescribe su comunicación al Consejo de Política Fiscal y Financiera antes del 1 de agosto, nada se dice sobre el trámite que debe darse al límite fijado por cada una de las Corporaciones Locales, lo que nos lleva a entender que permanecerá en el ámbito de la propia entidad.

## BIBLIOGRAFÍA

FARFÁN PEREZ, J.M. «Ejecución del presupuesto de ingresos en las entidades locales», *El derecho.com* 2012.

[http://www.elderecho.com/tribuna/administrativo/Ejecucion-presupuesto-ingreso-Entidades-Locales\\_11\\_360055002.html](http://www.elderecho.com/tribuna/administrativo/Ejecucion-presupuesto-ingreso-Entidades-Locales_11_360055002.html)

FERNÁNDEZ LLERA, R. «¿Mercados, reglas fiscales o coordinación? Una revisión de los mecanismos para contener el endeudamiento de los niveles inferiores de gobierno», *Documentos de Trabajo*, núm. 9, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2003.

FERNÁNDEZ LLERA, R. Y GARCÍA VALIÑAS., M. A. «Factores determinantes del endeudamiento de los Entes Locales. Una aplicación al caso español», *Trimestre Fiscal*, 95, págs. 329-351, 2010.

GRAJAL CABALLERO, I. «El endeudamiento de las corporaciones locales a partir del 1 de enero de 2013: régimen jurídico e implicaciones con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera», *Auditoría Pública*, núm. 59, págs. 87 y ss., 2013.

LOPEZ DIAZ, A. «Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Entidades Locales» en *El ordenamiento tributario y presupuestario local. Análisis interno y comunitario*, Tirant lo blanch, Valencia, 2016.

RISUEÑO JIMENEZ, F. «El endeudamiento financiero de las entidades locales» en *El ordenamiento tributario y presupuestario local. Análisis interno y comunitario*, Tirant lo blanch, Valencia, 2016.

SALINAS, M., BUIDE, S. y DOMINGUEZ, M. J. «Ineficacia de las limitaciones legales del nivel de endeudamiento de las Haciendas Locales», *Cuadernos de Estudios Empresariales*, núm. 6, págs. 347-367, UCM, 1996.

SUÁREZ PANDIELLO, J., BOSCH, N., PEDRAJA, F., RUBIO, J. y UTRILLA, A. *La financiación local en España: Radiografía del presente y propuestas de*

*futuro*, Edición de la Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 2008.

VILA I VILA, J. «El endeudamiento de los municipios: ¿una cuestión de comportamiento político?», *Presupuesto y gasto público*, núm. 66, págs 199 y ss., 2012.



## CAPÍTULO III

---

# EL CONTROL INTERNO EN LAS ENTIDADES LOCALES

Jordi VILA-VILA  
*Ayuntamiento de Alzira*  
*jordi.vila@alzira.es*  
Ana HERRERO-ALCALDE  
*Profesora de la UNED*  
*aherrero@cee.uned.es*



## **RESUMEN**

El control de los fondos públicos en las entidades locales se ha caracterizado hasta hace poco por su falta de desarrollo normativo, a pesar de su importancia para asegurar una correcta gestión pública. Y si bien los trabajos de investigación sobre el mismo son escasos, la práctica totalidad de autores señalan sus deficiencias y debilidades. ¿Es tan grave el problema como parece? Para contestar a esta pregunta analizamos dos trabajos de fiscalización llevados a cabo por la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana en entidades locales, el primero sobre contratación pública, y el segundo sobre el propio control interno. Los datos apuntan con claridad a una respuesta afirmativa a la pregunta planteada.

## **PALABRAS CLAVE**

Gobiernos locales, control interno, transparencia.

**Clasificación JEL:** H72, H83, M42.

## **ABSTRACT**

Control over Spanish local governments' use of public resources has suffered from a lack of regulation until recent years in spite of its high relevance to improve public resources management. Although literature on the topic is scarce, all pieces of research highlight the weaknesses of local government internal control. This paper tries to answer to one simple question: is the problem that serious? Two reports published by the regional control institution at the Comunidad Valenciana are analyzed here. The first one studies public contracts and the second one analyzes internal control itself. Data clearly point to a positive answer to our research question.





## 1. INTRODUCCIÓN

Los sistemas políticos democráticos requieren, para un correcto funcionamiento, de una adecuada rendición de cuentas de los gestores públicos a los ciudadanos. Si éstos no cuentan con la información suficiente acerca de cómo se están gestionando las políticas públicas, difícilmente van a poder evaluar esa gestión y tomar sus decisiones de voto. Para que la rendición de cuentas tenga lugar, es imprescindible que existan mecanismos de control que garanticen unas cuentas públicas transparentes. Control y transparencia son, por tanto, dos requisitos esenciales de los sistemas democráticos «sanos».

La mejora de los mecanismos de control interno en la toma de decisiones públicas se hace más necesaria, si cabe, en momentos en los que los recursos son más escasos, como ha ocurrido en los últimos años, con la profunda crisis económica que han atravesado la mayoría de las economías desarrolladas (Fernández-Llera *et al.* 2013). Además, la llegada de la crisis puso de manifiesto que, por diversos motivos, los mecanismos de control del gasto público no habían sido eficaces durante los años precedentes (Marín-Barnuevo y Monzón-Mayo, 2017).

La Fundación *Hay Derecho* (2015) afirma que la Administración Local es el principal foco de corrupción política e institucional, y considera consistente la relación entre una menor o mayor incidencia de la corrupción y la mayor o menor fortaleza o debilidad de los controles preventivos de carácter administrativo. Por su parte, Fueyo-Bros (2017) señala que «Una parte importante de los fenómenos de corrupción, descontrol, desidia administrativa y mal funcionamiento de los servicios públicos que han asolado a este país en los últimos años han podido originarse debido a las debilidades del control interno».

Pero el problema viene de lejos. Javier Biosca (2010), presidente del Colegio valenciano de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administra-

ción Local, señala que el control interno en la Administración Local es más aparente que real, y destaca que a nivel local no existe el control que demanda la sociedad por diversas razones, entre las que destacan la falta de concreción de la normativa de contabilidad pública y la falta de formación del personal responsable de esa contabilidad. También Caamaño y Fernández-Leiceaga (2016) señalan el deterioro del control interno y su endeblez.

Ya en el año 2006 el Tribunal de Cuentas denunciaba que el control interno no se ejerce adecuadamente en la mayoría de los entes locales, que hay graves deficiencias contables, y que la normativa sobre contratación se contraviene continuamente.

Por lo que respecta a este trabajo, nuestro objetivo es explorar el nivel de control interno que las administraciones locales vienen realizando sobre su actividad. ¿Es tan grave el problema, como parece deducirse de las anteriores opiniones? Si la respuesta es afirmativa, significaría que la aplicación de un eficaz ejercicio del control interno en las entidades locales que ahora se busca constituye una autentica emergencia.

*El control y la rendición de cuentas son fundamentales para lograr una buena gobernanza.*

Para contestar a esta pregunta nos serviremos de dos trabajos de fiscalización llevados a cabo por la Sindicatura de Comptes (en adelante, SC) de la Comunitat Valenciana en los últimos años. En el primero se fiscalizan 24 contratos públicos de entidades menores de 50.000 habitantes. Por su parte, en el segundo se fiscaliza el propio control interno en treinta municipios con poblaciones comprendidas entre los 25.000 y 50.000 habitantes.

Tras esta introducción, en la sección segunda nos aproximaremos al concepto de control interno. En la sección tercera examinaremos someramente las normas que lo regulan. Mientras que en la sección cuarta revisaremos la literatura sobre la materia. En la sección quinta, expondremos brevemente los dos trabajos de fiscalización de la SC, y veremos qué nos dicen los datos. Finalmente, dedicaremos una última sección a realizar algunas consideraciones.

## 2. EL CONTROL INTERNO. UNA APROXIMACIÓN A SU CONCEPTO Y CONTENIDO

Aunque existen distintas formas de definir el control interno<sup>(1)</sup>, todas llevan implícita la idea de comprobar o evaluar el ajuste de la actuación de los poderes públicos a unos términos de referencia delimitados previamente (Caamaño, 2007). A grandes rasgos, se trata de determinar si se está cumpliendo la legalidad y si se están atendiendo las necesidades de los ciudadanos con la ejecución del presupuesto. En este sentido, el control no sería sino una fase más —la última— dentro de un procedimiento presupuestario que arranca con la planificación, la programación, la elaboración y aprobación del presupuesto, y continúa con la ejecución de los distintos programas de gastos e ingresos (Pablos y Cárcaba, 2015). Como señala Taylor (2016), el control y la rendición de cuentas que éste debería implicar serían requisitos esenciales de lo que la Comisión Europea, la OCDE y el FMI califican de buena gobernanza.

En el *Portal del Ciudadano* de rendición de cuentas<sup>(2)</sup> se define el control interno en las entidades locales como una herramienta formada por un conjunto de métodos y procedimientos, cuya finalidad última es garantizar que la actividad financiera y patrimonial se adecua a los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia, y que refuerza la transparencia de las cuentas públicas ante la ciudadanía, al verificar el cumplimiento de la normativa aplicable, el adecuado registro y contabilización de las operaciones realizadas, y al evaluar que la actividad y los procedimientos objeto de control se realizan de acuerdo con los principios de buena gestión financiera.

Esta visión del control interno como pilar de la transparencia de las Administraciones Públicas figura en las directrices de la OCDE (2002) sobre mejores prácticas presupuestarias (*Best Practices for Budget Transparency*), que establecen procedimientos para asegurar la integridad de la información fis-

---

(1) Que junto al control externo forman las dos caras de la misma moneda. Este último es ejercido por los órganos externos de control (OCEX) que existen en la mayor parte de las comunidades autónomas, pero no en todas. Dentro también del control externo, hay que hacer mención también del Tribunal de Cuentas, que es un órgano previsto en la Constitución y que ejerce el control financiero sobre el conjunto de Administraciones Públicas. Además, desde 2014 existe la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), cuya función básica es supervisar el cumplimiento de la normativa de estabilidad presupuestaria en todos los niveles de administración.

(2) <http://www.rendiciondecuentas.es/es/index.html>. Se trata de una iniciativa liderada por el Tribunal de Cuentas con la participación de la mayoría de los órganos de control externo. A través del *Portal* se pone a disposición de los ciudadanos información sobre las entidades locales y sus cuentas anuales.

cal relevante a publicar. Y la hallamos también en el Manual de Transparencia Fiscal del FMI (2007), donde se afirma que es esencial para la transparencia que los datos financieros sean fiables y esté garantizada su calidad e integridad, y cuando se señala la necesidad de establecer mecanismos internos para supervisar la conducta de los funcionarios públicos, la contratación de bienes y servicios, las operaciones de compra y venta de activos públicos, y la gestión de los ingresos públicos.

En la actualidad, a la anterior concepción del control interno, se añade su consideración como un proceso integral, cuya responsabilidad atañe a toda la organización y no solo a órganos específicos dedicados a ello —como el área de Intervención de los Ayuntamientos—, que debe formar parte de los diferentes procedimientos y no de mecanismos burocráticos, y que debe implicar a todas las personas que forman parte de la entidad<sup>(3)</sup>. A nivel internacional, la principal referencia de esta concepción es el informe COSO<sup>(4)(5)</sup>.

De acuerdo con el modelo COSO, el objetivo del sistema de control interno es proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de tres objetivos. El primero de ellos, la eficacia, eficiencia y la economía de las operaciones; con arreglo a este modelo, los gestores del gasto deben ser los primeros responsables por las actividades que llevan a cabo, no solo por sus políticas, sino también por su gestión financiera y por sus políticas de control. En segundo lugar, la fiabilidad de la información financiera y no financiera, abarcando también aspectos de transparencia y de rendición de cuentas. Y en tercer lugar, los objetivos de cumplimiento de las leyes y normas que sean aplicables, incluyendo exigencias de buen gobierno, los códigos de conducta y los principios éticos.

*El control interno responde a un proceso integral y su objetivo es la consecución de los objetivos de eficacia, eficiencia y economía.*

- (3) Una visión crítica de esta concepción del control interno como responsabilidad de toda la organización, puede verse en Modelo-Baeza (2018).
- (4) El informe COSO es un documento elaborado por un grupo de trabajo (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway), cuyo contenido está dirigido a la implantación y gestión del control interno, y que se considera un estándar de referencia tanto en el sector privado como en las Administraciones Públicas.
- (5) Y a nivel de la Unión Europea, el Public Internal Financial Control (PIFC), desarrollado por la Comisión Europea, como un modelo específico de control interno del sector público basado en el modelo COSO y en las Directrices de Control Interno Público de Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

En definitiva, el alcance del control interno es garantizar que la actividad presupuestaria y financiera pública cumple con la legalidad, y que el gasto público se ajusta a los principios de eficiencia y economía<sup>(6)</sup>. Tareas éstas que deben implicar a toda al conjunto de la entidad y no únicamente a su órgano fiscalizador.

Como cierre de este apartado, debemos señalar que el control interno no evita que se emplee un deficiente criterio técnico o que se adopten malas decisiones políticas o de gestión, pero sí minimiza el riesgo de ocurrencia de estas circunstancias negativas y, en última instancia, mitiga sus efectos cuando llegan a producirse (Fernández-Llera, 2017).

### 3. LA REGULACIÓN LEGAL DEL CONTROL INTERNO

El control de los fondos públicos en las entidades locales se ha caracterizado hasta hace bien poco por su falta de desarrollo normativo, reducido a la decena de artículos contenidos en el capítulo IV del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales de 2004, en su mayor parte herederos del mismo capítulo de la Ley de Haciendas Locales de 1988. No es hasta 2013, con la modificación parcial de las bases del Régimen Local y de las Haciendas Locales por medio de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que se produce un cambio de situación<sup>(7)</sup>. Efectivamente, esta ley introduce tres novedades fundamentales respecto al control financiero y presupuestario, cuya mejora considera un objetivo básico<sup>(8)</sup>.

La primera novedad supone una reformulación del alcance del control interno. En adelante será el Gobierno con la participación de la Intervención General de la Administración del Estado, quién fijará las normas comunes sobre procedimientos de control, metodologías de aplicación, criterios de actuación, así como derechos y deberes en el desarrollo de las funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales. La segunda novedad refuerza su independencia con respecto a las Entidades Locales en las que prestan sus servicios los funcionarios con habilitación de carácter nacional,

---

(6) Recordemos que la Constitución dispone en su artículo 31.2 que tanto la «programación» como la «ejecución» del gasto público responderán a los criterios de eficiencia y economía.

(7) Esta ley, de acuerdo con su preámbulo, se plantea entre sus objetivos, «garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso», para lo que introduce diversos cambios en los artículos 213 y 217 del TRLRHL, referentes a la función de control interno.

(8) Los otros objetivos básicos que se señalan en el preámbulo de la Ley 27/2013 son: clarificar las competencias municipales, racionalizar la estructura organizativa, y favorecer la iniciativa económica privada.

para lo que asume el Estado su selección, formación y habilitación, así como la potestad sancionadora en los casos de las infracciones más graves. Y la tercera novedad tiene que ver con el tratamiento de los informes sobre resolución de reparos: si antes solo se exigía al órgano interventor que elevara un informe al Pleno de la entidad con las resoluciones que levantaban reparos, ahora se exige que el debate constituya un punto independiente en el orden del día de la sesión plenaria.

Sin embargo, han tenido que transcurrir más de tres años desde la Ley 27/2013, y una travesía del desierto de 30 desde que la disposición final única de la Ley Reguladora de las Haciendas locales de 1988 facultara al Gobierno para que se dictasen cuantas disposiciones fueran necesarias, para que éste cumpliera con la encomienda de reglamentar y regular los procedimientos de control y metodología de aplicación, y reforzar el papel de la función interventora en las Entidades Locales. La nueva norma, el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, *«pretende asegurar la gestión regular de los fondos públicos, el empleo eficiente de los mismos y la sostenibilidad financiera de las Entidades Locales»*, tal como se afirma en su preámbulo. Y para ello establece los estándares mínimos del régimen de control, por lo que corresponde a cada entidad local desarrollar reglamentariamente los distintos instrumentos que se prevén, en función de los riesgos y de los medios disponibles.

Nótese que, a diferencia de lo que propugna el informe COSO, nuestra legislación no entiende el control interno como una responsabilidad de toda la organización, sino de un órgano específico dedicado a ello como las Intervenciones Municipales de los Ayuntamientos, a las que se atribuye reiteradamente el control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria<sup>(9)</sup>.

Un cambio muy importante que introduce la nueva regulación del control interno, como ponen de manifiesto Marín-Barnuevo y Monzón-Mayo (2017), es la exigencia de realizar, con carácter obligatorio en todas las Entidades Locales, el control financiero del gasto público, cuyo objetivo es *«verificar el funcionamiento de los servicios del sector público local en el aspecto económico-financiero para comprobar el cumplimiento de la normativa y directrices que los rigen y, en general, que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera, comprobando que la gestión de los recursos públi-*

---

(9) Con una primera mención en el artículo 92 bis de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985.

*cos se encuentra orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía, la calidad y la transparencia, y por los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el uso de los recursos públicos locales».*

*El cambio de paradigma en el control interno conlleva función interventora y de eficiencia.*

Por tanto, desde el punto de vista técnico, el control interno se estructura en dos modalidades, función interventora y control financiero, configurándose este último en dos regímenes de ejercicio diferenciados: el control permanente y la auditoría pública, incluyéndose en ambos la evaluación de eficacia y eficiencia. Nos encontramos ante un cambio de paradigma, donde la función interventora deja de centrarse como hasta ahora en el control de legalidad del expediente, pasando a bascular sobre el control de la eficacia y la eficiencia del mismo.

El Real Decreto, cuya entrada en vigor se produjo el pasado 1 de julio, fija incluso cuantitativamente los objetivos a los que aspira: un control efectivo de, al menos, el ochenta por ciento del presupuesto general, a partir de los ejercicios contables que se inician a partir de 1 de enero de 2019, y en el transcurso de tres años consecutivos alcanzar el 100 por cien<sup>(10)</sup>. El grado en que se alcancen estos objetivos, podrá analizarse en los próximos años.

#### **4. REVISIÓN DE LA LITERATURA**

No obstante su importancia, el control interno de las entidades locales es una materia poco conocida y sobre la que existen pocos trabajos de investigación (Fernández-Llera *et al.*, 2013; Marín-Barnuevo, 2017). Su análisis se ha centrado sobre todo en los aspectos más técnicos o jurídicos (Martínez-Tapia, 1989; y Estrada y Cortés, 1996). En el mejor de los casos, aparece en la literatura que analiza los factores explicativos de la rendición de cuentas, como un indicador más de ésta (Esteller y Polo, 2010; Polo-Otero, 2011; Fernández-Llera *et al.*, 2013; y Vila-Vila 2014).

De hecho, la literatura española se ha dirigido al análisis de los factores que influyen en la publicación voluntaria en internet de información presupuestaria y financiera (Serrano *et al.*, 2008; Cárcaba y García, 2008; y Pablos y Cárcaba, 2015), o bien al estudio de los determinantes del valor que

(10) Desde una perspectiva profesional del desempeño de la función interventora, y de los procedimientos y metodología del control interno, puede verse Fueyo-Bros (2017), y Modelo-Baeza (2018).

alcanza el *Índice de Transparencia de Ayuntamientos* (ITA) elaborado por la ONG Transparencia Internacional España (Guillamón, Bastida y Benito, 2011; Guillamón, Ríos y Vicente, 2011; Martín y García, 2011; Albalade, 2012; Cuadrado, 2014; Tejedo-Romero y Araujo, 2015, y 2016; y García y Martín, 2017), a un cálculo del mismo ajustando sus criterios al tamaño de población (Alonso y García-García, 2014; y García, Alonso y Alonso, 2016), o a una ampliación de los indicadores del mismo (Garrido y Zafra, 2017).

No obstante, y reconociendo el avance conseguido con la introducción del ITA, García y Martín (2017) subrayan que el hecho de cumplir con los indicadores no garantiza que las corporaciones sean objetivamente transparentes, a menos que exista una auditoría profesional e independiente que respalde lo que reflejan esos indicadores, dado que este organismo no puede verificar que los datos aportados por los ayuntamientos sean ciertos.

Una mención aparte merece el trabajo de Caamaño *et al.* (2011), que con una novedosa metodología, estudia empíricamente el control interno dentro del marco de la transparencia presupuestaria. Estos autores obtienen un indicador sintético del control interno específico del área económico-financiera de 33 municipios gallegos. En cuanto a sus resultados, éstos arrojan puntuaciones bajas de transparencia (de lo que puede inferirse un control interno deficiente), siendo menor en los municipios con peor situación financiera (déficit), mayor gasto ejecutado y gobiernos conservadores.

Por su parte, Fernández-Llera *et al.* (2013) encuentran que son los municipios medianos los que muestran un peor cumplimiento del control presupuestario. Asimismo, observan que existen diferencias significativas en el grado de cumplimiento entre unas comunidades autónomas y otras. En cualquier caso, los datos sugieren que hay un mayor cumplimiento de las obligaciones de creación y transmisión de la información asociada al control interno desde que, tanto la administración central como las comunidades autónomas, han condicionado la concesión de transferencias y subvenciones a la constatación de ese cumplimiento.

Finalmente, en un análisis de los factores explicativos de las puntuaciones obtenidas en el índice elaborado por la Sindicatura que exponemos en la próxima sección, Herrero *et al* (2018) encuentran que, aunque no todos los elementos tienen el mismo impacto sobre las distintas áreas incluidas en su estudio, parece que la calidad del control de la gestión pública local está influida tanto por aspectos institucionales, como por aspectos financieros, políticos y económicos.



Por lo que se refiere a los aspectos organizativos, aquellos municipios con un número más elevado de entidades dependientes (organismos autónomos, sociedades mercantiles, etc.) tienden a ejercer un peor control. En cambio, cuando la persona que ejerce las labores de intervención es parte del cuerpo de habilitados nacionales de intervención local, el control ejercido es mayor. Otro factor que tiene una influencia positiva en la calidad del control es el saldo financiero: cuanto mayor (menor) es el superávit (déficit) presupuestario, mejor es la puntuación obtenida por el municipio. Por último, los gobiernos municipales más estables —aquellos en los que el mismo partido lleva varias legislaturas contiguas gobernando— son los que tienden a ejercer un mayor control interno.

Por el contrario, los ayuntamientos gobernados por una coalición de partidos y los municipios con una peor situación económica —aproximada por la tasa de paro— tienden a obtener puntuaciones más bajas en el índice sintético de control interno.

## **5. EL CONTROL INTERNO EN LOS AYUNTAMIENTOS VALENCIANOS**

### **5.1. Fiscalización de la contratación**

La Sindicatura de Comptes llevó a cabo la fiscalización de 24 de contratos públicos llevados a cabo en los ejercicios 2012 y 2013, seleccionados en 21 ayuntamientos de población inferior a 50.000 habitantes y de una mancomunidad, con el propósito de revisar si las fases de actuaciones preparatorias, licitación y adjudicación de los contratos resultan conformes, en los aspectos significativos, con lo dispuesto en las normas sobre contratación pública<sup>(11)</sup>. El informe de fiscalización<sup>(12)</sup> solo emite conclusiones individuales en relación con cada uno de los contratos fiscalizados, y excluye expresar una conclusión global sobre la contratación del sector público local en su conjunto, que está formado por más de 500 entidades.

En la tabla 1 se reflejan para cada uno de los contratos fiscalizados la conclusión general alcanzada por la SC a la vista de la documentación revisada. El primer hecho a destacar, es que solo 9 de los 24 contratos analizados superan, esencialmente, el cumplimiento de la normativa de contratación o, dicho de otra forma, el 62,5% presentan vicios que podrían conllevar su nulidad.

---

(11) Se trata de contratos realizados en los años 2012 y/o 2013, a los que por tanto les era de aplicación el RDL 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSF).

(12) Obtenible en la dirección [https://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/E6C1A528-D3967637C1257F0300320CC5/\\$file/TEXT\\_CONSOL\\_C.pdf](https://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/E6C1A528-D3967637C1257F0300320CC5/$file/TEXT_CONSOL_C.pdf)

Tabla 1. Resumen de los contratos fiscalizados y las conclusiones generales sobre el cumplimiento de la legalidad

Nº	Ayuntamiento o ente	Contrato	Valor estimado	Cumple la normativa	No cumple la normativa
1	Albal	Gestión del servicio de recogida y transporte de residuos urbanos y servicios de limpieza viaria	6.900.000		X
2	Alcalá de Xivert	Gestión del servicio de recogida y transporte de residuos urbanos y limpieza viaria	14.459.273		X
3	L'Alfàs del Pi	Gestión indirecta del servicio de alcantarillado		X	
4	Algemesí	Gestión del servicio de estacionamiento limitado y controlado de vehículos en la vía pública	5.000.000		X
5	Almoradí	Recogida de residuos sólidos urbanos y transporte a planta autorizada	5.173.692		X
6	Alzira	Prestación del servicio de voz y datos	701.695		X
7	Alzira	Servicio de conservación y mantenimiento de los parques, jardines y recintos municipales	4.500.000		X
8	Burjassot	Nuevas instalaciones deportivas. Proyecto de regeneración integral 613 viviendas	491.379		X
9	El Campello	Suministro de energía eléctrica en distintos puntos de consumo del Ayuntamiento	796.610	X	
10	El Campello	Servicio de limpieza de edificios, locales e instalaciones municipales	3.600.000	X	
11	Dènia	Servicio público de mantenimiento y limpieza de playas	7.256.693		X
12	L'Eliaña	Limpieza viaria y de edificios y servicio de recogida y transporte de residuos vegetales	5.788.541	X	
13	Novelda	Servicio de limpieza de edificios escolares y dependencias municipales	2.920.000	X	
14	Ondara	Renovación del pavimento en el casco urbano	1.165.844		X
15	Ontinyent	Gestión piscina cubierta		X	
16	Petrer	Servicio de ayuda a domicilio	807.692		X
17	Picassent	Servicio de limpieza de edificios municipales	2.321.672	X	
18	Pilar de la Horadada	Servicio de ambulancia municipal	1.233.353	X	
19	La Pobla de Farnals	Suministro, obras y servicios, para el mantenimiento integral con gestión energética en los edificios municipales	1.471.948		X
20	Ribarroja del Túria	Contrato de gestión del servicio público de agua potable, saneamiento, depuración y control de vertidos	121.959.219		X
21	Torreblanca	Gestión del servicio público de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos	3.903.400		X
22	Villena	Recogida de residuos y limpieza viaria y de espacios públicos	14.972.727		X
23	Xàbia	Prestación del servicio de vigilancia, asistencia, salvamento, socorrismo y transporte sanitario en las playas	1.186.441	X	
24	Mancomunidad Terra del Vino	Contrato para la gestión del servicio público de recogida y transporte de residuos urbanos	5.103.691		X
<b>Total</b>			<b>211.713.870</b>	<b>9</b>	<b>15</b>

Fuente: Sindicatura de Comptes (*Informe de fiscalización sobre la contratación en el sector local*).

Los principales extremos analizados por la SC para formar su conclusión general para cada contrato se han dividido en tres bloques que se refieren o afectan: (1) a las actuaciones administrativas previas (2) los criterios de adjudicación —contenidos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas—, y (3) la tramitación de los procedimientos de adjudicación. Y dentro de cada una de estas agrupaciones hemos recogido el número de aquéllos incumplimientos de la normativa de contratación más importantes —considerando como tales los que afectan a los principios básicos de contratación, o a principios fundamentales de legalidad cuya violación podría suponer la nulidad del contrato—, y que además se han presentado con mayor frecuencia (hemos considerado en la tabla 2, aquellas tachas que aparecen al menos en 4 contratos).

Tabla 2. Principales incumplimientos observados

Actuaciones administrativas previas	Criterios de adjudicación	Procedimiento de adjudicación
a) Justificación insuficiente de la necesidad del contrato.	f) Ausencia de motivación de los criterios de adjudicación adoptados.	k) Insuficiente motivación de las valoraciones realizadas sobre los criterios sujetos a un juicio de valor.
XXXXXXXXXX (10)	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX (21)	XXXXXXXXXXXXXXXXXX (12)
b) Informe jurídico inexistente o insuficiente.	g) Insuficiencia o inadecuada valoración de la oferta económica.	m) Vulneración del procedimiento de apertura de las propuestas y de valoración de las ofertas.
XXXXXXX (7)	XXXXX (4)	XXXXX (5)
c) Indeterminación del valor estimado del contrato.	h) Fórmulas con poca dispersión.	n) No constitución del comité de expertos.
XXXX (4)	XXXXXXXXXXXX (10)	XXXXX (5)
d) Incorrecta calificación jurídica del contrato.	i) Indebida utilización de umbrales de saciedad, e incorrecta regulación de las bajas temerarias.	
XXXXXXXXXX (8)	XXXXXXXXX (7)	
	j) Imprecisa definición de los criterios de adjudicación que dependen de un juicios de valor.	
	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX (14)	

Fuente: Elaboración propia, a partir del Informe de fiscalización sobre la contratación en el sector local.

En cuanto a las actuaciones administrativas previas, destaca que en 10 contratos (42%) la SC considera insuficientes los preceptivos informes justificativos de la necesidad de contratación<sup>(13)</sup>, al no constar en los mismos las necesidades que se pretenden cubrir con el contrato proyectado ni, en consecuencia, la necesidad de la inversión de fondos públicos que conlleva. Le siguen en número los incumplimientos relativos a la calificación jurídica del contrato, 8 contratos (33%), que la propia SC califica de excesiva, y que atañe principalmente a contratos de servicios relacionados con la recogida de residuos urbanos y con la limpieza de espacios públicos. En todos los casos analizados, el «error» o la «incorrecta» calificación jurídica ha tenido dos consecuencias: (1) contratos de gestión de servicios públicos (artículo 8 del TRLCSP) que se califican como de servicios (artículo 10 del TRLCSP), con lo que no se traslada al adjudicatario el riesgo de explotación, y en lugar de fijar una duración máxima de 4 años establecida para los contratos de servicios (más 2 años de posibles prórrogas) se establece una duración contratada de 20 años (más 5 años de prórrogas); y (2) se elude la tramitación de la licitación por procedimientos SARA y la publicidad de la misma en el Diario Oficial de la Unión Europea.

Dentro de este primer bloque, los informes de la Secretaría General de las entidades son, en 7 casos (29%), exclusivamente descriptivos y no incorporan pronunciamiento alguno sobre la legalidad de los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP)<sup>(14)</sup>, a pesar de que en los mismos se regulan aspectos esenciales de la contratación, como son los criterios de adjudicación. Cierran esta agrupación 4 casos (17%) en los que el valor estimado del contrato o bien no estaba determinado, o estaba determinado erróneamente, o no estaba recogido en el PCAP o en la publicidad de la licitación, y ello a pesar de ser un elemento esencial que permite conocer el impacto económico, lo que resulta además de especial transcendencia para determinar, entre otros aspectos, las reglas de publicidad aplicables, procedimiento de adjudicación, solvencia de los licitadores y, en su caso, clasificación, y el régimen de recursos.

---

(13) El TRLCSP, en su artículo 22.1, exige que se determine con precisión la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria.

(14) La disposición adicional 2ª, párrafos 7 y 8 del TRLCSP, en relación con el artículo 115.6 del mismo texto legal, establece que el PCAP sea informado por el secretario o por el órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico de la Corporación, con carácter previo a su aprobación.

Si el número anterior de transgresiones de la legalidad es preocupante, las violaciones en los criterios de adjudicación contenidos en los PCAP y en los procedimientos de adjudicación encienden todas las alarmas. En el primero de los dos bloques anteriores, se observa, con carácter general (21 contratos, 87%), la ausencia de motivación de los criterios de adjudicación adoptados<sup>(15)</sup> y de la ponderación que se da a los mismos.

El incumplimiento se produce de forma directa por la insuficiente o inadecuada valoración de la oferta económica (4 casos, 17%). Y de forma indirecta utilizando mecanismos adicionales que, en la práctica y empleados de forma combinada, reducen de forma sustancial, a veces totalmente, la ponderación real de este criterio, haciendo que todo el peso de la valoración de las propuestas recaiga en los criterios que dependen de juicios de valor. Entre estos mecanismos la SC destaca el empleo de fórmulas para la valoración de la oferta económica que introducen un abanico de dispersión mínimo entre las ofertas presentadas y no guardan la debida proporcionalidad entre ellas (10 casos, 42%); y la fijación de umbrales de saciedad y de límites a las bajas temerarias cercanos al tipo de licitación (9 casos, 38%), que desvirtúan absolutamente la importancia relativa concedida a la oferta económica.

A los anteriores incumplimientos de los criterios de valoración se unen, además, una imprecisa definición y falta de concreción de la forma de asignar la puntuación de los criterios de adjudicación cuya ponderación depende de juicios de valor y de las mejoras<sup>(16)</sup> ofrecidas por los licitadores en sus ofertas (14 casos, 58%). Esta situación empeora aún más cuando vemos que a la vaguedad de los criterios dependientes de un juicio de valor, y ya dentro del bloque de los procedimientos de adjudicación, se añade que en la mitad de los contratos analizados (12) nos encontramos con una nula o insuficiente motivación de las valoraciones realizadas sobre estos criterios<sup>(17)</sup>. Y todo ello a pesar de que en muchos casos estos criterios han sido los determinantes a la hora de adjudicar los contratos.

---

(15) Exigida por el artículo 109.4 del TRLCSP.

(16) El artículo 147 del TRLCSP exige que en el PCAP se haya previsto expresamente las mejoras, expresando sus requisitos, límites, modalidades y aspectos del contrario sobre las que son admitidas (artículo 67.2 del Real Decreto 1098/2001, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos, vigente en lo que no sea contrario a la TRLCSP).

(17) La exigencia de motivación se encuentra en el artículo 54.2 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en los principios generales del TRLCSP.

Cierran la lista de transgresiones la vulneración del procedimiento de apertura de las propuestas y de valoración de las ofertas<sup>(18)</sup> (5 casos, 21%), y la no constitución del comité de expertos (5 casos, 21%) cuando éste resulta preceptivo<sup>(19)</sup>.

## 5.2. Fiscalización del control interno

El segundo informe de la SC del que nos valemos para acercarnos al desempeño del control interno en los ayuntamientos valencianos recoge los trabajos realizados sobre el mismo en 2015 en municipios con una población de entre 30.000 y 50.000 habitantes, y en 2016 en los comprendidos entre 25.000 y 30.000 habitantes<sup>(20)</sup>, que constituyen un total de 30 municipios. El ámbito temporal de la fiscalización se centró básicamente en los ejercicios 2014 y 2015 respectivamente, si bien se extendió a otros años cuando así se consideró conveniente, como en el caso de la información económica, en el que se tomó también la de los dos ejercicios anteriores.

Como señala la Sindicatura, la fiscalización realizada sobre el control interno ha tenido como objetivos generales determinar si la información financiera se presenta adecuadamente de acuerdo con los principios contables que le son de aplicación y si se ha cumplido con la legalidad en la gestión de los fondos públicos. Además, esta fiscalización ha tenido como objetivos específicos la comprobación de la protección de los bienes propiedad de la entidad, la verificación de la fiabilidad e integridad de la información, la comprobación del cumplimiento de la normativa aplicable y la valoración de la organización administrativa y la transparencia de la entidad.

El trabajo de fiscalización se ha realizado a partir de la información obtenida de unos cuestionarios, respondidos y firmados por los distintos responsables del ayuntamiento, cuyas respuestas más relevantes fueron contrastadas por la Sindicatura, y que han sido valorados en función de las respuestas dadas, con una puntuación total máxima de 50.000 puntos, distribuidos por áreas (y estas a su vez en subáreas), y con unos criterios que posibilitan la

---

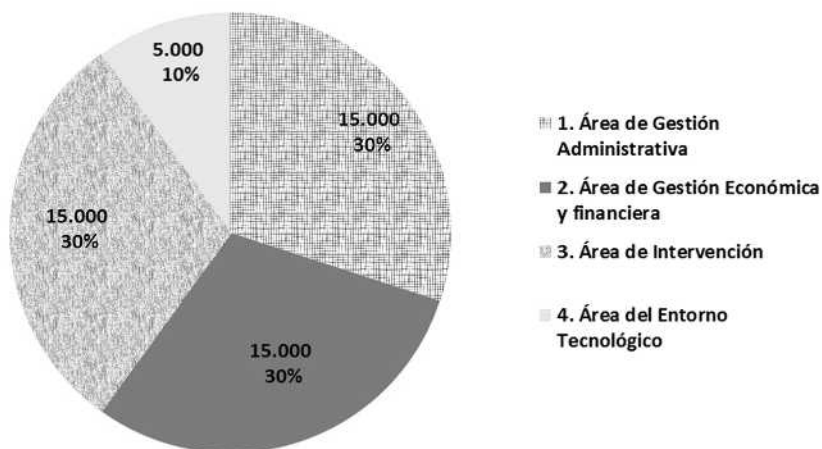
(18) El artículo 150.2 del TRLCSP que se procederá a la apertura de los sobres que contengan criterios cuantificables mediante la aplicación de fórmulas tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia, debiendo dejarse constancia documental de todo ello.

(19) El comité de expertos es preceptivo cuando en los criterios de adjudicación, los dependientes de un juicio de valor sean mayoría (Real Decreto 817/2009).

(20) Dichos informes pueden consultarse en la dirección <http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/vInformesValencianoAyto?openview>

homogeneidad en la puntuación de las distintas áreas<sup>(21)</sup>. En este sentido, cuanto mayor ha sido la puntuación, mejor ha sido el control interno efectuado por el ayuntamiento. En el gráfico 1 se muestran los puntos asignados a cada área y los porcentajes que representan sobre el total.

Gráfico 1. Distribución de la puntuación por áreas



Fuente: Sindicatura de Comptes. Informes de fiscalización sobre el control interno.

En la tabla 3, figura el detalle de las áreas y subáreas, junto con el resultado de las evaluaciones (recogidas en los respectivos informes definitivos emitidos para cada uno de los ayuntamientos objeto de esta fiscalización<sup>(22)</sup>). Podemos observar, en primer lugar, que la fiscalización realizada alcanza no solo al control financiero de la entidad (áreas 2 y 3, de gestión económico-financiera y de intervención, respectivamente), sino también a los aspectos organizativos y de personal, entes dependientes, bienes patrimoniales, y al control de las subvenciones y contratos públicos (área 1, de gestión administrativa), e incluso a la implementación de las tecnologías de

(21) En una línea parecida, la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias aprobó en 2015 los informes de fiscalización del control interno de los ayuntamientos de Siero, Langreo, Mieres y Castrillón, detectando importantes riesgos y debilidades en las áreas fiscalizadas (Administrativa, Economía y Hacienda, e Intervención). Pero a diferencia de la Sindicatura de Comptes valenciana, no se atribuye una puntuación al control interno de cada ayuntamiento.

(<http://www.sindicatur.es/upload/informes/IDControlinterno4Ayto122525.pdf>)

(22) <http://www.sindicom.gva.es/>

la información, y al control del acceso a los programas informáticos y bases de datos<sup>(23)</sup> (área 4, de entorno tecnológico).

En segundo lugar, también podemos observar en la tabla 3 que las puntuaciones medias sobre las máximas en porcentaje de las tres primeras áreas, apenas difieren entre los ayuntamientos entre 25.000 y 35.000 habitantes y los que cuentan con una población mayor y hasta 50.000 habitantes. Solo hay una diferencia significativa en el área del entorno tecnológico, donde los primeros alcanzan un promedio del 40,1% frente al 48,2% de los segundos, que es debida a que el ayuntamiento de Oliva no puntúa en esta área al no haber sometido la misma a fiscalización (excluida esta entidad, el promedio de este grupo se sitúa en 49,6%). Si atendemos al promedio total, ambos intervalos de municipios obtienen prácticamente la misma nota, 68,1% y 68,2%, respectivamente.

La situación no cambia si solo consideramos las puntuaciones de nuestras tres áreas de interés (71% y 70,4%). Esta casi igualdad en las puntuaciones en ambos casos nos lleva a la conclusión de que el número de habitantes, en este universo de municipios, no se encuentra entre los factores que pueden explicar su nivel de control interno, resultado lógico por otra parte, dado que ambos grupos pertenecen a un mismo tramo competencial.

---

(23) Fernández-Llera (2017) señala que la supervisión del control interno debe incluir los procedimientos electrónicos, sistemas de información y nuevas tecnologías, ante su cada vez mayor relevancia. Por su parte Palomar (2017), incide en la necesidad de establecer con carácter previo las condiciones de automatización en los procedimientos electrónicos como garantía formal en la actuación administrativa y en el control interno del gasto público.



Tabla 3. Áreas y subáreas fiscalizadas, puntuación máxima posible, puntuaciones obtenidas por los ayuntamientos, y puntuaciones medias en promedio

ÁREAS	Puntuación máxima (a)	Puntuación media ayuntamientos entre 25.000 y 30.000 (b)	(b)/(a)	Puntuación media ayuntamientos entre 30.000 y 50.000 (c)	(c)/(a)
<b>1. ÁREA DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA</b>					
Aspectos organizativos de la entidad	1.050	795	75,7%	814	77,5%
Entes independientes o en los que participe la entidad	1.500	1.422	94,8%	1.351	90,7%
Personal al servicio de la Corporación	3.300	2.543	77,1%	2.599	78,8%
Secretaría, registro y actas	1.050	581	55,3%	758	72,2%
Inventario de bienes y patrimonio	2.550	1.674	65,6%	1.307	51,3%
Subvenciones	2.250	1.311	58,3%	1.403	62,4%
Contratación y compras	3.300	2.652	80,4%	2.581	78,2%
<b>TOTAL ÁREA 1</b>	<b>15.000</b>	<b>10.978</b>	<b>73,2%</b>	<b>10.823</b>	<b>72,2%</b>
<b>2. ÁREA DE GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA</b>					
Presupuestos	3.750	2.485	66,3%	2.383	63,5%
Gastos de inversión	450	131	29,1%	234	52,0%
Ingresos tributarios, precios públicos y multas	1.050	874	83,2%	855	82,4%
Ingresos por transferencias	300	258	86,0%	247	82,3%
Recaudación	1.350	861	63,8%	855	64,1%
Tesorería	3.000	2.165	72,2%	2.145	71,5%
Contabilidad	3.000	1.942	64,7%	2.007	66,9%
Endeudamiento	2.100	2.028	96,6%	1.966	93,6%
<b>TOTAL ÁREA 2</b>	<b>15.000</b>	<b>10.744</b>	<b>71,6%</b>	<b>10.712</b>	<b>71,4%</b>
<b>3. ÁREA DE INTERVENCIÓN</b>					
Organización y regulación	350	325	92,9%	316	90,3%
Función interventora	11.190	8.202	73,3%	7.921	70,8%
Control financiero y de eficacia	3.460	1.803	52,1%	1.926	55,7%
<b>TOTAL ÁREA 3</b>	<b>15.000</b>	<b>10.330</b>	<b>68,9%</b>	<b>10.163</b>	<b>67,8%</b>
<b>4. ÁREA DEL ENTORNO TECNOLÓGICO</b>					
Organización del área informática	2.280	803	35,2%	743	32,6%
Operaciones en los sistemas de información	990	393	39,7%	523	52,8%
Control de acceso de datos y programas	1.730	811	46,9%	1.145	66,2%
<b>TOTAL ÁREA 4</b>	<b>5.000</b>	<b>2.007</b>	<b>40,1%</b>	<b>2.411</b>	<b>48,2%</b>
<b>TOTAL ÁREAS</b>	<b>50.000</b>	<b>34.059</b>	<b>68,1%</b>	<b>34.109</b>	<b>68,2%</b>
<b>SUBÁREAS A1, A2 y A3</b>	<b>45.000</b>	<b>32.052</b>	<b>71,2%</b>	<b>31.698</b>	<b>70,4%</b>

Fuente: Sindicatura de Comptes. Informes de fiscalización sobre el control interno.

Por su parte, en la tabla 4 figuran las puntuaciones obtenidas por cada ayuntamiento en las tres áreas de nuestro interés, la suma de las mismas, y su número de habitantes. Asimismo, se muestra la desviación típica de los porcentajes sobre los puntos máximos de cada área y del total.

Tabla 4. Puntuaciones obtenidas por cada ayuntamiento y número de habitantes

Ayuntamientos	Gestión Administrativa	[1] %	Gestión Financiera	[2] %	Intervención	[3] %	Total	%	Población
Algemesi	10.745	71,6%	12.026	80,2%	10.360	69,1%	33.133	73,6%	28.000
Almassora	11.495	76,6%	12.170	81,1%	12.870	85,8%	36.537	81,2%	26.186
Benicarlo	10.170	67,8%	9.564	63,8%	9.910	66,1%	29.646	65,9%	26.491
Calp	9.385	62,6%	9.085	60,6%	9.670	64,5%	28.142	62,5%	29.442
Catarroja	11.960	79,7%	12.400	82,7%	11.730	78,2%	36.092	80,2%	27.654
Crevillent	11.080	73,9%	10.559	70,4%	8.140	54,3%	29.781	66,2%	28.382
El Campello	10.955	73,0%	10.204	68,0%	8.490	56,6%	29.651	65,9%	28.184
Novelda	10.935	72,9%	9.899	66,0%	8.740	58,3%	29.576	65,7%	26.517
Oliva	10.695	71,3%	11.570	77,1%	10.780	71,9%	33.047	73,4%	27.787
Onda	10.600	70,7%	11.619	77,5%	10.790	71,9%	33.011	73,4%	25.572
Quart de Poblet	10.905	72,7%	10.790	71,9%	11.010	73,4%	32.707	72,7%	25.174
Sueca	11.155	74,4%	10.194	68,0%	10.470	69,8%	31.821	70,7%	28.961
Vinaròs	11.990	79,9%	10.599	70,7%	10.960	73,1%	33.551	74,6%	28.829
Xàtiva	11.440	76,3%	10.499	70,0%	11.610	77,4%	33.551	74,6%	29.400
Xirivella	11.155	74,4%	9.979	66,5%	9.420	62,8%	30.556	67,9%	29.796
Alaquàs	10.675	71,2%	9.862	65,7%	11.030	73,5%	31.569	70,2%	30.273
Aldaia	10.985	73,2%	9.314	62,1%	9.390	62,6%	29.691	66,0%	31.028
Alzira	11.990	79,9%	12.268	81,8%	11.415	76,1%	35.675	79,3%	44.788
Burriana	11.540	76,9%	10.828	72,2%	10.390	69,3%	32.760	72,8%	34.744
Burjassot	9.765	65,1%	10.649	71,0%	11.030	73,5%	31.446	69,9%	38.148
Denia	10.660	71,1%	10.840	72,3%	9.340	62,3%	30.842	68,5%	44.450
Xàbia	11.410	76,1%	11.355	75,7%	9.000	60,0%	31.767	70,6%	33.149
Vall d'Uixó (La)	10.520	70,1%	11.394	76,0%	11.110	74,1%	33.026	73,4%	32.202
Manises	12.310	82,1%	11.580	77,2%	10.810	72,1%	34.702	77,1%	31.057
Mislata	10.835	72,2%	11.221	74,8%	9.600	64,0%	31.658	70,4%	43.775
Ontinyet	11.130	74,2%	10.988	73,3%	11.655	77,7%	33.775	75,1%	36.974
Petrer	10.855	72,4%	11.130	74,2%	9.970	66,5%	31.957	71,0%	34.757
Santa Pola	8.865	59,1%	8.715	58,1%	9.010	60,1%	26.592	59,1%	34.134
La Vila Joiosa	11.765	78,4%	11.020	73,5%	11.710	78,1%	34.497	76,7%	33.834
Villena	9.020	60,1%	9.514	63,4%	6.980	46,5%	25.516	56,7%	34.834
<b>Desv. Típica</b>		<b>5,5%</b>		<b>6,4%</b>		<b>8,5%</b>		<b>5,8%</b>	

Fuente: Sindicatura de Comptes. Informes de fiscalización sobre el control interno.

Finalmente, una sinopsis de la información que nos proporciona la tabla 4 se muestra en la tabla 5. Observamos en la primera tabla que la puntuación media en las tres áreas que nos interesan es de 71,2%, mientras que en la segunda vemos que únicamente dos ayuntamientos superan, por muy poco, una puntuación del 80% (Almassora con 81,2%, y Catarroja 80,2%), con lo que quedan lejos del máximo posible; la mayoría se sitúa por debajo de esta «nota», si bien 17 entidades superan el 70%, 9 se quedan por debajo de esta calificación, y 2 no alcanzan siquiera el 60%. En cualquier caso, no deja de ser preocupante que 28 de los 30 ayuntamientos no alcancen una puntuación mínima del 80%.

Tabla 5. Sinopsis de la tabla 4. Número de ayuntamientos por intervalo de puntuación

Puntuación	Área 1	Área 2	Área 3	Total
Puntos $\geq$ 80%	1	4	1	2
80% $\geq$ Puntos > 70%	24	16	13	17
70% $\geq$ Puntos > 60%	4	9	12	9
60% $\geq$ Puntos > 50%	1	1	3	2
Puntos < 50%	0	0	1	0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 4.

## 6. CONCLUSIÓN

El recorrido llevado a cabo en los informes de fiscalización de la Sindicatura de Comptes ha puesto de manifiesto las graves carencias del control interno de las entidades locales valencianas. Los incumplimientos de las normas que regulan la contratación pública son numerosos. Especialmente de aquellas que regulan los criterios de adjudicación: ausencia de justificación de los mismos, uso de fórmulas que por su poca dispersión eliminan la competencia en las ofertas económicas, y una imprecisa definición de los criterios que dependen de un juicio de valor, junto con la nula o insuficiente motivación de su puntuación.

Respecto a la fiscalización del control interno, excluyendo el área del entorno tecnológico<sup>(24)</sup>, el indicador sintético elaborado por la Sindicatura, presenta un valor medio entorno al 70-71% (correspondiendo un 72-73% al área de gestión administrativa; un 71-72% en el área de gestión económico-financiera, y un 69-68% en el área de intervención).

Destacan los bajos valores referentes al control de las subvenciones (58-62%), de los gastos de inversión (especialmente bajo en los municipios entre 25.000 y 35.000 habitantes, con apenas un valor del 29%), y en el control financiero y de eficacia (52-58%) del que, como hemos señalado, se ocupa especialmente el RD 424/2017.

(24) Si bien los departamentos de informática no son independientes del resto de los departamentos funcionales, consideramos que por sus peculiaridades y carácter tecnológico, requieren un tratamiento diferenciado.

En definitiva, los informes de la Sindicatura de Comptes muestran la actualidad de las deficiencias encontradas en la contabilidad y en la contratación pública por el Tribunal de Cuentas en su informe de 2006, al menos entre las entidades locales valencianas.

Subsanar esta situación es lo que pretende el RD 424/2017, mediante la puesta en marcha de un control económico-presupuestario más riguroso y reforzando el papel de la función interventora en las entidades locales.

Ahora bien, si hoy en día es indiscutible que el control sobre los fondos públicos es esencial para garantizar la legalidad de la actuación de la Administración, cuyo cumplimiento es la condición primera y necesaria para una correcta gestión y evitar la incorrecta utilización del dinero público, también consideramos incontestable la necesidad de dotar de recursos humanos y materiales los departamentos de Intervención, y la formación de los funcionarios encargados del control interno a la que se refiere la disposición adicional tercera del RD 424/2017. Lo que requiere de impulso político y de financiación, pues no bastará solo con regular el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local para que este alcance el nivel y la eficacia que la ciudadanía demanda, sino también de destinar los recursos económicos necesarios a tal fin.

## BIBLIOGRAFÍA

AKE, C. «A Definition of Political Stability», *Comparative Politics*, vol. 7, núm. 2, págs. 271-283, 1975.

ALBALATE, D. «The Institutional, Economic and Social Determinants of Local Government Transparency», *Documento de Trabajo 2012/20*, Institut de Recerca en Economia Regional i Pública, 2012.

ALONSO, M. L., y GARCÍA-GARCÍA, J. «Evaluación de la transparencia en el Principado de Asturias», *Auditoría Pública*, núm. 64, págs. 75-86, 2014.

ALT, J.E.; y LASSEN, D.D. «Fiscal Transparency, Political Parties and Debt in OECD Countries», *European Economic Review*, 50, 1403-1439, 2006

BIOSCA, J. «La apariencia de control en la administración local por los habilitados nacionales», *Auditoría Pública*, núm. 52, págs. 71-78, 2010.

BOSCH, N., y SUÁREZ PANDIELLO, J. *Hacienda Local y Elección Pública*, Ed. Fundación BBV, Bilbao, 1994.

CAAMAÑO, J. *El control del gasto bajo un prisma de gestión pública: análisis teórico y aplicaciones a la IGAE*, Instituto de Estudios Fiscales, Sevilla, 2007.

CAAMAÑO, J., y FERNÁNDEZ-LEICEAGA, X. «El ajuste del gasto en España: estabilidad, elaboración de los presupuestos y control financiero», *Papeles de Economía Española*, núm. 147, págs. 26-49, 2016.

CAAMAÑO, J., S. LAGO, F. REYES, y SANTIAGO, A. «Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis», *International Studies Program, Working Paper 11-02*, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, febrero, 2011.

CAAMAÑO, J.; S. LAGO; F. REYES; y SANTIAGO, A. «Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis», *Local Government Studies*, núm. 39(2), págs. 182-207, 2013.

CÁRCABA, A., y GARCÍA, J. «Determinantes de la divulgación de información contable a través de Internet por parte de los gobiernos locales», *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol. XXXVII, núm. 137, págs. 63-84, 2008.

CUADRADO, B. «The impact of functional decentralization and externalization on local government transparency», *Government Information Quarterly*, vol. 31, núm. 2, págs. 265-277, 2014.

ESTELLER, A., y POLO, J. «Análisis de los determinantes de la transparencias fiscal: Evidencia empírica para los municipios catalanes», *Documentos de Trabajo FUNCAS*, 560, 2010.

ESTRADA, E. M., y CORTÉS, R. «El control interno de la actividad económico-financiera de las Entidades Locales», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 18, págs. 151-160, 1996.

FERNÁNDEZ-LLERA, R. «Transparencia y rendición de cuentas locales tras la supuesta racionalización», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 81, págs. 131-150, 2015.

FERNÁNDEZ-LLERA, R. «Hacia un renovado control financiero y de eficacia en las entidades locales: visión desde un órgano de control externo», en Marín-Barnuevo D. y M. J. Monzón (coord.): *El control interno en las entidades locales: el control financiero*, Madrid, Ed. Instituto de Derecho Local Universidad Autónoma de Madrid, 2017.

FERNÁNDEZ-LLERA, R., J. SALINAS, y SALINAS, M. del M. «Transparencia y rendición de cuentas de entidades locales», *XXXIX Reunión de Estudios Regionales*, Oviedo, 2013.

FUEYO-BROS, M. *Reglamento de control interno local*, Ed. Aranzadi S.A., Pamplona, 2017.

Fundación ¿Hay Derecho? *Corrupción institucional y controles administrativos preventivos*, documento obtenido en línea el 30/09/2017

<https://hayderecho.com/2015/09/07/estudio-corrupcion-institucional-y-controles-administrativos-preventivos/>

GARCÍA, J., M. I. ALONSO, y ALONSO, M.L. «Determinantes de la transparencia en municipios de mediano y pequeño tamaño», *Auditoría Pública*, núm. 67, págs. 51-60, 2016.

GARCÍA, J. V., y MARTÍN, J. «La transparencia municipal en España: análisis de los factores que más influyen en el grado de transparencia», *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 72, págs. 1.148-1.164, 2017.

GARRIDO, J. C., y ZAFRA, J.L. «Evaluación del nivel de transparencia municipal. Aplicación al caso andaluz», *Auditoría Pública*, núm. 69, págs. 85-94, 2016.

GUILLAMÓN, M. D., F. BASTIDA, y BENITO, B. «The Determinants of Local Government's Financial Transparency», *Local Government Studies*, vol. 37 (4), págs. 391-406, 2011.

GUILLAMÓN, M. D., A. M. RÍOS, y VICENTE, C. «Transparencia financiera de los municipios españoles. Utilidad y factores relacionados», *Auditoría Pública*, núm. 55, págs. 109-116, 2011.

HERRERO, A.; J. VILA; y TRÁNCHEZ, J.M. «El Control Interno en las Entidades Locales: Una Aproximación Empírica», *XXV Encuentro de Economía Pública*, Valencia, 2018.

MARÍN-BARNUEVO, D. *El control interno en las entidades locales: el control financiero*, en la presentación del libro coordinado Marín-Barnuevo D. y M. J. Monzón. Madrid, Ed. Instituto de Derecho Local (Universidad Autónoma de Madrid), 2017.

MARTÍN, R., y GARCÍA, F. «La influencia de factores institucionales en la transparencia de los ayuntamientos», *AECA: revista de la Asociación Espa-*

*Revista de Contabilidad y Administración de Empresas*, núm. 94, págs. 7-11, 2011.

MARTÍNEZ-TAPIA, R. «El control interno de las corporaciones locales», *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. XIX, núm. 59, págs. 545-611, 1989.

MODELO-BAEZA, J. M. *Guía de fiscalización en las entidades locales*, Ed. Wolters Kluwer España S.A., Madrid, 2018.

PABLOS, J. L., y CÁRCABA, A. «El análisis de la gestión pública local: ¿disponemos de información relevante y fiable?», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 81, págs. 111-130, 2015.

PALOMAR, A. «El procedimiento electrónico y el compromiso, disposición y control interno del gasto público», en Marín-Barnuevo D. y M. J. Monzón (coord.): *El control interno en las entidades locales: el control financiero*, Madrid, Ed. Instituto de Derecho Local (Universidad Autónoma de Madrid), 2017.

POLO-OTERO, J. «Análisis de los Determinantes de la Transparencia Fiscal: Evidencia Empírica para los Municipios Catalanes», *Revista de Economía del Caribe*, 8, 133-166, 2011.

SERRANO, C., M. RUEDA, y PORTILLO, P. «Factors Influencing e-Disclosure in Local Public Administrations», *Documento de Trabajo 2008-3*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Zaragoza, 2008.

TAYLOR, Z. «Good Governance at the Local Level: Meaning and Measurement», *Institute on Municipal & Governance Papers*, núm. 26, 2016.

TEJEDO-ROMERO, F., y FERRAZ, J.F. «Determinants of Local Governments» Transparency in Times of Crisis: Evidence From Municipality-Level Panel Data», en línea el 29 de septiembre de 2015, en *Administration & Society*, <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0095399715607288>

TEJEDO-ROMERO, F., y ARAUJO, J.F. «Local government transparency index: determinants of municipalities» rankings», *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 29-4, págs. 327-347, 2016.

TRIBUNAL DE CUENTAS, *Moción sobre el control interno, llevanza de la contabilidad, gestión de personal y contratación de las Entidades Locales*, Documento Num. 722, obtenido en línea el 15/08/2017, 2006.

VIEJO-FERNÁNDEZ, A. *Reglamento de control interno local*, prólogo del libro, Fuero-Bros (Director), Ed. Aranzadi S.A., Pamplona, 2017.

VILA, J. «Determinantes de la transparencia contable de los municipios», *Auditoría Pública*, núm. 60, págs. 57-64, 2013.



## CAPÍTULO IV

---

# CONTROL INTERNO Y EXTERNO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL: UNA SIMBIOSIS NECESARIA

Mirta GARCÍA ROSA

*Secretaria de Administración Local*

*mirtagr@sindicastur.es*

Gloria Gadea BADAL ORTIZ

*Secretaria-Interventora de Administración Local*

*gadeabo@sindicastur.es*

*Técnicas de auditoría de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias<sup>(1)</sup>*

---

(1) Las opiniones expresadas en este trabajo son responsabilidad exclusiva de las autoras y no representan necesariamente la posición de la institución para la que trabajan.



## **RESUMEN**

El origen común del control interno y externo configurado por la necesidad que tenía el monarca de vigilar el destino de su riqueza sigue siendo la línea que marca las relaciones entre ambos controles toda vez que su fin último es el mismo. En estas breves líneas tratamos de analizar los problemas comunes que tienen ambos controles, cómo controla el externo al interno haciendo hincapié en el hecho de que han de trabajar unidos para tratar de evitar duplicidades y sobre todo para lograr una mejor gestión pública, una mayor transparencia que, en definitiva, lo que conseguirá es una vuelta a la confianza sobre lo público por parte de los ciudadanos. El control no sólo es un vigía para sancionar, sino también para prosperar en las prácticas de la gestión pública y para la consecución de los principios clave de las sociedades democráticas más avanzadas: eficacia, eficiencia, ética, transparencia, igualdad, no discriminación y buen gobierno.

## **PALABRAS CLAVE**

Control externo, control interno, fiscalización.

## **ABSTRACT**

The common origin of internal and external control configured by the monarch's need to monitor the destiny of his wealth continues to be the line that marks the relations between both controls, since their ultimate goal is the same. In these brief lines we try to analyze the common problems that both controls have, how the external controls the internal and we want to emphasize the fact that they have to work together to try to avoid duplicities and above all to achieve a better public management, a greater transparency that, in short, what it will achieve is a return to public confidence on the part of citizens. Control is not only a watchdog to sanction, but also to thrive in the practices of public management and to achieve the key principles of the most advanced democratic societies: effectiveness, efficiency, ethics, transparency, equality, non discrimination and good government.

## **KEYWORDS**

External control, internal control, audit.



## 1. INTRODUCCIÓN

La necesidad de controlar los fondos públicos y los refuerzos de control y la transparencia en el gasto público son inherentes a las democracias más avanzadas. Con esta afirmación comenzamos el planteamiento de las relaciones entre el control interno y el externo, ya que ambos tienen como finalidad comprobar el cumplimiento de los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos públicos. A ello hemos de añadir que, en la actualidad, tras la crisis y casos sonados de corrupción y malversación de caudales públicos de los últimos años, la ciudadanía exige no solo un cumplimiento de la legalidad, que va de suyo, sino «un buen hacer público» y una gestión acorde con las necesidades que tiene la población. También un control que sirva como suministro de información para la toma de decisiones en la gestión y para que ésta sea transparente.

A lo largo de este artículo trataremos de exponer brevemente el origen, los problemas comunes de los que adolecen ambos controles, cómo supervisa en control externo al interno y, sobre todo, cómo pueden caminar conjuntamente para lograr un mejor sistema de vigilancia del gasto y de la gestión pública.

En la sección segunda hablaremos del origen del control, de la evolución de su concepto y de su contenido, en la tercera del porqué de las necesidades de la existencia del control interno y del control externo, de su doble vertiente para dar seguridad jurídica a los gestores y la función control «*ex post*» de la legalidad y en la cuarta nos centraremos en los recursos humanos que realizan el control de los problemas de los que adolecen, sus necesidades, independencia, recursos y la formación siempre necesaria para llevar a cabo una labor acorde con la calidad exigida en su trabajo.

## 2. EL ORIGEN DEL CONTROL: DEL CONTROL COMO SANCIÓN A SU NECESIDAD PARA LA ÓPTIMA GESTIÓN

El control de los recursos locales fue objetivo común de los distintos gobiernos que se sucedieron en España desde mitad del siglo XVII hasta finales del XIX, cuyas cuentas se asfixiaban tras la pérdida de las colonias y por el coste de los distintos conflictos bélicos en los que estaba inmerso el país, lo que colisionaba con la bonanza de la situación de las arcas locales (Campos Lucena, 2010).

Este control tiene su origen con la creación de la Contaduría de Cuentas de la Hacienda Regia bajo el reinado de Juan II, de Castilla y León considerado antecedente histórico del Tribunal de Cuentas<sup>(2)</sup>, que supuso el nacimiento de los contadores municipales, encargados de tomar cuenta a los tesoreros y recaudadores, de guardar el tesoro real y de asegurar el cobro de las deudas (Chicano Jávega, 2012) y en cuyas ordenanzas se dictaba: *«Yo el Rey fago saber a vos los mis Contadores mayores e a vuestros Logares Tenientes e oficiales... que no os empachéis de cosa alguna que no sea tomar e recibir mis cuentas..., ver los testimonios e escripturas que trae, ori a recabadores e a las otras personas que me han de dar cuenta..., e librar los pleitos e determinaros. E si así ficiéreis, salud e gracia»*; Si bien el Rey creó a los contadores para beneficio propio y control de «su riqueza» hoy, en día el control se implanta precisamente para comprobar que los encargados del manejo de caudales públicos lo hacen en cumplimiento de la legalidad y del buen hacer público, siendo demandado por la ciudadanía. No obstante, en todo control, incluso desde su origen, subyace el principio de que «todo aquel que maneja fondos públicos, dinero o patrimonio ha de explicar qué ha hecho con ellos».

En la Constitución de 1812, aprobada por las Cortes de Cádiz, se dispuso la creación de una Contaduría mayor de Cuentas *«para el examen de todas las cuentas de los caudales públicos»* (artículo 350), destacando lo dispuesto en el artículo 353: *«El manejo de la Hacienda Pública actuará siempre independiente de toda otra autoridad que aquella a la que esté encomendado»*, siendo las Diputaciones Provinciales las encargadas de ejercer el control de la actividad económica municipal (artículos 323 y 335 de la citada Carta Magna).

Ya en el s. XX por Real decreto (ley) de 19 de junio de 1924, se crea el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública en el que quedaron integradas

---

(2) <http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/la-institucion/historia/>

tanto las funciones de control externo como las de control interno del sector público<sup>(3)</sup> y que en su exposición de motivos reza: «*En todos los tiempos y países la instauración y acondicionamiento del organismo destinado al ejercicio de una austera fiscalización de las haciendas públicas ha sido preocupación de toda organización política*».

Estas palabras se atribuyen a don José Calvo Sotelo<sup>(4)</sup>, cuyo Estatuto Municipal aprobado ese mismo año, venía a regenerar el municipalismo español con, entre otras medidas, el reconocimiento de la autonomía financiera de los municipios y la creación de los Cuerpos de Secretarios e Interventores de la Administración Local<sup>(5)</sup>. No obstante, será la Ley Municipal de 1935 de la II República Española la que cree los Cuerpos Nacionales de la Administración Local, que perviven en la Ley de Régimen Local de 1950 durante la dictadura (Ávila Cano, 2012).

*El Tribunal de cuentas procede originariamente de la Contaduría de Cuentas de la Hacienda Regia bajo el reinado de Juan II.*

Hoy, el control de legalidad en materia presupuestaria tiene su fundamento principal en el artículo 133.4 de la Constitución de 1978 al señalar que «*Las Administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones y realizar gastos de acuerdo con las leyes*». Pero nuestra Carta Magna se refiere también a otro control, preponderantemente de naturaleza económica recogido en el artículo 31.2 (Fueyo Bros, 2018), configurando, en su artículo 136, al Tribunal de Cuentas como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económico-financiera de todo el sector público, que es independiente del Poder Ejecutivo y se encuentra vinculado directamente a las Cortes Generales. No obstante esta labor se desarrolla conjuntamente con los órganos de control autonómicos (OCEx) algunos de los cuales, empujados por una cierta demanda social cuentan con competencias en materia de prevención de la corrupción, como en el caso del Consello de Contas de Galicia<sup>(6)</sup>.

(3) <http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/la-institucion/historia/>

(4) [https://elpais.com/diario/1978/02/03/espana/255308424\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1978/02/03/espana/255308424_850215.html)

(5) Con anterioridad, mediante Real Decreto de mayo de 1897 se configura el primer Cuerpo Nacional de Administración Local unificado, al reunir bajo un mismo régimen jurídico tanto a los Contadores de fondos provinciales como municipales y cuando quedan configuradas las funciones de los Contadores de fondos en torno a la institución presupuestaria, la llevanza de la contabilidad y la rendición de cuentas, la intervención de ingresos y pagos y el asesoramiento económico (Chicano Jávega, 2012).

(6) Son interesantes a este respecto las reflexiones efectuadas por Enrique Benítez Palma en la Revista de Auditoría Pública n.º 69 «Auditoría y Gestión de los fondos Públicos».

Junto con la labor de vigilancia, la finalidad que desempeñan los OCEX y el TCu en su vertiente de función fiscalizadora tiene un plus y es la misión de ejercer una labor más amplia y constructiva recogida en el mandato constitucional como es el «fomento de las buenas prácticas, la promoción de una gestión pública eficaz y eficiente y en todo caso, contribuir al respeto de la legalidad en el ámbito económico financiero de la actividad del sector público» (Álvarez Miranda, 2017)

### 3. NECESIDAD DE AMBOS CONTROLES Y SU RETROALIMENTACIÓN

Nuestro sistema de control actual se sostiene en la convivencia entre control interno y externo que, si bien siempre ha sido necesaria, en estos momentos deviene imprescindible. Esta obligada simbiosis se pone de manifiesto por Viejo Fernández<sup>(7)</sup> al considerar al control interno como «*un primer eslabón para que el control externo funcione de forma satisfactoria*» y viceversa.

Cuando hablamos de control lo podemos hacer desde dos vertientes que en el mundo anglosajón se zanján con dos conceptos diferenciados «*To check*» como sinónimo de comprobar, investigar, verificar o revisar o «*To control*» como dirigir, regular o ejercer autoridad. En este sentido, tendremos presentes estas dos acepciones y es que los órganos de control externo vienen a comprobar o cotejar la labor desarrollada por el control interno, si bien en su labor constructiva también establece pautas para poder mejorar la gestión pública toda vez que el hecho de que ejerce un control *ex post* le sitúa en una posición de ventaja poder recomendar actuaciones que eviten malas prácticas por parte, no sólo del control interno, sino también del gestor de recursos públicos.

El esquema planteado por nuestro ordenamiento hace que nos preguntemos si son necesarios tantos controles y por lo tanto si nuestro sistema no peca de duplicidades innecesarias. Esta aparente acumulación, se predica no solo de la dualidad de controles interno y externo sino también dentro de este último por la superposición de organismos que, aunque tengan distinta competencia territorial, pueden solaparse: el Tribunal de Cuentas Europeo, el Tribunal de Cuentas del Estado y los OCEX. De hecho, para evitar la superposición entre los dos últimos ha habido que articular instrumentos de racionalización, aunque referidos a la rendición de cuentas, «*debiendo venir la solución a este posible solapamiento por vía legal*» (Navas Vázquez, 2011).

---

(7) Viejo Fernández, A. (2018) «Prólogo» en Fueyo Bros, M. (Dir.) «Reglamento de control interno local», Aranzadi.



Sin embargo, coincidimos con aquellas opiniones<sup>(8)</sup> que consideran que la configuración del control externo con competencias concurrentes del TCu y los OCEX ha permitido, en un importante ejercicio de coordinación, incrementar el nivel de control del sector público español.

Las características propias del control externo y el hecho de abarcar también el análisis del control interno, atenúan considerablemente las posibilidades de duplicidad en sentido estricto. Además, los informes de fiscalización de los OCEX no van únicamente dirigidos a los parlamentos autonómicos correspondientes sino también, o principalmente, a la ciudadanía asumiendo un papel de comunicadores de la información clara y transparente de la gestión económica y financiera del sector público. En muchas ocasiones la mera introducción de una entidad en un programa de fiscalización ya tiene consecuencias que implican una mejora de la gestión, puesto que el resultado de las fiscalizaciones realizadas por los OCEX y el TCu tienen una difusión pública de la que carece el control interno. Por ello es muy importante que la información sea clara y sencilla y en formatos que faciliten la cita.

Ambos controles son imprescindibles y se complementan mutuamente. Como dice la profesora Ximena Lazo<sup>(9)</sup> la finalidad primaria del control interno es la de servir de *«primer filtro para detectar posibles irregularidades o inobservancias al orden establecido»* para posteriormente, en su caso, poner en marcha los subsiguientes mecanismos de garantías de control externo. Filtro que, tras la aprobación del Reglamento de control interno por el RD 424/2017, de 28 de abril, conlleva a que las intervenciones municipales no se ciñan al control de legalidad o financiero, sino que hagan un ejercicio de auditoría hasta la fecha impensable y que supone la introducción de prácticas propias del control externo.

Esta coordinación es necesaria de tal manera que el ámbito de actuación conjunto sea global y que la labor desarrollada sirva, además de para controlar posibles conductas contrarias al ordenamiento jurídico, para mejorar la gestión económico-financiera de los gestores públicos. Partiendo de la garantía de su existencia en condiciones de eficacia, eficiencia y economía cabe un debate sobre las fórmulas a utilizar.

---

(8) Entre otros la de Eloy Morán Méndez (2017): «Control externo y fiscalización de entidades locales: financiera, de cumplimiento y operativa». I Informe Red Localis.

(9) Lazo Vitoria, X.(2008) «El control interno del gasto público estatal: un estudio desde el Derecho administrativo», Tecnos, pág.40.

Lejos de lo que opina gran parte de la población, la función fiscalizadora llevada a cabo por el Tribunal de Cuentas y los OCEX no tiene como fin último detectar los hechos generadores de responsabilidad contable sino emitir un informe de la actuación llevada a cabo por parte del ente fiscalizado en atención a los principios de sobra conocidos y a los que a día de hoy hemos de añadir otros como la transparencia, la calidad del servicio público, la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género<sup>(10)</sup>. En esta labor, de carácter constructivo, pueden manifestarse los indicios de responsabilidad contable que derivarán, en su caso, en un proceso ante el Tribunal de Cuentas en su Sección de Enjuiciamiento.

Además hemos de resaltar el hecho de que la función fiscalizadora no es un medio de prueba plena en el proceso contable, sino un medio de prueba cualificada por razón de su autoría, destinatarios y procedimiento de elaboración (Cubillo Rodríguez, 2013) y de cuyo trabajo se beneficiará la jurisdicción contable que tiene como misión dirimir en un proceso con garantías la responsabilidad originada por hechos que han ocasionado daño a los fondos públicos y realizadas por personas concretas que han manejado los mismos.

El empuje hacia la colaboración conjunta, que ya había puesto también de manifiesto el presidente del TCu en 1999 con ocasión del 125 aniversario de la IGAE, se plasmó en el Plan estratégico 2015-2017 del Tribunal de cuentas y se reitera en el plan estratégico 2018-2021 como objetivo específico 2.3: contribuir al fortalecimiento del control interno. Las medidas recogidas son las siguientes:

- Fiscalizar regularmente los sistemas y procedimientos de control interno.
- Incrementar la colaboración con la intervención de las distintas Administraciones, entidades e instituciones fiscalizadas, en especial, en el ámbito de la rendición telemática de las cuentas y de la remisión de información sobre contratación del sector público.
- Fomentar la creación de foros para el intercambio continuado de experiencias entre el Tribunal de cuentas y los órganos de control interno, de contabilidad y estadística, fundamentalmente en lo relativo al cum-

---

(10) Número 1 del artículo 9 redactado por el número cinco del artículo tercero de la L.O. 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la L.O. 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la L.O. 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la L.O. 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas («B.O.E.» 31 marzo). *Vigencia: 1 abril 2015*

plimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

- Establecer procedimientos específicos para intercambio de información con los órganos de control interno y utilizar sus informes para la programación y ejecución de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas.

Haciendo hincapié en estas necesidades ya apuntaba M.<sup>a</sup> del Carmen Moral Moral<sup>(11)</sup> sobre la necesidad de resituar la perspectiva IGAE/Ejecutivo/Tribunal/ Parlamento, toda vez que el control interno cuenta con un marco jurídico que permite resultados muy superiores a los habidos hasta ahora y que éstos después no se traducen en mejoras en la gestión. Es por ello que esta autora apunta a la necesidad de evitar duplicidades en el control introduciendo los trabajos realizados por el control interno y realizar programas de fiscalización en los que se verifique por qué no se han solventado los fallos detectados por el control interno, dando asimismo la información necesaria para que las Cortes realicen la labor de control pertinente del ejecutivo y en su caso, adopte las medidas legislativas oportunas.

*La simbiosis entre el control interno y externo es obligada.*

La cuestión ahora es cómo poner en práctica esta necesaria coordinación teniendo en cuenta que se trata de evitar duplicidades y de no desaprovechar recursos públicos. Ambos controles han de retroalimentarse: por un lado, los órganos de control externo deben aprovechar las actuaciones desarrolladas por el control interno y, por otro, los informes que posteriormente éstos emitan deben servir para asegurar el cumplimiento efectivo del orden jurídico y, en su caso, modificar las prácticas de gestión e incluso si es necesario, realizar los cambios normativos pertinentes. Pero para ello es inevitable coordinar una forma de actuar y que el control externo cuente con un sistema que le permita contrastar de manera fidedigna y ágil el trabajo de su homólogo y no tenga que reiterarlo.

Esta coordinación debe de establecerse desde los primeros pasos del control y tal vez deba de replantarse que las intervenciones locales hayan de centrarse más en el control financiero que en la intervención (principalmente, la de los municipios más grandes), no obviándola pero si haciéndola más ágil

---

(11) En la ponencia «El Tribunal de cuentas y la lucha contra la corrupción: Actualidad, funcionamiento y reforma», expuesta en los encuentros celebrados en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en julio de 2017.

de tal manera que la visión del conjunto de la actividad económico financiera impere y se establezcan mecanismos en virtud de los cuales se puedan detectar cualquier tipo de fraude o utilización indebida de los fondos públicos.

En primer lugar, en cuanto a la función interventora la labor de coordinación se está traduciendo en unos primeros acercamientos entre los OCEX a través de las ASOCEX y el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros (COSITAL y COSITALNETWORK), así como con el Tribunal de Cuentas y la IGAE, cuyos trabajos están más avanzados.

Para ello hay que establecer en primer lugar cuáles son las áreas de riesgo de la gestión pública una vez visto que el urbanismo<sup>(12)</sup>, caballo de batalla y foco de muchas corruptelas en los años 90 hasta la crisis comenzada en 2008, ha dejado paso a otras *praxis* que han de ser objeto de vigilancia, principalmente en las áreas de contratación, concesiones públicas, subvenciones y personal. *Y para muestra un botón:* el pasado 21 de diciembre de 2017 el Tribunal de Cuentas publicó el informe Número 1.260 de fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formulados por los Interventores locales y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicios 2014 y 2015, en coordinación con los OCEX, señalando la contratación y el personal como los dos sectores que concentran la mayor parte de los reparos de los órganos de control interno: la cuantía de los reparos alcanzó los 1.300 millones de euros en 2014 y 1.900 millones de euros en 2015. En algo más del 80% de las Corporaciones fiscalizadas no se adoptaron acuerdos contrarios cuando la Intervención presentó algún reparo ni tampoco anomalías en la gestión de los ingresos, aunque este porcentaje se reduce cuanto mayor es la población.

Establecidas las áreas de riesgo y teniendo presente que existen multitud de aspectos que, al estar dispersos, en muchos casos, en el ordenamiento jurídico, pueden dar lugar a lagunas y a que no todos interpreten del mismo modo, se han de diseñar una serie de modelos tipo de informe o guías, en los que se determinen aquellos que han de ser validados por parte de las intervenciones. Con el consenso de unos estándares únicos y mínimos, a la hora de establecer la intervención previa se tiene un camino importante ya

---

(12) La Declaración de Pamplona, realizada por los Presidentes de los Tribunales Autonómicos de Cuentas, el 19 de octubre de 2006, confirma la necesidad de potenciar las auditoría urbanísticas, aunque se reconoce que «dicho objetivo exige una adecuada formación de los auditores públicos teniendo en cuenta que el riesgo de este tipo de auditorías está principalmente en lo que queda fuera de la documentación y las cuentas analizadas».

recorrido toda vez que ante la gran planta municipal española y la gran cantidad de interventores que hay, los criterios se unifican. Unos criterios y estándares que deberían de plasmarse en documentos compatibles de tal manera que fuera sencillo poder llevar a cabo auditorías de carácter horizontal que faciliten la comparación de las gestiones desarrolladas por varios municipios homogéneos. También se facilitaría el tratamiento conjunto de datos, ya que con las herramientas informáticas con las que a día de hoy contamos este proceso previo puede automatizarse con lo que se ganaría tiempo para poder centrarse en auditorías operativas, y es que el tiempo y la necesidad de que los informes sean emitidos en un plazo de razonable es fundamental para su eficacia dando cumplimiento al principio de oportunidad.

La unificación de criterios derivará en que esa primera labor a la que nos referíamos de que el control externo en primer lugar «visa» la fiabilidad del control interno, sería más sencilla de desarrollar toda vez que los criterios y juicios de valor serían conocidos y uniformes, además sería de gran ayuda para establecer y valorar los riesgos y establecer una planificación estratégica.

En el sentido de lo señalado por el TCu en el citado informe, aunque la fiscalización que se realiza por las Corporaciones fiscalizadas de manera previa es calificada como *adecuada*, en muchas falta la necesaria fiscalización posterior que permita comprobar si se cumplen los principios de economía, eficacia y eficiencia en la gestión pública. Por ello, la propuesta de aunar criterios no implica una pérdida de independencia y ausencia de control por parte de los órganos de control externo sino el establecimiento de unas guías conjuntas que posteriormente, deberán plasmar y dar respuestas a las labores de intervención pertinentes y como no podría ser de otro modo, a posteriores fiscalizaciones por parte del control externo.

Son innumerables e incuestionables las ocasiones en las que el Tribunal de Cuentas y los OCEX fundamentan su trabajo fiscalizador (y también de enjuiciamiento contable, el Tribunal de Cuentas) en los informes elaborados por los interventores locales. La auditoría contribuye a la transparencia del sector local, estando en gran medida condicionada la eficacia del control externo por la calidad de la información recogida para efectuarlo y la obligación de su remisión.

La rendición de cuentas constituye el mecanismo a través del cual los responsables de la entidad responden de la gestión económico-financiera

desarrollada ante quienes les proporcionan sus recursos y atienden a las necesidades de información de los usuarios y que culmina la función de control interno. La recepción de esta información en tiempo y forma es fundamental para poder ejercer la actuación fiscalizadora sobre el sector público local, con mayor rapidez y cercanía en el tiempo, lo que redundaría en una mayor utilidad y relevancia de los resultados ofrecidos y permitiría adoptar los cambios necesarios en la organización y en la gestión de forma más inmediata, con la consiguiente repercusión positiva en la gestión de los recursos públicos. Con este objetivo ha evolucionado el ordenamiento jurídico destacando las medidas normativas adoptadas como consecuencia de la crisis económica, si bien a nivel estatal el control externo ha sido ignorado, manteniendo inmutable su regulación desde los años 80. La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 1982 estableció un procedimiento encaminado a garantizar la remisión de las cuentas cuando los obligados a ello dejaran de realizarla. Este procedimiento permite imponer a los cuentadantes infractores multas coercitivas hasta conseguir su ejecución. En todo caso, y hasta estos momentos, como se puede ver en el siguiente gráfico, no se ha llegado a un nivel óptimo de rendición.

Evolución de los niveles de rendición de las Entidades Locales <sup>(*)</sup>					
Ejercicio 2014		Ejercicio 2015		Ejercicio 2016	
En Plazo	A fecha actual	En plazo	A fecha actual	En plazo	A fecha actual
64,54%	94,30%	58,65%	92,56%	63,63%	87,28%

(\*) No Incluye información relativa a las Entidades de Navarra y País Vasco. Se ha excluido asimismo los datos relativos a Consorcios y Entidades Locales menores. Los datos de «fecha actual» se refieren a 21/06/2018.

Fuente: Observatorio de rendición del Tribunal de Cuentas.

En cambio, en el ámbito del control interno se han producido importantes modificaciones entre las que cabe destacar la Disposición final tercera de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre que, al modificar el artículo 36.1 de la Ley 2/2011, de Economía Sostenible, ha fortalecido la obligación de rendición, permitiendo la retención de las entregas a cuenta y, en su caso, de los anticipos o liquidaciones definitivas de la participación en los tributos del Estado, con respecto a aquellas entidades que incumplan su obligación de remitir al MINHAP la información relativa a la liquidación de los presupuestos o que no rindan la cuenta general al Tribunal de Cuentas hasta que se considere cumplida tal obligación de remisión. *«Esta medida sin duda contribuirá a*

*umentar los niveles futuros de rendición, lo que debe ser motivo de celebración»* (Fueyo Bros, 2018).

Complementariamente, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, permite la imposición de sanciones a los que incumplan la obligación de presentar sus cuentas, aunque su efectividad parece bastante limitada dado que tales sanciones se impondrían por las mismas corporaciones locales a sus propios responsables públicos.

En el ámbito autonómico, diversas CCAA —Galicia (2011), Catalunya (2012), Madrid (2012), Valencia (2010-2014) y Aragón (2015)— también han modificado su normativa para impedir que aquellas entidades locales que no han rendido sus cuentas puedan ser beneficiarias de ayudas públicas autonómicas. De forma novedosa, Canarias ha establecido una medida que permite retener a las entidades que no cumplan con la obligación de colaboración el 2% de los ingresos que le correspondan de la propia CCAA<sup>(13)</sup>.

También se han modificado las leyes de creación de las Instituciones de control externo de Castilla y León (2013), del Principado de Asturias (2015) y Galicia (2015) con la finalidad de permitir la imposición de multas coercitivas a que quienes no colaboren con los órganos de control externo.

Con todo, coincidimos con Viejo Fernández<sup>(14)</sup> en que sería deseable una actualización normativa del sistema nacional de control que *«(...) sepa incardinar mejor el papel del TCu y de los OCEX, coordinando actuaciones "ad intra" y cooperando lealmente "ad extra" con las instituciones de nuevo cuño y con otras muy asentadas»*.

A partir de la cuenta de 2015 y siguientes es de aplicación la Instrucción que regula la rendición telemática de la Cuenta General de las Entidades Locales y el formato de dicha Cuenta, aprobada por Resolución de 2 de diciembre de 2015 de la Presidencia del Tribunal de Cuentas (BOE 10 de diciembre de 2015), que implica la obligatoria la rendición por procedimientos exclusivamente informáticos.

A pesar de que, como sostiene el profesor Fernández Llera, *«entre los aspectos positivos que deja la profunda crisis, se puede citar un cierto reco-*

---

(13) Estas y otras medidas encaminadas a concretar el deber genérico en obligación de rendición son analizadas con detalle por Teré Pérez, A. (2015) en «La rendición de cuentas y la remisión de los contratos de las Entidades Locales a las Instituciones de Control Externo: la distinción entre deber y obligación», Revista de Auditoría Pública núm. 66, págs. 93-104.

(14) Viejo Fernández, A (2018).

*nocimiento social de la fiscalización»* (Fernández Llera 2017), en el diseño del sistema se ha perdido la oportunidad de incluir a los OCEX, que atesoran gran conocimiento del sector público y sin embargo, se ha sobrecargado a los órganos de control interno. Aquella y otras obligaciones normativas relacionadas con la administración electrónica buen gobierno, datos abiertos... no contemplan los aspectos organizativos de aplicación en unas EELL que, a su ya tradicional heterogeneidad y escasez de recursos materiales y personales, ha venido a sumarse unas plantillas gravemente lastradas por la congelación de las ofertas de empleo público que han mermado los efectivos disponibles y la incorporación de personal que responda a los nuevos perfiles que demanda la nueva administración. Con carácter general, la aplicación de este nuevo ecosistema normativo se encomienda a los Funcionarios de Habilitación Nacional, y en particular a los responsables del control interno que, como bromea Campos Acuña (Campos Acuña, 2017), parecen ser vistos por el legislador y, en especial, por el Gobierno «*dotados de extraordinarios superpoderes*».

Los órganos de control externo han sido y son especialmente sensibles con la problemática situación de los funcionarios de habilitación de carácter nacional y así lo han expresado entre otros foros, en la Declaración de Toledo de 2016<sup>(15)</sup>: «*(...) ABOGAMOS por un urgente y preciso desarrollo reglamentario de la legislación sobre control interno de las entidades locales, donde se definan con claridad criterios homogéneos, metodologías, técnicas, procedimientos y reglas de actuación, en cada una de las tres variantes del ejercicio de la función, a desempeñar por funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, planificando también una adecuada dotación de efectivos*» o más recientemente en las conclusiones de los encuentros de los OCEX en Barcelona<sup>(16)</sup> «*(...) se constatan deficiencias importantes en el control interno de las entidades - interventores y secretarios sin habilitación nacional, falta de procedimientos escritos y falta de segregación de funciones (...) La cuestión se ha agravado recientemente en el caso de los municipios menores de 5.000 habitantes, en los que a las atribuciones propias de la Secretaria-Intervención se han añadido las funciones de Tesorería, con lo cual frente a la segregación deseada se produce una agregación integral*».

---

(15) Declaración de principios y orientaciones de la auditoría pública, con ocasión del VII Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público, organizado en Toledo por FIASEP, los días 16 a 18 de noviembre de 2016.

(16) Encuentros técnicos y Foro tecnológico de Barcelona 2017.



El informe del TCu de 21 de diciembre ya citado<sup>(17)</sup>, deriva de la citada reforma de la legislación local de 2013 que incorporó la nueva redacción del artículo 218 TRLHL y que cuenta con el aval del Tribunal Constitucional que, en sentencias como 44/2017, de 27 de abril y 93/2017, de 6 de julio ha recordado que *«la Intervención satisface una importante función de control, contribuye a la buena gestión financiera, a la protección de los caudales públicos, siendo sus informes de carácter técnico, sin que entren en cuestiones de oportunidad o conveniencia de las decisiones que analice»* (Fuertes López, 2018)<sup>(18)</sup>.

*Para evitar duplicidades entre los distintos tipos de control, la fiscalización ha de verificar la corrección de los fallos detectados.*

En esta línea, la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 24 de abril de 2018 (BOE 20 de junio de 2018) a la vista del citado informe, acordó adoptar medidas tales como insistir en la mejora de los manuales y guías internas de gestión económica, extender la fiscalización posterior y facilitar una adecuada fiscalización financiera. Pero, sobre todo, resulta indispensable dotar de personal suficiente a las Corporaciones para asegurar el buen funcionamiento de los sistemas de control, destacando especialmente el papel de los habilitados nacionales: *«más de la tercera parte de las Corporaciones donde las obligaciones reconocidas superan los cincuenta millones de euros sólo hay un único puesto de habilitado nacional para el desempeño de estas funciones. Y, sobre todo: es elevado el número de puestos vacantes, de interinos, de nombramientos accidentales, así como de la acumulación de Intervenciones que conduce a una elevada carga de trabajo. Y ello se manifiesta de manera más cruda en los Ayuntamientos de menos población»*.

Como hemos visto, las ICEX valoran los informes de control interno como elementos clave para realizar con éxito la misión que tienen encomendada. Al mismo tiempo, los interventores locales deberían ver al Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas como

(17) Informe del TCu de fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formulados por los Interventores locales y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicios 2014 y 2015.

(18) Fuertes López, M (2018) « El Tribunal de Cuentas a favor de la intervención local». El blog de es.publico <https://www.administracionpublica.com/el-tribunal-de-cuentas-a-favor-de-la-intervencion-local/>

sus aliados en la protección de los fondos públicos que ellos tienen directamente encomendada<sup>(19)</sup>. El trabajo de fiscalización de los órganos de control externo puede ser una eficaz herramienta para reforzar el criterio del encargado del control interno. En este sentido, los órganos de control externo han destacado que *«el recurso a las llamadas auditorías horizontales, con la finalidad de analizar uno o varios aspectos de gestión de las corporaciones locales o de los organismos o entidades de ellas dependientes, contribuye a reforzar la utilidad de las instituciones de control, ya que permite establecer recomendaciones y pautas comunes, facilitando el intercambio de buenas prácticas»*<sup>(20)</sup>.

#### **4. AUTONOMÍA, INDEPENDENCIA, RECURSOS Y FORMACIÓN DEL PERSONAL AL SERVICIO DEL CONTROL PÚBLICO**

La reivindicación de la independencia y la autonomía como esenciales para ejercer con garantías la actividad de control es común a ambos controles. Externo e interno, precisan un *status* institucional que les garantice un alto grado de autonomía frente a la Administración ejecutiva controlada. En este sentido, la supresión de la libre designación y la fijación de un complemento de destino y un complemento específico mínimos para garantizar el ejercicio independiente de las funciones reservadas son reivindicaciones que el colectivo de habilitados nacionales plasmó en la reciente «Declaración de Gijón» de mayo de 2018. En el mismo mes, la Declaración de la Conferencia de Presidentes de los órganos de control externo publicada el 29 de mayo de 2018 calificaba la independencia y la autonomía como *«los signos distintivos y definitorios de estas instituciones (...). Cualquier injerencia por parte de personas, colectivos, gobiernos, entidades o grupos parlamentarios, sin perjuicio de las normales relaciones que prevé la ley, impone un debilitamiento que merma su mandato institucional (...)»*.

Vázquez Navas<sup>(21)</sup> pone la atención sobre la idea más o menos extendida de que los OCEX, al estar adscritos a los diversos parlamentos tienen un marcado carácter político y que el control externo es, en estos casos, una especificación del control político que el legislativo ejerce sobre el ejecutivo, de forma que el órgano de control se concibe como un auxiliar del parlamento. Coincidimos con este autor en que *«Esta idea complica enormemente la posición de los OCEX ante las Corporaciones Locales, ya que los parla-*

---

(19) Jiménez Ríos, P. (2017)

(20) Conclusiones de los Encuentros Técnicos de los Órganos de Control Externo en Oviedo en junio de 2015.

(21) Navas Vázquez, R. (2011)

*mentos nacionales o regionales no tienen atribuido su control político, sino que este corresponde a sus Plenos» (Navas Vázquez, 2011).*

Los OCEX no solo no son un instrumento de control político, sino que su legitimación como organismo técnico de control externo depende de su capacidad de garantizar su autonomía. Así lo refleja la Declaración de la Organización Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público (EURORAI), suscrita el 18 de octubre de 2013 en Halle (Alemania), al advertir que el menoscabo funcional, presupuestario u organizativo de los OCEX, a través de actuaciones ejecutivas o parlamentarias, mina su independencia técnica, conduce a una indebida politización, coarta la función de fiscalización y, en definitiva, deteriora sin remedio la calidad democrática.

*Para ejercer un control eficiente se precisa independencia y autonomía de los órganos que lo ejecutan.*

No cabe duda de que la comunicación entre los OCEX y los Parlamentos, de los que dependen orgánicamente, debe ser constante y fluida, ya que dichas instituciones tienen objetivos comunes en el desarrollo de la función fiscalizadora atribuida a los primeros (Ezquerro Royo, 2017), pero siempre bajo la premisa de que éste debe garantizar la independencia de aquél. El Parlamento necesita un órgano fiscalizador fuerte, con total, autonomía, imparcialidad y transparencia, protegiendo así el correcto ejercicio de su función de control al ejecutivo. Por su parte, los OCEX, cuya actividad no se limita al control del ejecutivo sino de todo el sector público, tienen en las Cámaras el elemento imprescindible para que sus informes y recomendaciones resulten verdaderamente operativos y útiles y viceversa, porque la actividad de estos órganos de control puede ser útil también a efectos de la función legislativa que les corresponde a las cámaras en la medida en que durante la labor fiscalizadora pueden apreciarse sugerencias para la mejora de la gestión que se implementen a través de cambios normativos.

Pero además de esta indudable independencia es necesario dotar a los órganos de control de personal suficiente y cualificado en áreas que hasta ahora no se exigían pero que, con las necesidades de implementar y realizar auditorías operativas, devienen imprescindibles. Ya sea con personal propio o mediante otras fórmulas de colaboración, se precisan expertos en urbanismo, sanidad, seguridad social, fondos europeos, obras públicas y sobre todo en las Técnicas de Informática y Comunicación (TIC). A todo ello, y sin

perjuicio de la continua formación legal y contable que siempre es necesaria, debería unirse un perfeccionamiento del conocimiento sobre las actividades desarrolladas por parte de las entidades auditadas para el personal del control externo, porque el conocimiento global favorece la realización de auditorías operativas que respondan a la nueva gestión pública y contribuye a que sus recomendaciones sean lo más acertadas posibles. Por su parte, los interventores municipales deberán asumir el reto de incorporar a su labor prácticas de auditoría desconocidas hasta ahora en el mundo local, para lo que deberán contar con la necesaria formación.

## 5. CONCLUSIÓN

La aclamada necesidad de coordinación entre los controles interno y externo para lograr una vigilancia en la gestión pública y que esta se adecúe a la legalidad, así como para lograr una mejora en los servicios públicos no deja de ser una exigencia de que los recursos públicos se adecúen para que los principios constitucionales de la gestión pública se hagan efectivos. Es por ello por lo que se ha de caminar desde las distintas instituciones para evitar duplicidades, lograr un eficaz sistema de control en el que los ciudadanos estén plenamente satisfechos ya que ello supondrá que desde el funcionamiento de los servicios públicos hasta la gestión en su sentido más amplio se acerque a los criterios de optimización exigibles en las democracias más avanzadas.

Para ello es fundamental la creación de grupos de trabajo entre los distintos órganos de control para unificar criterios, implementar las TIC en los procesos de fiscalización y nutrir a los órganos de más y nuevos profesionales que respondan a las áreas que se van a auditar, ello unido a la necesaria formación que los funcionarios públicos reclamamos para ejercer nuestra profesión en los parámetros de calidad que nos exige la ciudadanía.

En definitiva, es necesario aunar esfuerzos para lograr un control de calidad que sirva para detectar y disuadir las conductas contrarias al ordenamiento jurídico y para poder ser de utilidad a los gestores públicos en aras de una mejor optimización de los recursos públicos.

## BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ MIRANDA, R. «El papel del Tribunal de cuentas en el sistema del control de la gestión pública». *Encuentros Universidad Internacional Menéndez Pelayo: El Tribunal de cuentas y la lucha contra la corrupción: actualidad, funcionamiento y reforma*, Santander, págs. 7-23, 2017.

ÁVILA CANO, E. «Democracia y gobierno local: la aportación de los secretarios, interventores y tesoreros de administración local a su historia reciente» en Merino Estrada, V. (dir. y coord.): *Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local*, págs. 301-400, COSITAL, 2012.

BENÍTEZ PALMA, E. «Auditoría y Gestión de los Fondos Públicos». *Auditoría Pública* núm. 69, págs. 9-18, 2017.

CAMPOS ACUÑA, M C. «Los 5 roles del FHN: de Superman a Gary Cooper». *Novagob*, 2017.

CAMPOS LUCENA, M. S. «Control de los recursos locales a través de la contabilidad pública: la transformación del proceso del antiguo al nuevo régimen». *Innovar*, págs. 15-34, 2010.

CHICANO JÁVEGA, J. F. «Transparencia y control interno» en Merino Estrada, V. (dir. y coord.): *Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local*, págs. 463-476, COSITAL, 2012.

CHOLBI CACHÁ, A. *Elderecho.com*. Recuperado el 15 de junio de 2018, de [http://www.elderecho.com/tribuna/administrativo/Breves-reflexiones-economico-financiera-regulacion-entidades\\_11\\_184180006.html](http://www.elderecho.com/tribuna/administrativo/Breves-reflexiones-economico-financiera-regulacion-entidades_11_184180006.html), 2010.

CUBILLO RODRÍGUEZ, C. «La fiscalización de la Jurisprudencia». *Revista Española de Control Externo*, Vol. XV núm. 45, págs. 63 - 78, 2013.

EZQUERRO ROYO, J. L. «Relaciones de los OCEX con el Parlamento: comisiones de investigación». *Revista de Auditoría Pública* núm. 70, págs. 85-96, 2017.

FERNÁNDEZ LLERA, R. «Fines y confines de la fiscalización en el sector público» *Revista de Auditoría Pública*, núm. 70, págs. 17-26, 2017.

FUERTES LÓPEZ, M. «El Tribunal de Cuentas a favor de la Intervención Local». *El blog de es.publico*, 2018.

FUEYO BROS, M. «Reglamento de control interno local», *Aranzadi*, 2018.

JIMENEZ RÍUS, P. «Interventores Locales y Tribunal de Cuentas: la perfecta combinación para lograr un modelo eficaz de control de los fondos públicos», *El Consultor de los Ayuntamientos*, Wolters Kluwer, 2017.

LAZO VITORIA, X. «El control interno del gasto público estatal: un estudio desde el Derecho administrativo», *Tecnos*, pág. 40, 2008.

MORAL MORAL, M. d. C. «Hitos y Retos en el ejercicio de la función fiscalizadora». *Encuentros Universidad Internacional Menéndez Pelayo: El Tribunal de cuentas y la lucha contra la corrupción: actualidad, funcionamiento y reforma*, Santander, págs. 127-150, 2017.

MORÁN MÉNDEZ, E. «Control externo y fiscalización de entidades locales: financiera, de cumplimiento y operativa». I Informe Red Localis, 2017.

NAVAS VÁZQUEZ, R. «¡Alarma! Un sistema de control establecido por una Ley Orgánica del Control Externo». *Revista de Auditoría Pública* núm. 54, págs. 91-100, 2011.

TERÉ PÉREZ, A. «La rendición de cuentas y la remisión de los contratos de las Entidades Locales a las Instituciones de Control Externo: la distinción entre deber y obligación», *Revista de Auditoría Pública*, núm., págs. 93-104, 2015.

VIEJO FERNÁNDEZ, A. «Prólogo» en Fueyo Bros, M. (Dir.) *Reglamento de control interno local*, Aranzadi, 2018.

## CAPÍTULO V

---

# LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. VISIÓN GENERAL Y PROPUESTAS DE IMPLEMENTACIÓN

José Carlos COBOS GODOY  
*Secretario-Interventor, habilitado nacional y Técnico de Administración  
General  
Director del Área de Economía, Hacienda, Compras y Patrimonio de la  
Excma. Diputación Provincial de Badajoz  
jccobos55@gmail.com*





## **RESUMEN**

Son casi más de tres decenas de años las que distan de la regulación de nuestras haciendas locales. Tradicionalmente se suele analizar, desde el punto de vista doctrinal, la necesidad de acometer una modificación en el sistema de financiación, si bien, el tiempo transcurrido y la fugacidad de las relaciones con el ciudadano, exigen una alteración de los mecanismos presupuestarios que hacen funcionar la maquinaria de nuestra Administración Local.

Dentro de ese proceso de adecuación, se analizan los presupuestos participativos, como nueva forma de planificación presupuestaria.

La incorporación de sistemas de negociación y comunicación con los ciudadanos en el proceso de determinación del documento presupuestario es un reto que debe abordarse con ilusión, por dos razones esenciales, de un lado, como una reivindicación de la Administración Local y, de otro, como un nuevo paso en el desarrollo democrático de nuestro país.

## **PALABRAS CLAVE**

Presupuestos, participativos, Administración Local.

## **ABSTRACT**

It is almost more than three tens of years those that are far from the regulation of our local finances. Traditionally it is usually analyzed, from a teaching point of view, the need to undertake a modification in the financing system, although, the time elapsed and the transience of the relations with the citizen, demands an alteration of the budgetary mechanisms that make it works the machinery of our Local Administration.

Within this process of adaptation, participatory budgets are taken into account as a new system of budget planning.

The incorporation of negotiation and communication systems with citizens in the process of determining the budget document is a challenge that must be addressed with enthusiasm, due to two essential reasons, on the one hand, as a recognition of the Local Administration and, on the other, as a new step in the democratic development of our country.

## **KEYWORDS**

Budgets, participatories, Local Government.



## 1. INTRODUCCIÓN

A los efectos de ser génesis de las ideas que se desarrollarán en este trabajo, me gustaría empezar, citando al jurista y político norteamericano Woodrow Wilson, que afirmaba su creencia en la democracia porque da rienda suelta a las energías de todo ser humano, para, a continuación, añadir que el mundo debería ser un lugar seguro para la democracia. La velocidad con que pasan los días en el calendario de la Administración Local, nos impide analizar los cambios que se han producido en los últimos años.

La cruenta crisis que explotó por el verano de 2011 generó un cambio radical en los axiomas y reglas que controlan el ámbito presupuestario, de tal forma que nuestra caduca Ley de Haciendas Locales se mostró sobrepasada por la veloz reforma del artículo 135 de nuestra Carta Magna, por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y su normativa adyacente. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera introdujo una serie de principios informadores y reglas fiscales, que, bajo la supervisión del poder ejecutivo, están presentes en el día a día de cualquier técnico o gobernante local. Ha pasado, sin darnos cuenta, más de un lustro y un medio de esa convulsión administrativa en nuestro acervo económico-financiero. Parece que mi pluma se muestra dispuesta a expresar mi opinión acerca de si es necesario acometer una reforma o flexibilización de estas reglas, pero dirijo mis palabras a otro escenario distinto.

Acompañando los cambios que han sido referidos, se ha observado la irrupción en el proceso legislativo de la transparencia, acceso a la información pública y el buen gobierno, no sólo por la emanación de una Ley con esa denominación en el año 2013, sino por el asentimiento de estos principios, como principios informadores de cualquier norma que haya sido promulgada en los últimos años.

Se observa, con cierto regocijo, como desde la esperada Ley de Procedimiento a la nueva y polémica Ley de Contratos del Sector Público, se trufan los correspondientes articulados con referencias y miradas al administrado o ciudadano, intentando garantizar un gobierno que de cumplida información de las decisiones administrativas que se adopten. A todo ello, debemos sumar el cambio radical de vida que hemos vivido en los últimos años. En efecto, la llegada de nuevas tecnologías nos hacen estar inmersos en un proceso de retroalimentación informativa, que a veces resulta zozobante; a golpe de un botón digital tenemos a nuestra disposición la última decisión política adoptada, el último informe de la Junta Consultiva sobre el contrato menor, la evolución de cualquier índice económico o un mensaje de un amigo perdido en la otra punta del mundo.

Llegados a este punto, mostremos nuestra mirada hacia el presupuesto de nuestra Administración Local y preguntémosnos si el mismo no es, más bien, un instrumento de gobernanza propio de una etapa superada. Pregunto a mis lectores, de forma dialéctica, si la normativa que regula la conformación y desarrollo del presupuesto es congruente con nuestros tiempos y si ha sido respetuosa con el incremento de la participación de los ciudadanos en los elementos administrativos que regulan nuestro desarrollo vital laboral. Evidentemente esta interrogativa retórica se introduce para generar la génesis de este breve trabajo, de tal forma que intentaré desarrollar mi particular opinión sobre el asunto, introduciendo una propuesta de introducción de los presupuestos participativos en el acervo administrativo local.

## **2. CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS**

Busquemos el nacimiento de los presupuestos participativos, como primera tarea aproximativa y comprobemos que debemos hacer las maletas y viajar muchos kilómetros para desembarcar en un precioso país, lleno de magia, música, playa, selva y sonrisas. Se trata de Porto Alegre, en Brasil, una de las ciudades más importantes, capital del estado de Río Grande del Sur, con una población de 1.420.667 habitantes, siendo geográficamente la nota diferencial de esta urbe su ubicación en la unión de cinco ríos. Porto Alegre es una ciudad de calado industrial del sur de Brasil, ubicada en una zona estratégica, debido no sólo a sus características fluviales reseñadas, sino también a su proximidad con respecto a Buenos Aires, Montevideo, Rosario y Córdoba. Fue en esta localidad en el año 1989 donde aparecieron las primeras experiencias relacionadas con el Presupuesto participativo.

En los comienzos se logró una modesta participación de la población. En 1990, la participación se mantuvo muy restringida, especialmente por las dificultades de financiación que el Ayuntamiento atravesaba. Cuando la ciudad recuperó su capacidad de inversión, gracias a una profunda reforma fiscal, el Presupuesto Participativo recibió un fuerte impulso. Consecuencia de ese proceso, el Gobierno comenzó a tener fondos para abordar las demandas y la población empezó a sentir y a ver con sus propios ojos que se respetaban sus decisiones y que ello repercutía en un mejor nivel de vida.

*El presupuesto participativo nació en Porto Alegre, Brasil, en la última década del S.XX.*

A partir de 1991, el Presupuesto Participativo se convirtió en un proceso masivo y emocionante que empezó a movilizar a las comunidades de todos los barrios. En 1994, por ejemplo, más de 11.000 personas, y en 1995, más de 14.000 acudieron a los encuentros y asambleas regionales dirigidas y coordinadas por el Ayuntamiento. Si añadimos a este número de personas la enorme cantidad de asociaciones locales y organizaciones populares participantes, tendríamos más de 100.000 personas ligadas de alguna manera a la elaboración del Presupuesto de la ciudad. Con asombrosos datos, como que más de mil entidades y asociaciones se habían inscrito para colaborar en el proceso participativo presupuestario.

Esta exitosa experiencia empezó a trasladarse a otras zonas de Brasil, de modo que hoy día en la mayoría de las grandes ciudades brasileiras se incorpora alguna fórmula de concertación presupuestaria. La expansión fue veloz dentro del continente americano, en países tales como Perú, Ecuador, Bolivia y Colombia, Argentina, Paraguay, Uruguay, Chile, República Dominicana, Nicaragua, El Salvador y México. En algunas ciudades europeas también se iniciaron procesos de Presupuesto Participativo, con ejemplo en España, Italia, Alemania y Francia. E incluso en algunas zonas de Asia y África se empezó a contemplar el presupuesto como una ocasión para unir voluntades.

En definitiva, observamos que se ha desarrollado un efecto contagio desde el país brasileño a lo largo de todo el globo, pudiendo localizar documentos presupuestarios en lugares de muy diversa extracción geográfica. Valgan algunos datos estadísticos, lanzados con apresura; en la ciudad islandesa de Reikavik se gastan más de 1,8 millones de euros en políticas presupuestarios concertadas, en París se gastarán más de 426 millones de euros

hasta el año 2020 y en Nueva York más de 32 millones fueron gastados en el último año.

En la Administración Local española tenemos diversas y enriquecedoras experiencias de presupuestos participativos. En el año 2017 se dedicaron más de 130 millones de euros solo entre las capitales de provincia, a los que se sumarán otros tantos en decenas de municipios. Aunque hay dudas acerca de donde se originó el proceso, parece que fue en Andalucía en el año 2001, en concreto en tres municipios, Córdoba, Las Cabezas de San Juan y Puente Genil, aunque este ejercicio se muestra tan complejo como saber cuál era el nombre del Municipio Manchego de cuyo nombre no quería recordar Cervantes. Desde las elecciones municipales de 2015, se han incorporado otras grandes ciudades españolas, como Zaragoza, Valencia, Madrid o A Coruña.

Alcanzado este punto, intentemos obtener una definición estructurada de presupuesto participativo. Podría servir como definición general que «el Presupuesto Participativo es una herramienta de democracia deliberativa o de la democracia directa que permite a la ciudadanía incidir o tomar decisiones referentes a los presupuestos públicos, tanto a nivel estatal como a nivel autonómico o local» (Wikipedia). Por otro lado, parece bastante ilustrativa la definición que establece que el Presupuesto Participativo es un mecanismo, por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos (UN-HABITAT, 2004).

*Muchos países adoptan el presupuesto participativo que nació en Brasil, con adaptaciones que derivan en modelos diferentes.*

Sentada una definición más o menos cabal, resulta importante añadir que existen diversos modelos de presupuestos participativos, distintas recetas para alcanzar el ilusionante reto de incorporar al ciudadano en la selección de las políticas de gasto presupuestaria. De tal forma que podrían ser identificados:

- Modelos inspirados en la sistemática de Porto Alegre, que se han incorporado en Portugal, España e Italia.
- Modelos que se basan en la participación por colectivos; aplicado, por ejemplo, en ciudades españolas, como Albacete.
- Modelos basados en procesos diferenciadores, estratificando por barrios y con inversiones más reducidas; es la variante que más se ha

utilizado en Europa Central, en países como Alemania, Francia, Reino Unido, Holanda.

— Modelos que se basan en el trabajo de jurados ciudadanos, elegidos por sorteo; se ha utilizado sobre todo en Alemania y en el Reino Unido.

### **3. LA NECESARIA REFORMA DE LA LEY DE HACIENDAS LOCALES EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS**

En primer lugar, parece ocioso reseñar la necesidad de proceder a reformar el marco regulador de las haciendas locales, tal y como hemos esbozado en la nota introductoria. Tras la promulgación de la Constitución de 1978, que dibujó los pilares básicos en los que tenía que articularse la estructura democrática, se inicia la construcción material del edificio administrativo, mediante la redacción de diversos textos normativos. Llegado el turno de la Administración Local, se redacta la Ley 7/85, de 2 abril, que fija las bases a partir de las cuales debería fijarse el régimen Local Español, en base al mandato contenido en el Art. 149.1.18 de la Constitución. En concreto, el Título VIII se dedica a la regulación de las Haciendas Locales. Los aspectos generales allí sentados, adquieren su desarrollo mediante la redacción de la Ley 39/88, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

Si echamos la vista atrás, comprobaremos como el sistema de financiación local no ha sido modificado desde finales del año 2002, fecha en el que se revisó el modelo de participación en los tributos del Estado, sin llegar a practicarse una reforma en profundidad y en la que se incluyeron cambios livianos del sistema tributario local. Ya en esa fecha quedo pendiente una reforma en profundidad de la Hacienda Local, cuyos principios y pilares rectores tenía mayoría de edad. Se hace necesaria una revisión profunda del sistema tributario local, siendo muy deseable un análisis detenido de la estructura de cada figura tributaria, debiéndose conjugar el incremento de la potestad tributaria con una mayor corresponsabilidad fiscal.

En el terreno de las transferencias estatales, se hace ineludible una reforma del sistema de participación en los tributos del Estado, debiéndose buscar un sistema basado en indicadores e índices más realistas y flexibles, que permitan acabar con las injusticias que presenta el modelo actual. Además de estos retos que debieran ser obligados en el corto plazo, se debe afrontar el reto de modular un nuevo sistema presupuestario, adaptado a nuestros tiempos y necesidades. Una vez que se acometa, con calma y deter-

minación, el proceso de adaptación de la normativa local, es necesario apostar por incorporar el proceso de negociación colectiva en la elaboración de los presupuestos locales.

La regulación sustantiva actual deja muy al lado al individuo en los trabajos de configuración de los Presupuestos, relegándolo a ser legitimación activa en el proceso de impugnación del proyecto de Presupuesto, además de una forma particularmente restrictiva. En efecto, el artículo 170 del 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, establece que tendrán la consideración de interesados:

- a) Los habitantes en el territorio de la respectiva entidad local.
- b) Los que resulten directamente afectados, aunque no habiten en el territorio de la entidad local.
- c) Los colegios oficiales, cámaras oficiales, sindicatos, asociaciones y demás entidades legalmente constituidas para velar por intereses profesionales o económicos y vecinales, cuando actúen en defensa de los que les son propios.

Para, a continuación, establecer que únicamente podrán entablar reclamaciones contra el presupuesto:

- a) Por no haberse ajustado su elaboración y aprobación a los trámites establecidos en esta ley.
- b) Por omitir el crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la entidad local, en virtud de precepto legal o de cualquier otro título legítimo.
- c) Por ser de manifiesta insuficiencia los ingresos con relación a los gastos presupuestados o bien de estos respecto a las necesidades para las que esté previsto.

Este precepto legal ha sido objeto de múltiples pronunciamientos jurisprudenciales, que han servido para considerar rebasado ese ámbito de actuación del interesado. Consecuencia de lo anterior, debe consensuarse que estamos ante una redacción deficiente con respecto a la evolución normativa que se ha desarrollado en los últimos lustros, en lo que se refiere a la centralidad del ciudadano. La incorporación del vecino en el ciclo presupuestario es nula en el momento de elaboración del proyecto de presupuesto, por lo que nuestros presupuestos están alejados de la concertación y la participación. Por todo ello, se propone la articulación de un procedimiento de



elaboración de los presupuestos locales, en los que la escucha activa con los ciudadanos sea obligada en todo el proceso global.

El ciudadano debe ser elemento nuclear de la elaboración del documento presupuestario, en tres fases diferenciadas, elaboración y aprobación, ejecución y obtención de resultados. Es preciso otorgar al ciudadano la potestad y responsabilidad de ser parte activa de todo el discurrir presupuestario. No resulta suficiente esgrimir que el hemiciclo plenario representa los intereses locales durante un período de cuatro años, se debería confiar en la sociedad, incorporando un proceso de *feed back* continuo, en sintonía con la revolución digital que estamos viviendo.

En primer lugar, como eje central de la escucha activa al ciudadano, la elaboración presupuestaria debe ser consensuada. La actual normativa deposita en el órgano ejecutivo la responsabilidad de conformar el borrador de documento presupuestario, aunque de forma etérea, en concreto, el artículo 168.4 del 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 dispone que el Presidente de la entidad formará el presupuesto general y lo remitirá, informado por la Intervención y con los anexos y documentación complementaria al Pleno de la corporación antes del día 15 de octubre para su aprobación, enmienda o devolución. La competencia podría seguir manteniéndose en el Presidente de la Entidad Local, si bien, podría introducirse un nuevo trámite procesal, que incorporaría de forma obligada la audiencia vecinal. De tal forma que podría redactarse un hipotético artículo reformado, en los siguientes términos: «El Presidente formará el Presupuesto con los documentos y anexos correspondientes, una vez tramitada la correspondiente audiencia y concertación vecinal».

La incorporación de este trámite obligaría a modificar el esquema temporal del procedimiento de elaboración de presupuestos, siendo razonable que el proceso de participación ciudadana se desarrollase, una vez practicada la liquidación de los presupuestos del ejercicio anterior. En buena lógica el proceso podría constituirse incluso con anterioridad, si se cuenta con una estructura fluida de recolección de propuestas. En este estado de las cosas, habría que analizar cómo regular el proceso de selección de propuestas y considerar el ámbito objetivo de las mismas. Debemos diferenciar dos espectros en este cambio metodológico, la vertiente de gastos, la cual se muestra más permeable a nuestros propósitos y la de ingresos, que habría, desde mi punto de vista, que localizar, esencialmente, en la imposición de tributos, tasas, precios públicos y contribuciones especiales.

De un lado, en la cuota de gastos presupuestarios habría que analizar sobre que capítulos de la estructura presupuestaria podría plantearse la influencia ciudadana y hasta que nivel cuantitativo se quiere llegar.

Revisando nuestra estructura presupuestaria, podríamos considerar factible que se propugne la participación sobre las inversiones, localizadas en el capítulo sexto de la clasificación económica de gastos, actividades de fomento mediante subvenciones, incardinadas en los capítulos cuarto y séptimo e incluso el establecimiento de nuevos servicios públicos, que tuvieran influencia en los capítulos primero y segundo. De todo ello se alberga, como conclusión, que no parece razonable limitar la participación presupuestaria en el ámbito de los gastos a ningún capítulo especial.

Respecto a los ingresos, el encaje podríamos plantearlo dentro de la órbita de los recursos de naturaleza tributaria, añadiendo los precios públicos, tal y como señalados *ut supra*. El legislador estatal, allá por el año 1988, ya deslizó en el articulado, que regula la Ley de Haciendas Locales, algunas iniciativas en las que se incorporaba la colaboración ciudadana, especialmente en el régimen jurídico de las contribuciones especiales, un recurso, valga la referencia para lanzar el comentario, despreciado y olvidado en el actual sistema de financiación local, el cual sería necesario recuperar, por sus características de justicia tributaria.

El artículo 36 del *corpus* normativo hacendístico local establece que los propietarios o titulares afectados por las obras podrán constituirse en asociación administrativa de contribuyentes y promover la realización de obras o el establecimiento o ampliación de servicios por la entidad local, comprometiéndose a sufragar la parte que corresponda aportar a ésta cuando su situación financiera no lo permitiera, además de la que les corresponda según la naturaleza de la obra o servicio. Para, a continuación añadirse que, asimismo, los propietarios o titulares afectados por la realización de las obras o el establecimiento o ampliación de servicios promovidos por la entidad local podrán constituirse en asociaciones administrativas de contribuyentes en el período de exposición al público del acuerdo de ordenación de las contribuciones especiales.

Consecutivamente el artículo 37 postula que para la constitución de las asociaciones administrativas de contribuyentes a que se refiere el artículo anterior, el acuerdo deberá ser tomado por la mayoría absoluta de los afectados, siempre que representen, al menos, los dos tercios de las cuotas que deban satisfacerse. Con estos precedentes podíamos abrir de par en par la

posibilidad de que los vecinos propongan parte del elenco de ingresos de la Corporación.

Hechas estas disquisiciones, llega el momento en el razonamiento de la propuesta de determinar la plausible obligatoriedad y el alcance de la mediación presupuestaria. En otros términos, quedarnos en una mera disposición programática o resultar ambiciosos en el planteamiento de cambio y establecer una obligación material cuantitativa, según la cual una parte de los euros del presupuesto pase ineludiblemente por la propuesta ciudadana. Sería necesario establecer un mínimo porcentual que estuviera localizado en la vertiente de gastos, estableciendo como referencia los recursos ordinarios del presupuesto.

De esta manera se podría proponer un nuevo artículo a los que ya han sido esbozados con la siguiente redacción, «1. La concertación ciudadana en la elaboración ciudadana podrá realizarse en cualquiera de los ámbitos de la estructura de gastos e ingresos. 2. El proyecto de presupuesto deberá contener proyectos de gastos, en los que se incorpore activamente la participación ciudadana y que alcancen, como mínimo, el 5 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto».

Sentados unos mínimos y un amplio espectro ciudadano de influencia, nos adentramos en la difícil tarea de definir la participación ciudadana en el proceso presupuestario local. La propuesta debería enmarcar unas pautas generales y otorgar el suficiente ámbito a la capacidad de organización local, conocidas las singularidades de nuestro mundo local. Podría proponerse un nuevo artículo que sentase la organización del proceso de participación ciudadana en el siguiente tenor literal, «1. Se considerará que se ha desarrollado la participación ciudadana en el proceso de elaboración presupuestaria cuando se hayan promovido, de forma directa, actuaciones presupuestarias con reflejo en los estados presupuestarios».

A continuación, debería incorporarse la obligación de que todas las Administraciones Locales aprobasen un reglamento de participación ciudadana presupuestaria, pudiéndose plantear la incorporación de este apartado, «2. Las Entidades Locales deberán aprobar un reglamento de participación ciudadana presupuestaria, en el cual se establezcan los instrumentos y canales que permitan garantizar la representación de los vecinos en el diseño de las políticas presupuestarias».

Una vez establecida la necesidad de disponer de un documento reglamentario, podrían añadirse pautas generales relativas a cómo se podría articular la mediación presupuestaria entre ciudadano y Administración. Dentro de las experiencias que se han desarrollado en los últimos años por todo el mundo, se han utilizado diversas fórmulas y medios de participación. Resulta imprescindible en este proceso garantizar una serie de principios generales que impregnen el proceso de configuración de la participación, de entre ellos, me gustaría subrayar la transparencia, la objetividad, la igualdad de género, la flexibilidad y, por supuesto, la representación como eje sintético.

Volviendo al análisis de los sistemas de presupuestos participativos, existen modelos, en los que las asociaciones representativas de la sociedad se encargan de desarrollar el proceso de interlocución, especialmente en los sistemas europeos, mientras que en los países americanos se considera especialmente el papel del individuo en sí mismo. Podría abogarse por un sistema mixto, enmarcado por el siguiente apartado, «2. La participación en el proceso de elaboración presupuestaria deberá garantizar la escucha de todas las asociaciones y colectivos representativos de la sociedad, si bien deberán incorporarse los mecanismos que permitan la incorporación de cualquier ciudadano 3. En el proceso de participación ciudadana deberá cuidarse el cumplimiento de los principios de igualdad de género y representación».

Merece la pena dedicar unas líneas a las diversas formas de implementación de la participación ciudadana en los sistemas preexistentes. En las experiencias brasileñas se ha alcanzado una participación absoluta en el proceso de monitorización presupuestarias, en este sentido en Porto Alegre, el 100% del presupuesto es considerado participativo, porque el Consejo del Presupuesto Participativo (COP, en portugués) compuesto por delegados electos en el proceso examinan e inciden sobre el presupuesto total, antes de ser presentado a la Cámara Municipal. La parte debatida en asambleas en las cuales todos los ciudadanos pueden participar corresponde a toda la inversión planificada.

Este planteamiento podría ser un camino a transitar dentro de nuestra Administración Local, generándose una división por barrios, circunscripciones o distritos, en las que se constituyese una organización, que pudiera hacerse eco de las propuestas vecinales. En cuanto a la condición de electo podría generarse sin excesivos problemas, dividiendo los concejales, consejeros o diputados dentro de la configuración territorial.

En contraste a lo anterior, otros modelos tienden a incorporar una participación a través de los representantes de las organizaciones existentes. Esta modalidad apunta a lo que se denomina como «democracia representativa comunitaria o asociativa», en otras palabras, no se crea una estructura participativa *ad hoc*, antes bien se intenta la formación mediante estructuras existentes. Queda claro, por tanto, la suma variedad de opciones que pudieran considerarse a los efectos de determinar un cuadro representativo local. Puestos a establecer una opción plausible, podría incorporarse la figura de Delegados Vecinales, los cuales establecerían una propuesta representativa, mediante la incorporación de asociaciones, fundaciones, sindicatos y demás organizaciones representativas.

Esta propuesta debería someterse a consideración pública, con el objeto de poder incorporar nuevas representatividades grupales e incluso la incorporación del ciudadano individualmente considerado. Una vez recibidas todas las consideraciones participativas, el Delegado Vecinal las sometería a un análisis dentro de un Consejo de Presupuestos Vecinal, generando algo tan difícil como delimitar los interlocutores que representan al distrito, barrio o delimitación fijada. Por lo que respecta al Consejo de Presupuestos Vecinal, se haría necesario contar con el correspondiente asesoramiento técnico, pudiéndose incorporar los integrantes que se consideren de interés.

Varias son las cuestiones que pueden hacernos detener el camino transitado en este correlativo de fases que trato de enunciar y detener unas líneas a la reflexión. Una primera cuestión sería si en el Consejo Vecinal podrían tener cabida grupos políticos, en una primera aproximación, creo necesario esa configuración, básicamente porque toda la arquitectura de comisiones y juntas en nuestro ordenamiento jurídico local trata de representar a todos los partidos políticos elegidos. En todo caso habría que abogar por una fórmula flexible y ágil que permitiese conformar el proyecto de Presupuestos sin eternos debates, por cuanto, obviamente, quedaría pendiente el proceso de debate plenario correspondiente. En segundo lugar, resultaría esencial la creación de una red de interlocución basada en las nuevas tecnologías, este ámbito no tiene límites en nuestro actual modo de concebir la sociedad; internet, las aplicaciones y sobre todo el dispositivo móvil, el cual debe convertirse en el ariete de nuestra revolución presupuestaria.

*Es preciso otorgar al ciudadano la potestad y responsabilidad de ser parte activa del presupuesto.*

Evidentemente en la primera etapa de implementación debe realizarse un potente proceso de inmersión, que permita el conocimiento del nuevo sistema de presupuestación local, mediante todos los medios de los que se dispongan. Dentro del proceso de recepción de información debe incorporarse una estructura encargada de discriminar y agrupar la información, para que sea considerada de forma ordenada, los procesos «big data» encontrarían un espacio evidente en nuestro proceso intelectual. Una vez que se hubiese procedido a la culminación del proceso de elaboración presupuestaria, resultaría necesario incorporar al ciudadano en el proceso de fiscalización y control de la ejecución de las políticas que han sido concertadas de forma conjunta.

En los últimos años se están alterando los principios generales de la relación entre la Administración y el individuo, intentando que el ciudadano ocupe un papel central y prevalente. Si se ha provocado un proceso de incorporación de la transparencia en cualquier orden administrativo, huelga decir que sería imprescindible que los colectivos que propugnaron el desarrollo de políticas de gasto, tengan conocimiento puntual del desarrollo de sus propuestas. En ese sentido, se podría generar una disposición de carácter general que permita a las Administraciones Locales organizar sus procesos, la misma podría ser redactada en los siguientes términos, «Las Administraciones Locales deberán garantizar el conocimiento de la ejecución de los proyectos de naturaleza participativa». Este tipo de articulación jurídica tiene por objeto una incidencia limitada, si bien, tal vez, podría considerarse un rebasamiento de este particular, de tal modo que se incorporen procesos que garanticen el conocimiento integral de todas las políticas presupuestarias.

Ese debería ser el objetivo último de la nueva regulación que se disponga en el futuro, generándose un proceso en el que cualquier ciudadano de «a pie» tenga conocimiento exhaustivo de todas las actuaciones presupuestarias que se desarrolle por sus dirigentes. Consecuencia de ello, una variante a lo anterior sería la que sigue: «Las Administraciones Locales deberán garantizar el conocimiento de la ejecución de los Presupuestos, mediante los sistemas que se establezcan a tal fin». Ahora bien, cuáles serían esos medios, dediquemos un tiempo a la experiencia comparada con otros sistemas ya implantados.

De forma resumida, se han utilizado tres modalidades de información pública:

- Audiencias públicas anuales, en las que el Alcalde y los responsables municipales explican a la población el uso y el destino del presupuesto total.
- Folletos, brochures o noticias de periódicos que ofrecen, de forma detallada, por regiones y por sectores, la información de cada obra y servicio aprobado, su valor y grado de avance. En este tipo de experiencias, la información es distribuida ampliamente a cada familia, siendo la principal fuente de información sobre los resultados concretos de los Presupuestos Participativos.
- Publicación de amplio espectro de la información financiera y de los resultados del Presupuesto Participativo en el sitio *web* del Municipio.

En la Administración Local, las normas reguladoras del buen gobierno y la transparencia exigen publicar información económico-financiera, por lo que en el modelo que estamos apuntalando sería interesante propiciar trámites de consulta reglados que garanticen una adecuada información. En ese sentido podría propiciarse un apartado dentro del cuadro que estamos intentando esbozar con la siguiente redacción: «1. Las Administraciones Locales deberán utilizar el repositorio *web* como medio de información de la ejecución de los Presupuestos, incorporando un sistema de información, en el que se incorpore información detallada y ordenada, que sea comprensible por el ciudadano.» Correlativamente se podría incorporar un apartado que incidiese en la consulta popular, de este modo «2. En cualquier momento de la ejecución presupuestaria se podrán evacuar consultas populares, debiéndose resolver en un plazo máximo de 10 días hábiles».

Adentrándonos en el ámbito de las modificaciones presupuestarias podría considerarse la posibilidad de que se planteasen nuevos proyectos, por parte de la representación que se hubiera fijado en el proceso elaboración presupuestaria. Dentro del proceso de retroalimentación con el ciudadano, como último estadio, podría potenciarse el conocimiento de la ejecución presupuestaria, incluso incorporando un trámite específico que ampare la participación ciudadana en los procesos de aprobación de la liquidación presupuestaria y cuenta general. Sobre este particular, considero muy importante un cambio radical en el proceso de información pública que vertebra la gestión presupuestaria.

Como es sabido, la aprobación de los presupuestos y modificaciones presupuestarias cualificadas incorporan un trámite de información pública, ex artículo 169 del 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, según el cual aprobado inicialmente el presupuesto general, se expondrá al público, previo anuncio en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, por 15 días, durante los cuales los interesados podrán examinarlos y presentar reclamaciones ante el Pleno. El presupuesto se considerará definitivamente aprobado si durante el citado plazo no se hubiesen presentado reclamaciones; en caso contrario, el Pleno dispondrá de un plazo de un mes para resolverlas.

En lo concierne a la cuenta general se dispone el artículo 212 que la cuenta general con el informe de la Comisión Especial a que se refiere el apartado anterior será expuesta al público por plazo de 15 días, durante los cuales y ocho más los interesados podrán presentar reclamaciones, reparos u observaciones. Por último el análisis de la liquidación presupuestaria nos llevaría a la observancia de que no existe trámite alguno de exposición pública.

*Se han alterado los principios generales de la relación entre la administración y el administrado, ahora el ciudadano tiene un papel prevalente.*

Con estos antecedentes, la pregunta que podríamos sentar sería si está funcionando realmente la información pública en los boletines oficiales. La respuesta debería ser negativa, por cuanto se utilizan un medio informativo que no es accesible de forma integral.

Por todo ello podría abogarse por la necesidad de incorporar nuevos medios de información pública, basados en los recursos que hoy día, nos guste o no, están condicionando nuestra percepción de las cosas. Un conocimiento puntual de los asuntos que se desarrollan en nuestra Administración más cercana, a la carta, en el que pudiésemos acceder con un clic a todo aquello que nos parezca relevante.

#### **4. CONCLUSIONES**

En el presente trabajo se ha venido a considerar la necesidad de modificar la concepción presupuestaria que regula el ámbito local. Enmarcada dentro de la obligada reforma de las haciendas locales, se debería articular la introducción del elemento participativo en todos los órdenes del ciclo presupuestario. La democracia, como cualquier sistema de organización, ha ido evolucionando a lo largo de los años, resultando esencial la traslación de los



valores de transparencia, concertación y buen gobierno a la conformación presupuestaria.

Cercanos ya al fin de la segunda decena del siglo, no cabe un sistema democrático en el que los gobiernos libremente elegidos por la ciudadanía tengan un mandato sin la existencia de sistemas de concertación fluidos. Un instrumento de interpolación del programa político, tal como es el presupuesto local no puede mostrarse miope ante este reto y a la evolución que se está desarrollando en múltiples zonas de nuestro planeta.

El compromiso con una democracia madura y moderna debería focalizar el esfuerzo legislativo en presupuestos participativos, como formas de interacción con la ciudadanía. Se ha planteado durante todo el trabajo una propuesta de reforma, incorporando alternativas de redacción, en ellas se han intentado garantizar los principios básicos de la correlación presupuestaria entre gobierno e individuo, garantizando la capacidad de auto organización propia de cada Administración Local.

Dentro de las ideas-fuerza que se han alimentado se ha planteado un proceso previo de elaboración del documento presupuestario, mediante Consejos Vecinales que tratarían de segmentar la población de destino con el mayor grado de representación posible. Se ha generado la duda metodológica de incorporar un grado mínimo de políticas presupuestarias de obligado cumplimiento. En el proceso de nueva reformulación de los presupuestos se considera relevante la existencia de un control de la ejecución presupuestaria por parte de los vecinos, siendo los momentos de la liquidación y la aprobación de la cuenta general los ejes centrales de la fiscalización ciudadana.

Y, por último, se ha trasladado la necesidad de reformar de forma integral los sistemas de publicación de los actos administrativos presupuestarios, incorporando las nuevas tecnologías de la información, incorporando la actuación presupuestaria en los procesos de big data y selección de información relevante. Durante años la Administración Local se ha posicionado como la última receptora de los cambios que afectan a la organización territorial, en parte por el carácter heterogéneo de su naturaleza y por la ausencia de medios existentes. Empero, el gran valor de la Administración Local es su cercanía con el individuo, su permeabilidad ante las necesidades del pueblo y ser altavocía de sus reivindicaciones. Por todo lo cual, resulta que nuestro marco jurídico debería ser el primer espacio en el que se regulasen este tipo

de experiencias relacionadas con el protagonismo del vecino en la planificación presupuestaria.

Es de esperar que en un corto espacio de tiempo este proceso de reforma pueda acontecer y convertirse en realidad. Me gustaría finalizar, recordando al gran filósofo y orador romano Cicerón que aseveró que la libertad solo reside en los estados en los que el pueblo tiene el poder supremo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

GOBIERNO DE NAVARRA, *Guía práctica para la elaboración de presupuestos participativos locales del Gobierno de Navarra*, Navarra, 2018.

MARTÍNEZ GARCÍA, S., SABATER SEGUÍ, L., CARRATALÁ PUERTAS, L., FRANCÉS GARCÍA, F.J., SANCHÍS RAMÓN, M.J. y LUZ DE HARO, A., *Un proceso participativo para la elaboración de un nuevo Reglamento de Participación Ciudadana de Villena*, 2015.

UN-HABITAT, *72 respuestas a preguntas sobre presupuestos participativos*, Quito, colección de recursos sobre Gobernanza Pública, 2004.

## CAPÍTULO VI

---

### ¿QUÉ HACEMOS CON EL IAE?

Francisco PEDRAJA CHAPARRO

*Catedrático de Economía Aplicada, Universidad de Extremadura*

*pedraja@unex.es*

Javier SUÁREZ PANDIELLO

*Catedrático de Economía Aplicada, Universidad de Oviedo.*

*jspandi@uniovi.es*



## **RESUMEN**

Este capítulo trata de revisar la situación presente y perspectivas del impuesto español sobre actividades económicas en el contexto de los países de nuestro entorno. Concretamente, ofrece algunas cifras recientes al objeto de dar una idea de los efectos que ha tenido la reforma de 2002, tanto en lo que respecta a la estructura tributaria media de los municipios españoles como a sus efectos distributivos, personales y territoriales. Además, repasa someramente algunas experiencias internacionales con tributos locales de naturaleza análoga, para terminar con la exposición de algunas alternativas de cara a una posible reformulación del impuesto que trate de subsanar sus deficiencias.

## **PALABRAS CLAVE**

IAE, tributos locales, hacienda local.

## **ABSTRACT**

This chapter reviews the present situation and perspectives of the Spanish business tax. Specifically, it offers some recent figures in order to analyse the effects of the 2002 reform, both in terms of the Spanish municipalities average tax structure and their distributional, personal and territorial effects. In addition, it briefly reviews some international experiences with local taxes of an analogous nature, to end with the exposition of some alternatives with a view to a possible reformulation of the tax that tries to correct its deficiencies.

## **KEYWORDS**

Business taxes, local taxes, local public finance.



## 1. INTRODUCCIÓN

¿Deben quienes realizan actividades económicas contribuir al sostenimiento de las haciendas locales? Lo que, a primera vista, podría parecer una pregunta meramente retórica, en la práctica no lo es tanto.

Financiar servicios públicos esenciales, realizar inversiones en infraestructuras y mantener la estructura administrativa que le da cobertura a todo ello requiere obtener recursos que, en el ámbito local y en los países de nuestro entorno han sido principalmente vinculados a la tenencia de propiedades inmobiliarias. Ciertamente, los impuestos sobre bienes inmuebles son las instituciones fiscales más recurrentemente recomendadas por los estudiosos de las haciendas locales, tanto desde un punto de vista de equidad o justicia tributaria (por su vínculo directo con el territorio), como por razones más pragmáticas (la inmovilidad de sus bases tributarias y las consiguientes dificultades que encontrarían los potenciales evasores).

Sin embargo, existe también (o, al menos ha existido durante mucho tiempo) un amplio consenso en que quienes realizan actividades económicas, sean estas de tipo comercial, industrial, profesional o artístico, se benefician especialmente de las políticas públicas realizadas por los gobiernos locales y, en consecuencia, deberían contribuir adicionalmente a la cobertura de sus gastos. Así, ciertas regulaciones locales que generan seguridad jurídica, políticas de «zonificación» (creación, consolidación y mantenimiento de polígonos comerciales), de promoción turística e incentivos al desarrollo o políticas activas de empleo, entre otras, pueden ser vistas como actuaciones de los gobiernos locales de las que extraen provecho particular las empresas, sean estas de tipo societario o profesionales y empresarios autónomos.

En nuestro país, el aprovechamiento fiscal de estos beneficios particulares se ha venido efectuando por medio de un conjunto de tributos, cuya regulación hay que reconocer que no fue históricamente demasiado afortunada.

Así, la vieja imposición de producto incluía a las denominadas Licencias Fiscales por actividades comerciales e industriales por un lado y profesionales y artísticas por otro, complementadas posteriormente por un llamado Impuesto de Radicación que gravaba diferencialmente el ejercicio de esas actividades en función de la categoría de la calle en las que estas fueran realizadas. El mismo nombre de los tributos venía a poner de manifiesto lo que en realidad eran: meras cuotas de licencia que permitían a sus tenedores desarrollar sus actividades y que, en realidad, tenían poco o nada que ver con los resultados reales de las mismas.

La fusión de todos estos impuestos dio lugar en su momento al Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), tributo objeto de críticas generalizadas, tanto desde el ámbito académico, en lo que respecta a sus fundamentos teóricos y a su regulación concreta, como desde las esferas política y administrativa, en la medida en que se ha dicho, con cierta exageración, que su configuración suponía un freno a las iniciativas empresariales y tendía a ralentizar el crecimiento económico.

El IAE se configuraba pues como un tributo directo, y en consecuencia no repercutible a persona diferente del sujeto pasivo obligado al pago (sin perjuicio de que un análisis de incidencia efectiva diera otros resultados) y de naturaleza real, que por lo tanto no tiene en cuenta las circunstancias personales del obligado al pago. En la práctica, lo que se había hecho (y se mantiene) es elegir como indicador de actividad económica la utilización de factores productivos, por lo que la definición de tipos de actividad y de los distintos elementos tributarios tienen especial relevancia a la hora de determinar las deudas tributarias.

Ciertamente, el IAE es un impuesto que nació lastrado por esa herencia del pasado, en la medida en que recoge en sus puntos básicos los fundamentos de las mencionadas Licencias Fiscales y, en lo que respecta al índice de situación, del Impuesto de Radicación, sin haber actualizado convenientemente, los elementos tributarios a la luz de los importantes cambios que se han producido en las formas de organización de la actividad económica. Por ejemplo, aún a día de hoy se siguen echando en falta estudios que avalen la relación entre los elementos tributarios elegidos para calcular las cuotas básicas en las distintas ramas de la actividad y los resultados económicos sectoriales, al tiempo que se han desmarcado de la evolución del impuesto algunas actividades vinculadas a lo que se ha dado en llamar «nueva economía», tales como el teletrabajo, la «economía circular» o en general aque-



llas que se desarrollan en un espacio virtual (Internet), sin sede física asentada en un territorio determinado.

El caso es que los fundamentos teóricos de esas críticas, unidos a la vulnerabilidad de los gobiernos locales a la acción de los grupos de presión agremiados (sobre todo, aunque no exclusivamente, en los municipios menos poblados) condujo en 2002 a una reforma que, en la práctica supuso un cambio radical en lo que era la respuesta que se venía dando a la pregunta con la que iniciamos este artículo, hasta el punto de desfiscalizar por completo a las actividades profesionales y artísticas y a aquellas ejercidas por personas físicas individuales (autónomos) y mantener gravadas exclusivamente aquellas actividades realizadas por empresas societarias cuyo volumen de facturación exceda anualmente el millón de euros.

*El IAE nació lastrado por una mala herencia del pasado, sin embargo el aprovechamiento fiscal de los beneficios particulares es compatible con la tributación local.*

Ciertamente, los ayuntamientos se vieron compensados por los resultados financieros de esa reforma por medio de un incremento en las transferencias recibidas de la Administración Central, pero los efectos distributivos de la misma no pueden dejar de ser tomados en consideración.

La estructura de este capítulo es como sigue. En la siguiente sección presentaremos algunas cifras recientes al objeto de dar una idea de los efectos que ha tenido la reforma de 2002, tanto en lo que respecta a la estructura tributaria media de los municipios españoles como a sus efectos distributivos, personales y territoriales. Posteriormente repasaremos someramente algunas experiencias internacionales con tributos locales de naturaleza análoga, para terminar con la exposición de algunas alternativas de cara a una posible reformulación del impuesto que trate de subsanar sus deficiencias.

## **2. IAE: DATOS Y CIFRAS**

La tabla 1 ofrece una primera idea de lo que supuso en su día esa reforma. En ella podemos ver como el peso relativo del Impuesto sobre las Actividades Económicas en los ingresos fiscales municipales se redujo a más de la mitad. Donde en 2002, último año de vigencia del modelo previo de financiación local, los ayuntamientos recaudaban un 12,8 por ciento de sus tributos de quienes ejercían actividades comerciales, industriales, profesionales o artísticas, los últimos datos agregados disponibles de liquidaciones presupuesta-

rias reducen esa cuantía hasta un exiguo 5 por ciento, del que, como hemos indicado, quedan excluidos profesionales y actividades de pequeñas empresas.

En términos distributivos, eso supone el traslado de una parte considerable de la carga tributaria local desde un sector concreto de contribuyentes hacia uno más general<sup>(1)</sup>, o, dicho en otros términos, se ha producido un efecto de «socialización» de lo que era la carga tributaria del IAE.

Tabla 1. Estructura de los Ingresos Fiscales Municipales

	2002		2016	
	Miles de €	%	Miles de €	%
Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)	5.043.438	33,29	13.939.395	45,30
Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)	1.700.331	11,22	2.388.093	7,76
Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IVTNU)	914.867	6,04	2.802.241	9,11
<b>Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)</b>	<b>1.939.116</b>	<b>12,80</b>	<b>1.540.152</b>	<b>5,01</b>
Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO)	1.341.010	8,85	691.292	2,25
Tasas y Precios Públicos	3.904.739	25,77	8.218.085	20,16
Contribuciones especiales	212.807	1,40	41.258	0,13
Otros ingresos <sup>(*)</sup>	93.457	0,62	3.163.066	10,28
<b>Ingresos Fiscales</b>	<b>15.149.765</b>	<b>100,00</b>	<b>30.769.716</b>	<b>100,00</b>

(\*) Incluye en 2016 la Participación Territorializada en Impuestos concretos (IRPF, IVA e Impuestos Especiales).

Fuente: MINHAP.

Por otra parte, los efectos distributivos de esa reforma no se quedaron ahí. Ciertamente muchos antiguos contribuyentes han dejado de serlo y muchos ayuntamientos han dejado, en la práctica, de contar con el IAE como uno de sus impuestos de referencia. Sin embargo, también ha habido municipios (pocos) que han ganado notablemente, en términos recaudatorios, con el

(1) Desde empresarios, comerciantes profesionales y artistas que eran quienes pagaban el IAE hacia los propietarios de inmuebles en primera instancia (dado el incremento generalizado del IBI desde entonces) y asalariados y consumidores en segunda (que son quienes soportan en mayor medida el grueso de la presión fiscal estatal y, en consecuencia, aportan recursos para la compensación del IAE). Obviamente, este es un primer juicio aproximado, cuya concreción más rigurosa exigiría un más profundo análisis de incidencia impositiva.

cambio. De hecho, la reforma también trajo consigo incrementos sustanciales en las cuotas tributarias para los contribuyentes que continuaban siéndolo. De ese modo, algunos municipios de escasa dimensión, pero que tienen la «suerte» de contar en su término municipal con alguna gran empresa se han visto beneficiados con una especie de «lotería» permanente que les permite gozar de un efecto sustitución inverso (son estas grandes empresas quienes soportan en mucha mayor medida el coste de los servicios públicos) y ello permite hacer más liviana la carga (vía IBI, IVTM, tasas...) a la generalidad de sus contribuyentes<sup>(2)</sup>.

Así, a título de ejemplo, se pueden observar los datos relativos a dos municipios relativamente pequeños como Figueruelas (1.218 habitantes en 2016) y Almussafes (8.869 habitantes en ese mismo año). El primero, situado en la provincia de Zaragoza, alberga la fábrica de General Motors que produce vehículos Opel. Da empleo a más de 5.000 trabajadores y su industria auxiliar genera unos 28.000 empleos. En el segundo, radicado en la provincia de Valencia, se encuentra la factoría de Ford que emplea directamente a 9.000 personas, mientras que su industria auxiliar ocupa a unos 21.000 trabajadores adicionales. Pues bien, según datos oficiales de las liquidaciones presupuestarias relativas al año 2016, los ingresos fiscales de Figueruelas (incluyendo impuestos, tasas y contribuciones especiales) ascendieron a 2.976.411,73 euros, de los que el IAE supuso 1.264.085,73, un 42,47 por ciento, un poco más de 1.000 euros por habitante. En el caso de Almussafes, las cifras son, respectivamente, 12.276.205,60 euros (ingresos fiscales) y 4.268.042,01 (IAE); esto es, el IAE aporta al ayuntamiento un 34,77 por ciento de los ingresos fiscales, cerca de 500 euros per cápita. Recuérdese que en media, para el conjunto de los municipios españoles el IAE apenas financiaba un 5 por ciento de los ingresos tributarios municipales (unos 33 euros per cápita).

Ciertamente, los datos de estos dos municipios pueden ser vistos como extremos e incluso caricaturescos y no es bueno elevar las anécdotas a nivel de categoría. Por ello en lo que sigue trataremos de hacer una radiografía más ajustada de lo que supone en realidad el IAE para el conjunto de municipios.

La tabla 2 y los gráficos 1 y 2 resumen esa radiografía. En ellos se presentan las estadísticas descriptivas básicas del Impuesto sobre Actividades Económicas en el contexto de los impuestos directos y del total de ingresos fiscales de los municipios españoles de más de 20.000 habitantes.

---

(2) Algo parecido sucede en los municipios que cuentan con alguno de los llamados BICES (Bienes Inmuebles de Características Espaciales).

Lo principal que llama la atención de esos datos es la extraordinaria dispersión de las cifras del IAE. Esto se concreta en un coeficiente de variación que más que duplica el correspondiente a sus otras variables de referencia, como se puede constatar de un modo especialmente visible en el gráfico 1. Incluso si prescindieramos de los valores mínimos extraordinariamente bajos en algunos municipios, el *ratio* entre el máximo de ingresos per cápita y el correspondiente al primer cuartil es aproximadamente de 17 en el caso del IAE, frente a unos valores de 4,5 para los impuestos directos y 3,6 para el conjunto de ingresos fiscales. Ello pone claramente de manifiesto, catorce años después, los efectos demoledores de la reforma desfiscalizadora del IAE de 2002. A título informativo, cabe indicar que de los 383 municipios considerados, en 134 los derechos liquidados en 2016 por IAE representan menos del 3 por ciento de sus ingresos fiscales y en 13 de ellos no alcanzan siquiera el 1 por ciento. En el otro extremo, sin llegar a los niveles de municipios como Figueruelas o Almussafés, hay 22 municipios en los que el peso del IAE está por encima del 10 por ciento de los ingresos fiscales (más que duplicando la media), municipios todos ellos menores de 50.000 habitantes y caracterizados por su fuerte implantación industrial. Son los casos por ejemplo de Puertollano en Castilla La Mancha, Santa Perpètua de Mogoda, Barberà del Vallès y Martorell en Cataluña, Basauri en el País Vasco o Castrión en Asturias.

Tabla 2. Estadísticas descriptivas de municipios de más de 20.000 habitantes (2016)

	Ingresos Fiscales	Impuestos Directos	IAE	% IAE s/ Ingresos Fiscales
Mínimo	238,65	137,92	0,09	0,01
Primer Cuartil	494,26	332,37	13,94	2,35
Mediana	598,92	408,42	23,97	4,12
Media	658,17	445,33	30,23	4,71
Tercer Cuartil	759,80	517,90	39,59	6,24
Máximo	1.798,51	1.485,06	238,87	18,72
Desviación Estándar	245,40	173,00	24,73	3,08
Coeficiente de Variación	37,29	38,85	81,82	65,43

Fuente: Elaboración propia a partir de MINHAP.

Gráfico 1

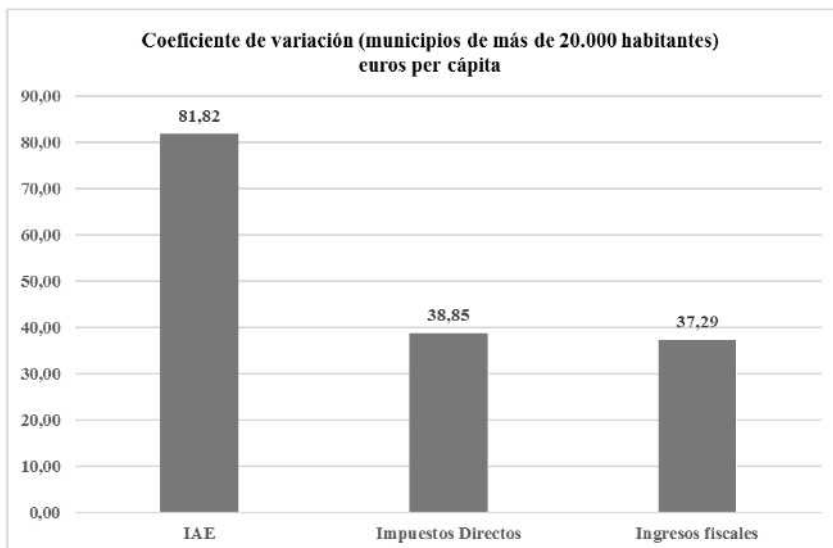
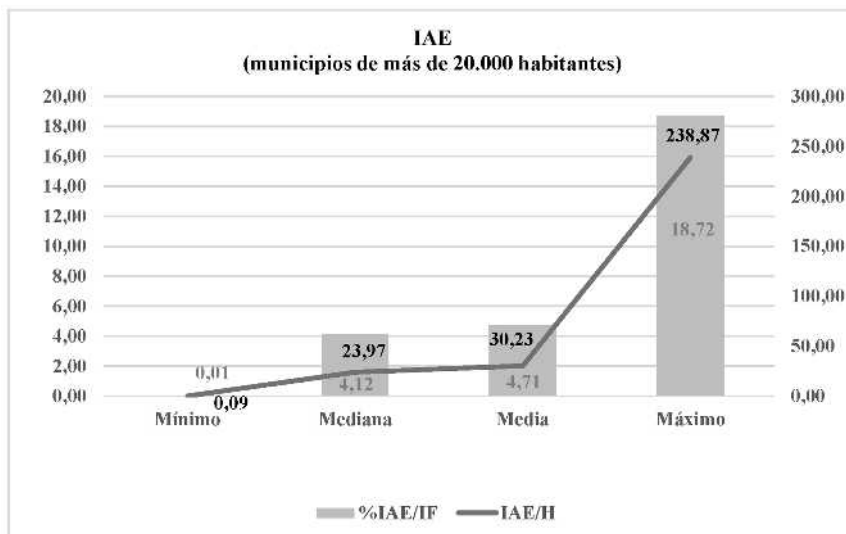


Gráfico 2



Una vez puesta de manifiesto con datos la altísima dispersión y, consiguientemente, la inequidad territorial asociada a la actual regulación del IAE español, tal vez sería de interés analizar, siquiera sea someramente, otras cifras que nos puedan ilustrar acerca algunos aspectos vinculados a la gestión del impuesto. En este sentido, los datos disponibles permiten decir algo acerca de la *eficacia* de esa gestión. En principio, uno esperaría de un impuesto de base censal y cuyos sujetos pasivos son grandes empresas (recuérdese que sólo tributan las empresas con un volumen anual de operaciones superior al millón de euros) un menor nivel de evasión y en consecuencia unos niveles de cumplimiento presupuestario más ajustados que en otros tributos. Para hacer un mínimo contraste de esta hipótesis, sin mayor valor estadístico que el meramente descriptivo, hemos calculado dos indicadores iniciales de eficacia y un tercero que sintetice a ambos. El primero calcula la proporción que suponen para el año analizado (2016) y los municipios de la muestra (mayores de 20.000 habitantes) los derechos liquidados (criterio de devengo) respecto a los valores presupuestados. El segundo muestra la proporción de los ingresos recaudados (criterio de caja) respecto a los derechos liquidados. Por último, el tercero calcula la proporción entre las cantidades recaudadas en relación con las presupuestadas inicialmente.

Las tablas 3, 4 y 5 y los gráficos 3, 4 y 5 presentan esa información.

Tabla 3. Eficacia en la gestión 1 (Derechos Liquidados s/ Presupuestos %) (2016)

	Ingresos Fiscales	Impuestos Directos	IAE
Mínimo	49,65	78,90	36,09
Primer Cuartil	100,14	100,65	93,68
Mediana	104,12	104,00	101,51
Media	105,24	106,74	106,22
Tercer Cuartil	109,65	110,07	113,46
Máximo	178,80	204,95	295,33
Desviación Estándar	11,39	10,93	25,18
Coefficiente de Variación	10,83	10,24	23,70

Fuente: Elaboración propia a partir de MINHAP.

Gráfico 3

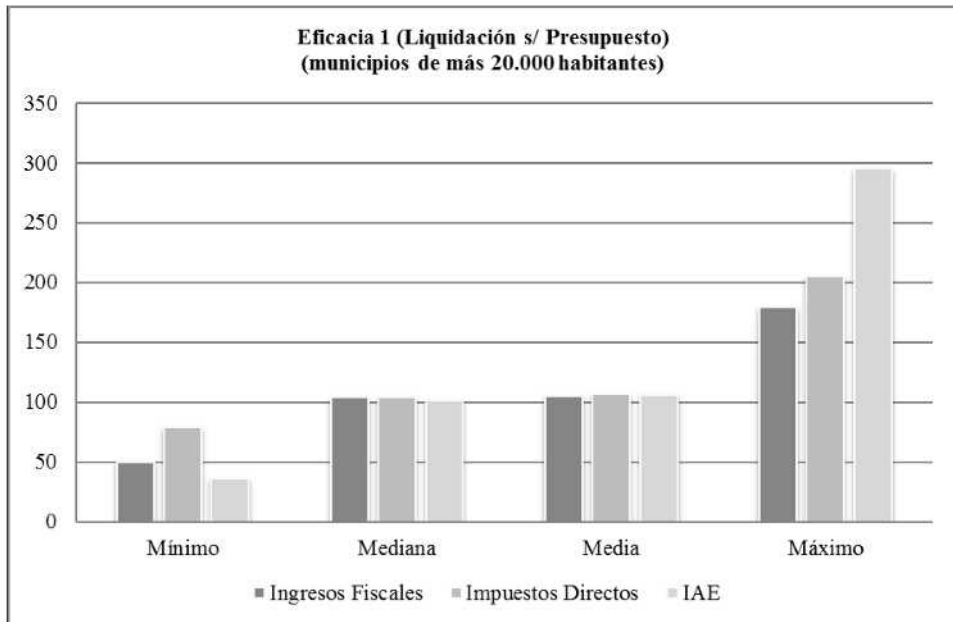


Tabla 4. Eficacia en la gestión 2 (Recaudación s/ Derechos Liquidados %) (2016)

	Ingresos Fiscales	Impuestos Directos	IAE
Mínimo	12,42	4,26	8,51
Primer Cuartil	81,82	82,06	86,50
Mediana	86,69	86,95	92,66
Media	85,40	86,22	89,43
Tercer Cuartil	89,79	91,23	95,84
Máximo	100,00	100,00	100,00
Desviación Estándar	7,58	8,36	10,45
Coficiente de Variación	8,87	9,70	11,68

Fuente: Elaboración propia a partir de MINHAP.

Gráfico 4

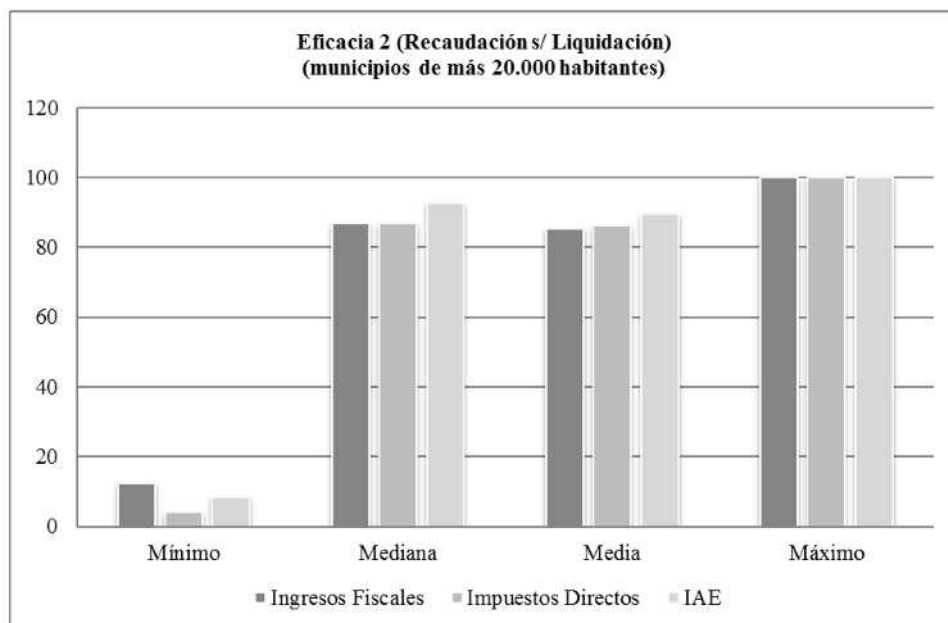


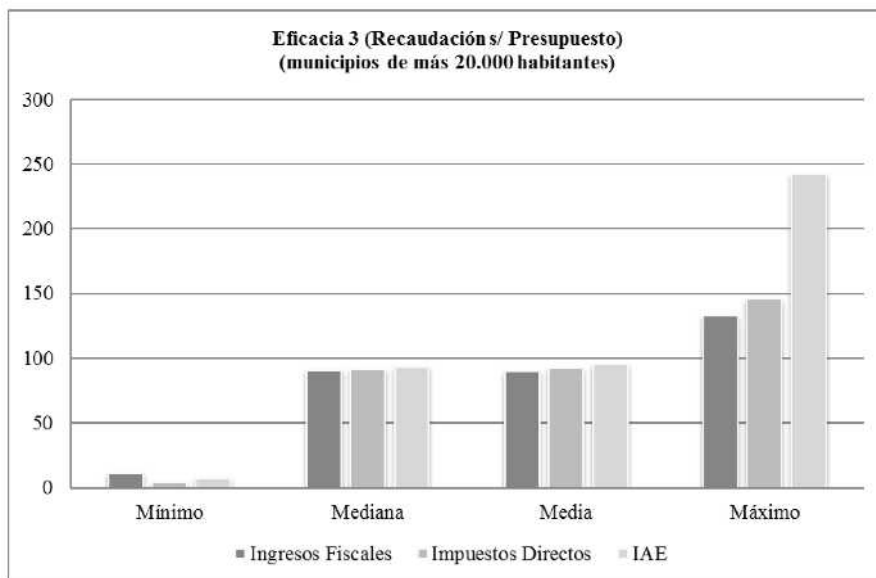
Tabla 5. Eficacia en la gestión 3 (Recaudación s/ Presupuestos %) (2016)

	Ingresos Fiscales	Impuestos Directos	IAE
Mínimo	11,13	4,09	7,38
Primer Cuartil	84,30	86,15	82,07
Mediana	90,60	91,43	92,70
Media	89,89	91,88	94,94
Tercer Cuartil	95,12	97,32	104,31
Máximo	132,63	145,85	242,16
Desviación Estándar	11,95	11,32	24,40
Coefficiente de Variación	13,30	12,32	25,70

Fuente: Elaboración propia a partir de MINHAP.



Gráfico 5



Los resultados muestran una vez más una mayor dispersión en los datos del IAE en relación con sus dos elementos de comparación (impuestos directos e ingresos fiscales), lo que esta vez resulta menos explicable, si bien los valores de los coeficientes de variación son muchos menos extremos y por lo tanto más razonables.

En todo caso, hay algunos puntos que merece la pena resaltar. Con carácter general, si excluimos los extremos y nos concentramos en los cuartiles centrales los valores del IAE se hallan bastante próximos a sus referencias (las diferencias nunca son mayores de un 7% a favor o en contra).

En relación con el primero de los indicadores, se observa, también con carácter general un alto grado de infrapresupuestación, si bien ésta afecta no sólo al IAE sino también al conjunto de los tributos (los valores superiores a 100, no sólo los medios, sino también para los datos más agregados a partir del primer cuartil, así lo muestran). En lo que respecta concretamente al IAE los derechos liquidados superan a los presupuestados (>100) en 211 de los 383 municipios considerados y en cinco de ellos incluso más que los duplican (>200).

Finalmente, y de acuerdo con lo esperado, los datos del segundo de los indicadores corroboran una mayor eficacia recaudatoria del IAE respecto a los otros dos elementos de referencia, por cuanto sus valores están permanentemente por encima, lo que da como resultado global una media de recaudación sobre presupuestos un 3,33 por ciento mayor que la media de los impuestos directos y un 5,62 por ciento mayor que la del conjunto de los ingresos fiscales.

### 3. IAE: ALGUNAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

La tabla 6 resume algunas experiencias internacionales de imposición local sobre las actividades económicas.

La evolución en el tiempo de estos impuestos ha cambiado sustancialmente su estructura. De ser algunos tributos similares a las Licencias Fiscales españolas, gravando elementos tributarios que de alguna manera trataban de reflejar la utilización empresarial de factores productivos, han ido transformándose, como se observa en la tabla 6, en impuestos más vinculados a los beneficios de las empresas, esto es, en una suerte de impuestos locales sobre sociedades, o cuando menos al valor añadido por las mismas.

Como ejemplo paradigmático de esa transformación sirva el caso francés, probablemente el de mayor interés para nosotros, en cuanto reflejo de la tradición «mediterránea» en la que tradicionalmente se ha inspirado nuestra fiscalidad local. Hasta 2002, el impuesto francés homologable con nuestro IAE, la *taxe professionnelle* (TP) gravaba el ejercicio de actividades económicas atendiendo a tres elementos tributarios, la utilización de locales comerciales, el uso de otros «inmuebles corporales», esto es, activos físicos de utilización duradera que aseguran una cierta perennidad en la empresa, y el personal empleado. Para cuantificar el impuesto se utilizaban el valor catastral de los inmuebles (primero de esos elementos tributarios), el 15 por ciento del valor de compra o el importe del alquiler satisfecho en el caso del resto de «inmuebles corporales» (ordenadores, maquinaria en general) y el 18 por ciento de los salarios abonados por la empresa. Nada que ver por lo tanto con el rendimiento de la actividad económica (como nuestro IAE) e incluso el tributo podía ser visto como fuertemente penalizador del empleo, dado ese último componente. Fue tal vez esa característica la que llevó a la profunda transformación de la TP; inicialmente, eliminando ese tercer componente en 2002 y sustituyéndolo por el 6 por ciento de los ingresos, posteriormente con su supresión y conversión en la actual *Contribution Économique Territoriale* (CET).

Como se puede observar en la tabla 6, el nuevo tributo (*Contribution Économique Territoriale - CET*) mantiene su componente inmobiliario (*Cotisation Foncière des Entreprises - CFE*), similar a las *Non Domestic Rates* británicas, e incorpora, en sustitución del elemento salarial una base más amplia vinculada al valor añadido calculado por el método de sustracción (ventas menos compras) (*Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises - CVAE*). La CVAE es un tributo adicional que grava únicamente a las compañías cuyo volumen de operaciones exceda los 152.500 euros. El CET total no puede superar el 3% del Valor Añadido y es deducible del Impuesto de Sociedades nacional.

Tabla 6. Comparativa Internacional de Impuestos locales sobre Actividades Económicas

País	Impuestos	Base	Tipo	Deducibilidad
Francia	Contribution Économique Territoriale, CET	Valor en renta de edificios y equipamiento. Valor Añadido.	Varía por componentes y entre municipios.	Sí
Alemania	Gewerbesteuer	Beneficios empresariales.	Tipo federal (3,5%) incrementado por multiplicadores municipales.	No
Hungría	Local business tax.	Beneficios empresariales	Fijado por los municipios con un techo del 2% (actividades permanentes) o de 5.000 florines húngaros por día (actividades temporales).	Sí
Luxemburgo	Municipal business tax.	La misma que el Impuesto de Sociedades.	Tipo básico 3%, que pueden ser incrementados por los municipios.	No
Portugal	Derrama	Beneficios empresariales.	Máximo 1,5%	No
Japón	a) Impuesto especial corporativo local; b) Impuesto empresarial "basado en el tamaño" ( <i>Gaikei Hyojun Kazei</i> ).	a) Número de empleados y número de oficinas en cada ubicación; b) Varía por componentes.	Fijados por las prefecturas	Sí

Fuente: PWC (<http://taxsummaries.pwc.com>).

Por su parte, el impuesto alemán (*Gewerbesteuer*) es un verdadero impuesto sobre los beneficios empresariales, cuyo tipo fijan los municipios como incremento sobre un tipo federal básico del 3,5 por ciento. El incre-

mento municipal es por defecto el 200%, a menos que el municipio elija uno mayor. Generalmente se sitúa entre el 300% y el 490%. Desde el 1 de enero de 2008 no es deducible del Impuesto de Sociedades federal.

En Hungría existe también un impuesto local sobre actividades económicas, cuya base es el total de los ingresos comerciales reducidos por el coste de los bienes vendidos, el trabajo de los subcontratistas, los costes de los materiales, los servicios mediados y los costes de investigación y desarrollo (I + D). Estamos pues también ante un tributo que grava, en suma, los beneficios empresariales, deducible del Impuesto de Sociedades nacional y que incluye algunas cláusulas anti-elusión.

*Tributos similares al IAE en países del entorno se han transformado en una suerte de impuestos locales de sociedades.*

Los casos luxemburgués y portugués también utilizan los beneficios empresariales como aproximación a las actividades económicas. La diferencia entre ambos radica en que mientras en Luxemburgo existe un tributo municipal separado (independiente), aun cuando comparte base imponible con el Impuesto de Sociedades nacional y no es deducible de éste, en el caso de Portugal, la denominada *Derrama* toma la forma de un recargo voluntario sobre la base del Impuesto de Sociedades nacional con un tipo máximo del 1,5 por ciento, si bien pueden establecerse tipos más reducidos para empresas con volumen de operaciones que no excedan de 150.000 euros.

Finalmente y por su singularidad, a pesar de su «exotismo», traemos aquí el caso japonés. En ese país oriental coexisten dos impuestos locales sobre actividades económicas. El primero es un denominado *Impuesto Especial Corporativo Local*, cuya base es la renta neta imponible, habitualmente calculada a partir del número de empleados y del número de oficinas en cada ubicación. Junto con él existe un denominado *Gaikei Hyojun Kazei*, o Impuesto Empresarial «basado en el tamaño», que afecta a las empresas cuyo capital sea superior a 100 millones de yenes. Este último tributo es un tanto complejo y consta de dos componentes. El primero de ellos es de tipo valor añadido y su base imponible incluye el total of costes laborales, pago neto de intereses, pago neto de alquileres e ingresos/perdidas del año en curso. El otro componente es el «Capital a efectos fiscales» y es el que le da su denominación. *El Impuesto Especial Corporativo Local* será abolido a partir del 1 de octubre de 2019 y reemplazado con un aumento del otro tributo sobre actividades económicas.

#### 4. ¿UN FUTURO PARA NUESTRO IAE?

Como hemos ido viendo en las primeras partes de este capítulo, el IAE español quedó herido de muerte con la reforma de 2002. Los datos presentados en el apartado 2 muestran hasta qué punto el impuesto ha dejado de ser, con carácter general, la segunda fuente de ingresos fiscales (apenas pesa ya en media un 5 por ciento de éstos), al tiempo que ha ido acentuando los problemas de equidad personal y territorial del modelo de financiación local. La pérdida de equidad personal se pone de manifiesto en la sustitución de contribuyentes (desde quienes detentan actividades empresariales y profesionales hacia propietarios de inmuebles y asalariados) y la territorial se ve acentuada en la altísima dispersión de la recaudación derivada de la especialización productiva de los municipios, como constatábamos con los coeficientes de variación del IAE en municipios de más de 20.000 habitantes, y ello sin hablar de casos extremos como los de Figueruelas o Almussafes.

Ciertamente, el tributo se había quedado anquilosado, con serias deficiencias técnicas en su configuración y críticas generalizadas, algunas de ellas interesadas y de parte (las agremiadas). También parece evidente que la experiencia internacional nos muestra cómo este tipo de tributación ha ido evolucionando en los países de nuestro entorno que todavía la mantienen hacia fórmulas que tratan de gravar la actividad económica no tanto a través del uso de factores productivos (por lo que se aporta), como en virtud de los beneficios o del valor añadido (por lo que se genera).

Puestos en la tesitura de reformar el IAE español, una primera pregunta que nos podíamos hacer es la que encabezaba este artículo y que ya hemos contestado según nuestro parecer. ¿Tiene sentido mantener «un» IAE? Creemos que sí. Que quienes realizan actividades económicas deben aportar recursos para la financiación de sus municipios, pues se benefician especialmente de las acciones de sus gobiernos locales.

La siguiente pregunta ya es más difícil de contestar. ¿Cómo gravamos las actividades económicas? Alternativas hay varias, de acuerdo con la teoría económica, muchas de ellas ya experimentadas en el ámbito internacional. La tabla 7 resume los principales argumentos teóricos de las principales de ellas.

Tabla 7. Evaluación de diversos Impuestos sobre Actividades Económicas

Criterio	Impuesto sobre la Propiedad (> Residencial)	IRPF	Impuesto sobre Ventas Brutas	IVA	Impuestos sobre Actividades Comerciales	Patentes/Licencias
Adecuación	Potencialmente Sí	Improbable	Sí	No	Sí	Sí
Flexibilidad	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí, si es indexado
Principio del beneficio	No mucho	No mucho	No mucho	No mucho	No mucho	Sí
Progresividad	No	?	No	No	No	?
Costes Administrativos	Relativamente altos	Poco factible (salvo recargos)	No altos	Razonables (a nivel regional)	Factible, pero alto coste	Factible, pero difícil de establecer adecuadamente
Costes de Cumplimiento	No altos	Medios	Bajos	Medios	Muy altos	Probablemente moderados
Posibilidades de Corrupción	Moderadas	Altos en algunos países	Moderados	Moderados	Muy altos	Altos
Aceptación Política	Moderada	Baja	Bastante alta	?	Moderada	Alta
Responsabilidad Fiscal	Alta	Alta (si se pueden fijar tipos)	Alta	Baja	Baja	Alta
Reduce Disparidades Regionales	No	No	No	No	No	No
Genera Distorsiones	Moderadas	Moderadas	Altas	Bajas	Altas	Bajas

Fuente: Adaptado de Bird (2003).

En suma, las opciones básicas resumidas en la tabla 7 vienen a coincidir con las que ya apuntábamos en otras publicaciones previas<sup>(3)</sup>: gravar diferencialmente la propiedad de inmuebles no residenciales, gravar la renta empresarial y profesional (de personas físicas y/o jurídicas), gravar las ventas, y por tanto, en última instancia, el consumo, o gravar como actualmente, la utilización de factores productivos a través de determinados elementos tributarios.

(3) Ver por ejemplo Suárez Pandiello (2002)

La primera de las opciones ya se puede utilizar en la práctica, en la medida en que el IBI permite, con algunos matices, incrementar el gravamen a los inmuebles destinados a uso comercial o industrial. Ello iría en la línea de la CET francesa o de las *Non Domestic Rates* británicas, pero seguiría sin dar respuesta a la crítica por falta de adecuación del tributo a los resultados de la actividad y, por supuesto, no internalizaría los efectos las nuevas actividades surgidas al hilo del desarrollo de internet.

En cuanto a la utilización de la renta empresarial, cabría la posibilidad de transformar el tributo en un recargo sobre la parte de las bases imponibles del IRPF procedentes de los rendimientos de actividades empresariales, profesionales y artísticas y/o del impuesto de sociedades. Lo primero no parece especialmente difícil, si bien buena parte de estos rendimientos se determinan a través del sistema de módulos, que no deja de ser algo muy parecido a lo que se hace con el IAE actual. La parte de sociedades presenta mayores dificultades, de las cuales no es la menor determinar la forma en que se trocea territorialmente un impuesto que grava a empresas que operan en muchas localidades y efectúan una única declaración. Podría «parchearse» este problema recurriendo a participaciones en el impuesto estatal de acuerdo con algún indicador territorial (número de oficinas, empleados, población...), pero, en todo caso, ello reduciría la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos locales y siempre los criterios serían discutibles.

La vía de las ventas parece cegada al caso español, por cuanto, como es sabido, aquí, al contrario de los que sucede en países como los Estados Unidos, de fuerte desarrollo de impuestos sobre ventas minoristas, el tributo general existente es el IVA y está sometido a un severo régimen de armonización fiscal en el ámbito de la Unión Europea.

Queda, por tanto, la opción de mantener el impuesto como un tributo que grave la utilización de factores productivos, aproximados por determinados elementos tributarios, opción ésta más conservadora y que es la que adoptó recientemente la Comisión de expertos para la revisión del sistema de financiación local<sup>(4)</sup>. Concretamente, la propuesta de la Comisión quedó circunscrita a ampliar el ámbito de tributación en el IAE, incorporar al tributo a las entidades no societarias y a los profesionales, revisar el umbral de exención y fijar un umbral mínimo de volumen de negocio, inferior al umbral de exención, que conlleve la obligación de compartir la información con trascendencia tributaria entre las Administraciones competentes, para potenciar

---

(4) Véase Comisión de expertos para la revisión del sistema de financiación local (2017). Un resumen de las propuestas se puede encontrar en Muñoz Merino y Suárez Pandiello (2018)

su carácter censal. Con ello y asignando además a las actividades de servicios de suministro de carácter general a grupos o epígrafes que contemplen cuotas nacionales, se pretende corregir, siquiera sea someramente, algunas de las principales disfunciones que vienen caracterizando al impuesto, desde la reforma de 2002.

## **BIBLIOGRAFÍA**

BIRD, R.M. «A New Look at Local Business Taxes», *Tax Notes International*, 19 May, págs. 695-711, 2003.

COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL, *Análisis de propuestas de reforma del sistema de financiación local*. Ministerio de Hacienda y Función Pública [http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformacionEELLS/2017/Informe\\_final\\_Comisi%C3%B3n\\_Reforma\\_SFL.pdf](http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformacionEELLS/2017/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFL.pdf), 2017.

MUÑOZ MERINO, A y SUÁREZ PANDIELLO, J. «Reformando la financiación local. ¿Un viaje o una excursión?». *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 92, en prensa, 2018.

SUÁREZ PANDIELLO, J. «Impuesto sobre Actividades Económicas: ¿Terapia o eutanasia?». *Papeles de Economía Española*, núm. 92, págs. 240-253, 2002.



## **CAPÍTULO VII**

---

# **EL IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DE VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA**

Montse CARPIO CARRO  
*Interventora Accidental en Administración Local*  
*montse.carpio@gmail.com*



## **RESUMEN**

En el presente artículo se analiza la figura del Impuesto sobre el Incremento de Valor de Terrenos de naturaleza Urbana, una figura tributaria tradicional en nuestro ordenamiento jurídico, así como las recientes sentencias del Tribunal Constitucional que marcan un punto de inflexión sobre la futura regulación del tan controvertido Impuesto. Una nueva regulación que todavía no se ha materializado y que está generando una gran indefensión e inseguridad jurídica.

## **PALABRAS CLAVE**

Tribunal Constitucional, Impuesto sobre el Incremento de Valor de Terrenos de naturaleza urbana, capacidad económica.

## **ABSTRACT**

This article analyzes the figure of the Tax on the Increase in the Value of Urban Lands, a traditional tax figure in our legal system, as well as the recent Constitutional Court rulings that mark a turning point on the future regulation of the controversial Tax. A new regulation that has not yet materialized and that is generating a great efenselessness and legal uncertainty.

## **KEYWORDS**

Constitutional Court, Tax on the Increase in the Value of Land of an Urban Land, Economic Capacity.



## **1. INTRODUCCIÓN**

El Impuesto sobre el Incremento de Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana es una figura tributaria en nuestro ordenamiento jurídico que, a pesar de ser muy controvertida, se ha mantenido a lo largo del tiempo gracias a su capacidad recaudatoria en los entes locales.

El aspecto más conflictivo es la definición del hecho imponible, el incremento de valor del terreno, y, como consecuencia de la sentencia del Tribunal Constitucional, deberá ponerse de manifiesto una pérdida de valor en la transmisión de la propiedad para que no proceda la exigencia impositiva.

## **2. EL IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DE VALOR DE TERRENOS DE NATURALEZA URBANA**

### **2.1. Naturaleza y hecho imponible**

El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU en adelante) viene regulado en los artículos 104 a 110 del 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 (TRLHL en adelante).

Es un tributo directo (es decir, grava manifestaciones directas de la capacidad económica), es un tributo real y objetivo, de manera que el hecho imponible no tiene en consideración al contribuyente ni sus circunstancias personales. Es un tributo proporcional, instantáneo, municipal, directo y de carácter potestativo, es decir que sólo se exigirá en los municipios en los que se haya aprobado la correspondiente Ordenanza Fiscal (hecho que responde al principio de autonomía financiera) y cuya gestión corresponde al municipio, siendo exigible mediante liquidación o autoliquidación de acuerdo con el artículo 110 del TRLHL.

El artículo 104.1 del TRLRHL establece que el hecho imponible del IIVTNU viene constituido por «*el incremento de valor que experimenten*» los terrenos correspondientes «*y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos*».

A partir de aquí cabe matizar que únicamente tributan los bienes de naturaleza urbana, no los de naturaleza rústica, y solo el valor del suelo, no el de la construcción (el valor del suelo que se tiene en cuenta es, con carácter general, el valor catastral).

## **2.2. La transmisión de la propiedad**

El IIVTNU, y según el artículo 104.1 del TRLHL, **se manifiesta cuando existe una transmisión de la propiedad** por cualquier título:

— Respecto a los negocios jurídicos, suponen una transmisión de propiedad: la compraventa, la permuta, la donación, la herencia, los excesos de adjudicación, la expropiación forzosa, la subasta judicial o notarial y la usucapión.

— Respecto los derechos reales de goce limitativos del dominio: el derecho de enfiteusis, el usufructo vitalicio o temporal, el derecho de habitación, el derecho de superficie, los censos, las servidumbres y las concesiones administrativas.

## **2.3. El sujeto pasivo**

En el IIVTNU no hay solo un sujeto que se encargue de soportar el impuesto. **El sujeto pasivo varía dependiendo del tipo de operación:**

— En el caso de transmisión de terrenos o constitución o transmisión de derechos reales a título gratuito el sujeto pasivo será el adquirente del terreno o la persona en cuyo favor se transmita el derecho real.

— Si las operaciones se realizan a título no gratuito u oneroso, el sujeto pasivo será el transmitente del terreno o la persona que constituye o transmite el derecho real.

## 2.4. El devengo y el plazo para su presentación

El impuesto se devenga (artículo 109 del TRLHL) en distintos momentos dependiendo de la naturaleza de la transmisión:

— Cuando se transmita la propiedad del terreno, ya sea a título oneroso o gratuito, entre vivos o por causa de muerte, en la fecha de la transmisión.

— Cuando se constituya o transmita cualquier derecho real de goce limitativo del dominio, en la fecha en que tenga lugar la constitución o transmisión.

El plazo para presentar la declaración dependerá de si es un acto *inter vivos* o *mortis causa*.

En el primer caso, el plazo es de treinta días hábiles, y en el segundo, es decir transmisiones por causa de muerte, el plazo es de seis meses, prorrogable a un año a petición de los herederos.

## 2.5. La base imponible y la cuota tributaria

La base imponible de este impuesto, según el artículo 107 del TRLHL, está constituida por el incremento del valor de los terrenos, puesto de manifiesto en el momento del devengo y experimentado a lo largo de un período máximo de 20 años.

Es interesante mencionar el texto original del artículo 108.1 de la derogada Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, según el cual «*la base imponible de este impuesto está constituida por el incremento real del valor de los terrenos de naturaleza urbana puesto de manifiesto en el momento del devengo y experimentado a lo largo de un período máximo de veinte años*».

Fue la modificación de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre (artículo 38), la que suprimió el adjetivo «*rea*», nada trivial por cierto, dando como resultado la redacción del texto vigente en el TRLRHL que parece dar prioridad a la valoración catastral y a la transmisión frente al valor real.

Sobre el valor del terreno en el momento del devengo, y teniendo en cuenta las reducciones, se aplicará el porcentaje anual que determine cada ayuntamiento, sin que aquél pueda exceder de los límites siguientes:

Período de uno hasta cinco años (% anual) máximo	Período de hasta 10 años (% anual) máximo	Período de hasta 15 años (% anual) máximo	Período de hasta 20 años (% anual) máximo
3,7	3,5	3,2	3

El tipo de gravamen del impuesto será el fijado por cada ayuntamiento, sin que dicho tipo pueda exceder del 30%.

Por tanto la cuota tributaria vendrá determinada por:

<p>Base imponible = Valor del terreno x porcentaje</p> <p>Porcentaje = número años transcurridos completos en que se ha generado la plusvalía (fecha devengo - fecha transmitente adquiere el inmueble) x el porcentaje que indica la correspondiente Ordenanza Fiscal.</p> <p>Cuota tributaria = Base Imponible x tipo impositivo</p>
--

Se observa que la base imponible (y, por tanto, la cuota) aumentará en función del número de años transcurridos entre la adquisición y la transmisión (con un máximo de 20 años), y en la práctica conduce a que necesariamente se estime un incremento de valor en los períodos superiores a un año.

En definitiva, el cálculo del tributo gira alrededor de cuatro grandes elementos:

- El valor catastral del suelo.
- Los años transcurridos entre la transmisión que tiene que tributar y la inmediata anterior.
- Los coeficientes aprobados por el Ayuntamiento (por periodos de 5 años, hasta un máximo de 20), que nos permiten calcular objetivamente el incremento de valor del suelo.
- El tipo impositivo aprobado por el Ayuntamiento.

### 3. UN IMPUESTO CONTROVERTIDO

#### 3.1. Una propuesta alternativa de cálculo

La polémica surgió en 2010, cuando un arquitecto y matemático de 72 años, Antonio Escribano, se negó a hacer efectiva la liquidación del Ayun-



tamiento de Cuenca debido a la existencia, según él, de un error en el cálculo de la base imponible del impuesto.

Para Antonio Escribano, el error radicaba en la fórmula existente que no gravaba el incremento del valor que había habido en los últimos 20 años sino en los próximos 20 años a razón de un porcentaje determinado anual, lo que derivaba en una liquidación muy superior a la por él considerada correcta.

Su propuesta alternativa fue la siguiente:

Base imponible = Valor del suelo en el ejercicio del devengo x numero años x coeficiente de incremento / 1 + (número años x coeficiente de incremento)

Ciertamente, y mediante un sencillo ejemplo, podemos observar que el resultado es distinto dependiendo de la fórmula a aplicar:

*Datos:*

Fecha de la venta: 31 de diciembre de 2010

Fecha compra: 31 de diciembre de 2003

Valor del suelo: 30.000

Tipo de gravamen: 30%

Según el TRLHL:

Base imponible = Valor catastral x porcentaje = 30.000 x 7 x 3,5% = 7.350

Cuota íntegra = Base imponible x tipo de gravamen = 7.350 x 30% = 2.205

Según la propuesta alternativa:

Base imponible = Valor del suelo en el ejercicio del devengo x numero años x coeficiente de incremento / 1 + (número años x coeficiente de incremento) = (30.000 x 7 x 3,5%) / (1 + (7 x 3,5%)) = 7.350/1,245 = 5.903,61

Cuota íntegra = Base imponible x tipo de gravamen = 5.903,61 x 30% = 1.771,08

## El recurso y la Dirección General de Tributos

Antonio Escribano recurrió al Tribunal Económico Administrativo, que desestimó su recurso. Siguió entonces por la vía judicial y demandó a la Corporación al Juzgado Contencioso-Administrativo de Cuenca que entendió que *«ofrece argumentos lógicos y coherentes para entender que la fórmula aplicada por sí mismo y que ha determinado el resultado de la auto-liquidación practicada por el recurrente tal como el mismo refiere en su escrito de demanda, esto es, plusvalía = valor final x número de años x coeficiente de incremento / 1 + (número de años x coeficiente de incremento) se ofrece como correcta»* (Sentencia 366/10, de 21 de septiembre de 2010 del Juzgado Contencioso núm. 1 de Cuenca).

El Ayuntamiento recurre ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha (sala de lo contencioso-administrativo, sección 1ª) que desestima el recurso indicando que *«en base a los informes matemáticos que acompaña ofrece argumentos lógicos y coherentes para entender que la fórmula aplicada por él mismo [...] se ofrece como correcta, a los efectos de gravar de manera correcta la plusvalía generada durante el período de tenencia del bien»* (sentencia número 85/2012, de 17 de abril).

Ante todo ello el Ayuntamiento de Cuenca solicitó pronunciamiento de la Dirección General de Tributos (DGT, en adelante) sobre la forma correcta del cálculo de la base imponible del IIVTNU, que ha emitido su correspondiente informe que determina:

Según el artículo 107 del TRLHL la base imponible de este impuesto está constituida por el incremento del valor de los terrenos, puesto de manifiesto en el momento del devengo y experimentado a lo largo de un período máximo de 20 años.

A partir de aquí cabe considerar dos elementos:

— El valor del terreno en el momento del devengo → es el valor que tenga determinado en dicho momento a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el valor catastral en la fecha de la transmisión de la propiedad. Por ello es indiferente el tiempo transcurrido entre la adquisición y la transmisión del bien.

— El porcentaje que corresponde a aplicar sobre el mismo → para el recurrente «aplicar» no es sinónimo de «multiplicar». Ante esto la DGT responde que:

— El artículo 12 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT, en adelante) establece que las normas tributarias se aplicaran de acuerdo con el artículo 3.1 del Código Civil.

— El artículo 3.1. del Código Civil indica que «las normas se interpretaran según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas».

— El artículo 55 de la LGT determina que el tipo de gravamen es «la cifra, coeficiente o porcentaje que se aplica a la base liquidable para obtener la cuota íntegra».

— Para el artículo 56 de la LGT la cuota íntegra se puede determinar aplicando el tipo de gravamen a la base liquidable.

— En este sentido se determina la cuota íntegra en el IBI, las bonificaciones en el IAE, la cuota del ICIO....

— Por tanto, aplicar el porcentaje sobre una cantidad es multiplicar la cantidad por una cifra y dividirlo por 100 y por ello debe tomarse también en este sentido (tal y como se toma en los demás) para el cálculo de la base imponible del IVTNU.

En definitiva, para la DGT y atendiendo a la normativa legal vigente, el cálculo de la base imponible del Impuesto sobre el valor del incremento de terrenos de naturaleza urbana es correcto:

Valor del terreno en el momento del devengo (valor catastral en el momento de la transmisión) x número años transcurridos completos en que se ha generado la plusvalía (fecha devengo - fecha transmitente adquiere el inmueble) x el porcentaje que indica la ordenanza fiscal.

### **3.2. El criterio de la Dirección General de Tributos**

Además de la polémica surgida respecto la forma correcta de cálculo de la Base Imponible del impuesto, en un contexto de no solamente de crisis económica sino de recesión, se produjeron importantes descensos del precio de la vivienda, lo que derivó en ocasiones, a que el precio de venta fuera inferior al precio de adquisición.

Al respecto, cabe mencionar el pronunciamiento de la DGT con ocasión de la Consulta Vinculante V0153-14 (consulta que posee los efectos vinculantes según el artículo 89.1 de la LGT) sobre «*si se produce la sujeción al*

*IIVTNU en caso de transmisión de bien inmueble de naturaleza urbana por un precio inferior al de adquisición», indicó que:*

*«La regla de determinación de la base imponible del IIVTNU establecida por el TRLRHL no es una presunción ni una regla probatoria, sino una regla de valoración que permite cuantificar la base imponible a través de un método objetivo. El impuesto no somete a tributación una plusvalía real, sino una plusvalía cuantificada de forma objetiva. Así, el porcentaje de incremento máximo anual del 3% para los períodos de 15 a 20 años, es una regla objetiva disociada de la realidad, que puede ser inferior o superior al incremento real del terreno. Del mismo modo, la ley utiliza el valor catastral del suelo en el momento del devengo, con independencia de cuando fue determinado el mismo (salvo que resulte de aplicación la reducción regulada en el apartado 3 del artículo 107).*

*Por tanto, la base imponible determinada conforme a las reglas del artículo 107 del TRLRHL no admite prueba en contrario. Así, en los años del llamado "boom inmobiliario", en los que el valor de mercado de los inmuebles se incrementaba muy por encima de los valores catastrales, si un ayuntamiento realizaba una comprobación tributaria, sólo podía comprobar que la cuota del impuesto ingresada se había determinado aplicando correctamente las normas reguladoras del TRLRHL, sin que pudiera atribuir un valor mayor fundamentado en que el incremento "real" del terreno era superior al derivado de las reglas del artículo 107 del TRLRHL.*

*El legislador, pudiendo escoger entre diversas fórmulas para determinar el incremento de valor del terreno, ha optado por la establecida en el artículo 107 del TRLRHL, y ha configurado por ley todos los elementos del tributo en función de dicho método de cuantificación.*

*La Ley sólo toma en consideración el valor catastral en el momento del devengo, no teniendo en cuenta otros valores, como puede ser el precio de la transmisión, el valor de mercado en dicho momento, cuál fue el valor catastral cuando se adquirió el terreno o su valor de adquisición. Tampoco calcula el incremento de valor del terreno por diferencia entre un valor en el momento de la transmisión y un valor en el momento de la adquisición, pudiendo dicha diferencia ser la existente entre los valores catastrales en ambos momentos, o entre el valor de enajenación y el valor de adquisición, o cualquier otra.*

*Y ello es así porque el fundamento de este impuesto no es tanto gravar el incremento "real" provocado por el titular del terreno por diferencia entre unos precios de venta y compra, sino que trata de gravar el incremento de valor del terreno como consecuencia de la acción urbanística del propio municipio donde se encuentra (instalación o mejora de alumbrado público, aceras, mobiliario urbano, etc.). Con este impuesto, por tanto, se pretende que el sujeto pasivo devuelva a la colectividad parte del beneficio por él obtenido. La participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas tiene su apoyo en la propia Constitución Española. Su artículo 47 dispone que "la comunidad participará en las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos"».*

*Las reglas de determinación de la base imponible del IIVTNU cuantificado en porcentaje del anual del valor catastral del suelo independientemente del valor real no es válida en un contexto de crisis o recesión.*

La DGT sigue manteniendo el siguiente criterio:

*«En el caso de transmisiones de la propiedad, en cuanto al valor del terreno en el momento del devengo, es el valor que tenga determinado en dicho momento a efectos del IBI, es decir, el valor catastral en la fecha de la transmisión de la propiedad. La ley solo toma en consideración el valor catastral en el momento del devengo, no teniendo en cuenta otros valores, como puede ser el valor catastral en el momento de la adquisición del terreno, o los valores de compra y venta del mismo. Por tanto, es indiferente que el valor catastral del bien inmueble en el momento del devengo coincida, sea superior o inferior al valor catastral que tuviera dicho bien inmueble en el momento de la adquisición. Tan solo en los casos en los que se modifiquen los valores catastrales como consecuencia de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general, los ayuntamientos pueden establecer una reducción en la base imponible durante los cinco primeros años de efectividad de los nuevos valores catastrales».*

#### **4. LOS PRECURSORES: LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS**

Las reglas de determinación de la base imponible cuantifican el incremento del valor del terreno en porcentaje anual del valor catastral del suelo, en todo caso, independientemente de que durante ese tiempo se haya producido un incremento o un decremento de ese valor.

Es precisamente por este hecho que la regulación del IIVTNU ha sido muy criticada en los últimos años, porque la crisis económica ha determinado una pérdida de valor en los inmuebles que no tiene su correspondiente reflejo en la cuantificación de la obligación tributaria.

Con la crisis económica llegaron importantes descensos en los precios de las viviendas y con ello operaciones inmobiliarias a precios inferiores a los precios de adquisición, momento a partir del cual empezaron a surgir voces sobre la vulneración del principio de capacidad económica en la exigencia de este impuesto que acaba finalmente gravando una riqueza inexistente o ficticia.

Recordemos que el artículo 31.1 de la Constitución Española establece que:

*«Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio»*

El Tribunal Constitucional admitió a trámite la cuestión de inconstitucionalidad presentada por algunos Juzgados de lo Contencioso-Administrativo debido a que la regulación del impuesto es contraria al principio de capacidad económica.

#### **4.1. Las sentencias del Tribunal Constitucional**

La sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 16 de febrero de 2017, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 25 de marzo, declara inconstitucionales y nulos los artículos 4.1, 4.2.a) y 7.4 de la Norma Foral 16/1989, de 5 de julio, del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana del Territorio Histórico de Guipúzcoa (NFG en adelante), en la medida, únicamente, en la que someten a tributación situaciones de inexistencia de incremento de valor.

Dicha sentencia es resultado del auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Donostia, de fecha 5 de febrero, por el que se acordaba elevar al citado Tribunal una cuestión de inconstitucionalidad en relación con los artículos 4 y 7.4 de la Norma Foral 16/1989, por posible infracción tanto del principio de capacidad económica y de la prohibición de confiscatoriedad como del derecho de defensa.

Afirma la sentencia que el tratamiento que los artículos 4 y 7.4 de la Norma Foral 16/1989 otorgan a los supuestos de no incremento o, incluso, de decremento, en el valor de los terrenos de naturaleza urbana, carece de toda justificación razonable en la medida en que, al imponer a los sujetos pasivos del impuesto la obligación de soportar la misma carga tributaria que corresponde a las situaciones de incrementos derivados del paso del tiempo, se están sometiendo a tributación situaciones de hecho inexpresivas de capacidad económica, lo que contradice frontalmente el principio de capacidad económica que la Constitución garantiza en el art. 31.1. De esta manera, los preceptos enjuiciados deben ser declarados inconstitucionales, aunque exclusivamente en la medida que no han previsto excluir del tributo a las situaciones inexpresivas de capacidad económica por inexistencia de incrementos de valor.

La Sentencia 37/2017, de 1 de marzo, referida a la regulación del IIVTNU en la Norma Foral de Álava (NFA en adelante), contiene una declaración

muy similar a la precedente dictada sobre la NFG, sigue los mismos criterios evacuados por el propio Tribunal Constitucional en la sentencia de 16 de febrero de 2017 y recae sobre idénticos preceptos e impuesto de la normativa foral guipuzcoana.

El Tribunal Constitucional señala que el tratamiento otorgado por los artículos 4 y 7.4 de la normativa foral alavesa reguladora del IIVTNU relativos, respectivamente, a la base imponible y al sistema de autoliquidación del tributo, infringe el principio de capacidad económica del artículo 31 de la Constitución. A juicio del Tribunal Constitucional, dichos preceptos determinan en todo caso la existencia de un incremento de valor del terreno por el solo hecho de haberse poseído durante un determinado período de tiempo, dando lugar al gravamen no solo en aquellos supuestos «(...) en los que no se haya producido ese incremento, sino incluso aquellos otros en los que se haya podido producir un decremento en el valor del terreno objeto de transmisión (...) haciendo tributar una riqueza inexistente, en abierta contradicción con el principio de capacidad económica (...)».

*El Tribunal Constitucional sentenció que la normativa aplicada a la liquidación del IIVTNU infringe el principio constitucional de capacidad económica.*

De acuerdo con el Tribunal Constitucional la configuración de los preceptos que regula el cálculo de la base imponible determina que se sometan a tributación situaciones de hecho inexpresivas de capacidad económica, lo que lleva a que dichos preceptos «(...) deban ser declarados inconstitucionales, aunque exclusivamente en la medida que no han previsto excluir del tributo a las situaciones inexpresivas de capacidad económica por inexistencia de incrementos de valor».

Con base en esos fundamentos, el Tribunal Constitucional estima parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con los artículos 4.1, 4.2.a) y 7.4 de la Norma Foral 46/1989 y, en consecuencia, los declara *«inconstitucionales y nulos, pero únicamente en la medida en que someten a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor»*.

## **4.2. La normativa de los Territorios Históricos que modifican el IIVTNU**

En el Boletín Oficial de Guipúzcoa del viernes 31 de marzo se ha publicado el Decreto Foral-Norma 2/2017, de 28 de marzo, por el que se modifica

el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (Decreto Foral-Norma, en adelante).

En el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava del miércoles 5 de abril de 2017 se publica el Decreto Normativo de Urgencia Fiscal 3/2017, del Consejo de Gobierno Foral de 28 de marzo relacionado con el Impuesto sobre el IIVTNU (Decreto Normativo de Urgencia Fiscal, en adelante).

Ambas normas constan de un artículo único, una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

#### *4.2.1. El objeto*

El mencionado Decreto Foral-Norma tiene por objeto dar respuesta normativa de urgencia a los efectos de la sentencia de 16 de febrero de 2017, sin perjuicio de, como señala el Tribunal Constitucional, establecer más adelante una opción normativa más sosegada en la determinación del sistema de cuantificación objetiva de capacidades económicas resultantes de las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos.

El objeto del Decreto Foral-Norma no es modificar la norma foral del impuesto sino adecuarla al contenido de la sentencia. En este sentido no se verá modificado el cálculo de la base imponible del mismo, en tanto que el Tribunal lo admite en casos en los que exista un incremento del valor del suelo.

Por su parte, en la misma línea, el Decreto Normativo de Urgencia Fiscal establece que tiene por objeto dar respuesta normativa inmediata a los efectos de la sentencia del Tribunal Constitucional de 1 de marzo de 2017, sin perjuicio que en un futuro se pueda establecer una regulación más profunda.

#### *4.2.2. El gravamen y el incremento de valor*

Se aprueba una regulación en virtud de la cual no se someterán a gravamen los no incrementos ni las disminuciones del valor de los terrenos, de tal forma que, al quedar este tipo de operaciones al margen del impuesto, no será necesario proceder al cálculo de la base imponible en estos casos.

Con ello, los artículos de ambas Normas Forales declarados inconstitucionales en caso de inexistencia de incrementos de valor, sólo resultarán de aplicación a los casos en los que exista un incremento del valor de los terre-



nos y, por tanto, su contenido es constitucional, cumpliendo así con el fallo de la sentencia.

Tanto el Decreto Foral-Norma como el Decreto Normativo de Urgencia Fiscal establecen que para que nazca la obligación tributaria principal del IIVTNU será necesaria la existencia de incremento de valor de los terrenos, puesto de manifiesto a consecuencia de la transmisión de su propiedad por cualquier título, o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce limitativo del dominio, sobre los mismos.

Para conocer si existe ese no incremento o esa minusvalía, el Decreto Foral-Norma manifiesta que ha tratado de utilizar un sistema objetivo, que resulte de fácil aplicación para los ayuntamientos: la diferencia entre los valores de transmisión y adquisición, mismo sistema que recoge el Decreto Normativo de Urgencia Fiscal.

Por tanto, existirá incremento si el valor de transmisión es superior al valor de adquisición.

Dado que dichos valores pueden no desglosar la parte del valor correspondiente al valor del suelo y al valor de la construcción, para atribuir cada valor se tomará como referencia la proporción existente respecto del valor catastral vigente en el momento del devengo de este impuesto, del valor del suelo y del valor de la construcción.

En caso de que exista incremento de valor de los terrenos se procederá a determinar la base imponible, la cuota tributaria así como los demás elementos configuradores del tributo.

En caso de que no exista incremento de valor de los terrenos se mantendrá la obligación de presentar la declaración regulada en el artículo 7 de las Normas Forales correspondientes.

El Decreto Normativo de Urgencia Fiscal matiza además que en caso que no pueda determinarse la existencia o inexistencia de incremento de valor de los terrenos, se utilizará como valor el valor real que corresponda.

#### *4.2.3. El régimen transitorio*

El régimen transitorio viene detallado en la disposición transitoria de ambas normas, y establece los efectos que conlleva la nueva regulación con respecto a operaciones que hayan supuesto el devengo del impuesto y cuyas liquidaciones aún no hayan adquirido firmeza.

- Liquidaciones firmes correspondientes a devengos anteriores a 25 de marzo de 2017 (para el Decreto Foral-Norma) o fecha de publicación de la STC de 1 de marzo de 2017 (para el Decreto Normativo de Urgencia Fiscal).

En relación con las liquidaciones del IIVTNU, correspondientes a devengos anteriores a la fecha de publicación de la sentencia en el BOE, que hayan adquirido firmeza con anterioridad a dicha fecha, no les resultará de aplicación el artículo único del presente decreto foral-norma y, en consecuencia, se aplicarán las siguientes reglas:

1. No procederán rectificaciones, restituciones o devoluciones basadas en la aplicación de lo previsto en el artículo único del presente decreto foral-norma.

2. Continuarán hasta su completa terminación los procedimientos recaudatorios relacionados con las mismas y se exigirán íntegramente las deudas tributarias aplazadas o fraccionadas.

- Liquidaciones del IIVTNU practicadas a partir de 25 de marzo de 2017 (para el Decreto Foral-Norma) o fecha de publicación de la STC de 1 de marzo de 2017 (para el Decreto Normativo de Urgencia Fiscal), correspondientes a devengos anteriores a dicha fecha.

Lo dispuesto en el artículo único del presente decreto foral norma resultará de aplicación a las liquidaciones del IIVTNU, practicadas a partir de la fecha de publicación de la sentencia en el BOE correspondientes a devengos anteriores a dicha fecha, siempre que con anterioridad a la misma no se hubiese dictado liquidación que hubiera alcanzado firmeza correspondiente a dichos devengos.

- Liquidaciones recurridas en reposición y pendientes de resolución.

Los recursos de reposición que se encuentren pendientes de resolución a fecha de 25 de marzo de 2017, se resolverán teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo único del presente decreto foral-norma.

- Expedientes en el Tribunal Económico-Administrativo Foral o en Tribunales Económico-Administrativos Municipales.

El Tribunal Económico-Administrativo Foral y los Tribunales Económico-Administrativos Municipales remitirán a los ayuntamientos correspondientes los expedientes pendientes de resolución relativos al impuesto sobre el IIVTNU referidos a devengos anteriores a 25 de marzo de 2017, para que

practiquen, en su caso, nuevas liquidaciones teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo único del presente decreto foral-norma.

Al mismo tiempo, declararán concluidos los procedimientos, sin perjuicio de las reclamaciones que puedan interponer los interesados contra las nuevas liquidaciones que se dicten.

Mencionar que estos dos últimos puntos no son contemplados en el Decreto Normativo de Urgencia Fiscal que sin embargo si incluye como una tercera opción las liquidaciones recurridas en vía administrativa de recurso que se encuentren pendientes de resolución:

Los recursos en vía administrativa que se encuentren pendientes de resolución a la fecha de publicación de la sentencia en el BOE, se remitirán al órgano administrativo encargado de liquidación para que practique, en su caso, nueva liquidación teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo único del presente Decreto Normativo de Urgencia Fiscal.

#### *4.2.4. La entrada en vigor*

El Decreto Foral-Norma entró en vigor el 31 de marzo de 2017, el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Guipúzcoa, y surte efectos desde el 25 de marzo de 2017, fecha de publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional en el Boletín Oficial del Estado.

Por su parte el Decreto Normativo de Urgencia Fiscal entra en vigor el miércoles día 5 de abril de 2017 y surte efectos desde la publicación en el Boletín Oficial del Estado de la sentencia del Tribunal Constitucional de 1 de marzo de 2017.

En el Territorio Histórico de Vizcaya se adecua la normativa vizcaína en base a las Sentencias del Tribunal Constitucional de fecha 16 de febrero y 1 de marzo en relación a cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación a varios artículos de las Normas Forales de este impuesto del Territorio Histórico de Guipúzcoa y del Territorio Histórico de Álava, en aras de una mayor seguridad jurídica: se publica el Decreto Foral Normativo 3/2017, de 20 de junio, por el que se modifica la Norma Foral 8/1989, de 30 de junio, sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana de Vizcaya.

## 5. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 107.1, 107.2 Y 110.4 DEL TRLHL

Ya en Territorio Común, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Jerez de la Frontera planteó una cuestión inconstitucionalidad (número 4864-2016) en relación con el art. 107 del TRLHL por posible infracción del principio de capacidad económica (art. 31.1 CE).

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de mayo de 2017, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 15 de junio de 2017 (STC 59/2017) decide estimar la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4864-2016 y, en consecuencia, declarar que los artículos 107.1, 107.2 a) y 110.4 del TRLHL son inconstitucionales y nulos, pero únicamente en la medida que someten a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor.

El Pleno explica que *«el objeto del impuesto analizado es el 'incremento de valor' que pudieran haber experimentado los terrenos durante un intervalo temporal dado, que se cuantifica y somete a tributación a partir del instante de su transmisión, el gravamen, sin embargo, no se anuda necesariamente a la existencia de ese "incremento" sino a la mera titularidad del terreno durante un período de tiempo computable que oscila entre uno (mínimo) y veinte años (máximo)»*.

Añade que *«basta con ser titular de un terreno de naturaleza urbana para que se anude a esta circunstancia, como consecuencia inseparable e irrefutable, un incremento de valor sometido a tributación que se cuantifica de forma automática, mediante la aplicación al valor que tenga ese terreno a efectos del impuesto sobre bienes inmuebles al momento de la transmisión, de un porcentaje fijo por cada año de tenencia, con independencia no sólo del quantum real del mismo, sino de la propia existencia de ese incremento (SSTC 26/2017, FJ 3; y 37/2017, FJ 3). Sin embargo, parece claro que la circunstancia de que el nacimiento de la obligación tributaria se hiciese depender, entonces y también ahora, de la transmisión de un terreno, "podría ser una condición necesaria en la configuración del tributo, pero, en modo alguno, puede erigirse en una condición suficiente en un tributo cuyo objeto es el 'incremento de valor' de un terreno. Al hecho de esa transmisión hay que añadir, por tanto, la necesaria materialización de un incremento de valor del terreno, exponente de una capacidad económica real o, por lo menos, potencial. Sin embargo, cuando no se ha producido ese incremento en el valor del terreno transmitido, la capacidad económica pretendidamente gra-*

*vada deja de ser potencial para convertirse en irreal o ficticia, violándose con ello el principio de capacidad económica (art. 31.1 CE)».*

Es decir, el solo hecho de haber sido titular de un terreno de naturaleza urbana durante un determinado período de tiempo implica necesariamente el pago del impuesto, incluso cuando no se ha producido un incremento del valor o, incluso cuando se ha producido un decremento del mismo. Esta circunstancia, impide al ciudadano cumplir con su obligación de contribuir de acuerdo con su capacidad económica establecido en el artículo 31.1 de la Constitución Española.

### **Algunas precisiones**

La Sentencia de 11 de mayo de 2017 del Tribunal Constitucional se pronuncia en los mismos términos que las sentencias anteriormente mencionadas efectuando una serie de precisiones:

— Considera que el IIVTNU no es contrario a la Constitución sino únicamente en aquellos supuestos en los que somete a tributación situaciones inexpressivas de capacidad económica, aquellas que no presentan aumento de valor del terreno en el momento de la transmisión. Deben declararse inconstitucionales y nulos, en consecuencia, los arts. 107.1 y 107.2 a) TRLHL, «únicamente en la medida en que someten a tributación situaciones inexpressivas de capacidad económica»

— Se extiende la declaración de inconstitucionalidad y nulidad, por conexión con los arts. 107.1 y 107.2 a) LHL, al art. 110.4 LHL, teniendo en cuenta la íntima relación existente entre este último citado precepto y las reglas de valoración previstas en aquellos, cuya existencia no se explica de forma autónoma sino solo por su vinculación con aquel, el cual «no permite acreditar un resultado diferente al resultante de la aplicación de las reglas de valoración que contiene»

— Declara nulo e inconstitucional el artículo 107.2 a) del TRLRHL: «a) *En las transmisiones de terrenos, el valor de éstos en el momento del devengo será el que tengan determinado en dicho momento a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles*» y por tanto resultan afectados por la declaración de inconstitucionalidad los supuestos de transmisión de la propiedad plena, ya sea por negocios jurídicos *inter vivos* o *mortis causa*, a título oneroso o lucrativo, en los casos que se sometan a gravamen situaciones inexpressivas de capacidad económica, quedando excluidos:

- Los supuestos de constitución o transmisión de derechos reales limitativos del dominio.
- Las Transmisiones en las que el incremento del valor es ínfimo.
- Las Daciones en pago y ejecuciones hipotecarias y notariales con pérdida patrimonial que actualmente se configuran como exenciones.

Por todo ello, el Tribunal declara la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 107.1, 107.2 a) y 110.4 de la ley, pero *«solo en la medida en que no han previsto excluir del tributo las situaciones inexpressivas de capacidad económica por inexistencia de incrementos de valor»*.

*Corresponde al legislador adaptar el régimen legal del impuesto a las situaciones de inexistencia de incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana.*

Y es a partir de la publicación de la sentencia, que corresponde al legislador, en su libertad de configuración normativa, llevar a cabo *«las modificaciones o adaptaciones pertinentes en el régimen legal del impuesto que permitan arbitrar el modo de no someter a tributación las situaciones de inexistencia de incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana»*.

Por tanto, estamos a la espera de una nueva normativa, que regule la forma de determinar la existencia o no, de un incremento de valor, susceptible de ser sometido a tributación, y que dé respuesta y se adecue al contenido de esta Sentencia.

## 6. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Tras las resoluciones del Tribunal Constitucional sobre el IIVTNU, llega la **sentencia del Tribunal Supremo asumiendo la doctrina constitucional** sobre la materia.

La Sentencia número 1163/2018 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo reconoce que la liquidación del IIVTNU podrá anularse cuando el contribuyente demuestre la inexistencia de una plusvalía real y efectiva, por cualquier medio previsto en la LGT y, deberá ser la Administración Pública la que pruebe en contra de dichas pretensiones.

Así la propia sentencia contempla lo siguiente:

*«1. Corresponde al obligado tributario probar la inexistencia de incremento de valor del terreno onerosamente transmitido. Y este extremo, no solo se infiere con carácter general del artículo 105.1 LGT, conforme al cual ‘quien haga valer su derecho deberá probar los hechos constitutivos del mismo’, sino que también, y en el ámbito concreto que nos ocupa, ha sido puesto de relieve por el Pleno del Tribunal Constitucional en el FJ 5 b) de la STC 59/2017 [...].*

*2. Para acreditar que no ha existido la plusvalía gravada por el IIVTNU podrá el sujeto pasivo (a) ofrecer cualquier principio de prueba, que al menos indiciariamente permita apreciarla, como es la diferencia entre el valor de adquisición y el de transmisión que se refleja en las correspondientes escrituras públicas [cuyo valor probatorio sería equivalente al que atribuimos a la autoliquidación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales en los fundamentos de derecho 3.4 de nuestras sentencias de 23 de mayo de 2018 (RRCA núms. 1880/2017 y 4202/2017), de 5 de junio de 2018 (RRCA núms. 1881/2017 y 2867/2017) y de 13 de junio de 2018 (RCA núm. 2232/2017)[...]*

*3. Aportada —según hemos dicho, por cualquier medio— por el obligado tributario la prueba de que el terreno no ha aumentado de valor, deberá ser la Administración la que pruebe en contra de dichas pretensiones para poder aplicar los preceptos del TRLHL que el fallo de la STC 59/2017 ha dejado en vigor en caso de plusvalía [...].».*

Es decir, respecto a la acreditación de la inexistencia de una plusvalía «real y efectiva», corresponde al contribuyente probar que no se ha producido un incremento de valor del terreno y una vez aportada la prueba de que no ha aumentado de valor «deberá ser la Administración la que pruebe en contra de dichas pretensiones» pues el Tribunal considera que una plusvalía real y efectiva es «perfectamente constatable» con los medios de comprobación que contempla la Ley General Tributaria.

## **7. LAS MODIFICACIONES O ADAPTACIONES EN EL RÉGIMEN LEGAL DEL IMPUESTO**

### **7.1. El acuerdo de la FEMP de 30 de mayo de 2017**

La Junta de Gobierno de la Federación Española de Municipios y Provincias, reunida el 30 de mayo de 2017, tomó el acuerdo de instar al Gobierno de España a promover una iniciativa legislativa de reforma del IIVTNU, en aplicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional contra la norma estatal.

La FEMP planteaba dos opciones:

Por un lado adecuar el tributo a la evolución real del mercado inmobiliario. En este sentido, la base imponible debería adaptarse incorporando

para su determinación coeficientes de variación del mercado inmobiliario del suelo para cada año, manteniendo como referencia el valor catastral. Estos índices deberían actualizarse anualmente por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

La segunda opción es una reforma integral del impuesto sustituyendo la actual base objetiva por una nueva base que grave la capacidad económica real del sujeto pasivo, base que tendría en cuenta el incremento real de valor por la diferencia entre el valor de transmisión menos el valor de adquisición, extendiendo dicho incremento tanto al valor de la construcción (y no solo al suelo) así como a los inmuebles rústicos (y no solo a los urbanos).

## **7.2. El Proyecto de Ley por el que se modifica el TRLHL.**

El Grupo Parlamentario Popular ha presentado a la Mesa del Congreso de los Diputados una Proposición de Ley para la modificación del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el RDL 2/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias, con el objeto de dar respuesta a la sentencia del Tribunal Constitucional y establecer las modificaciones oportunas en el IITVNU.

El texto ha sido publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 9 de marzo de 2018 y según se desprende de la exposición de motivos parece ser una **solución provisional a la espera de las conclusiones que se alcancen por la Comisión de Expertos para la revisión y análisis del actual sistema de financiación local.**

**En esta Proposición para acreditar** la inexistencia de incremento de valor, como valores reales de transmisión y adquisición del terreno, se tomarán los efectivamente satisfechos respectivamente en la transmisión y adquisición del bien inmueble, que consten en los títulos que documenten la transmisión, o bien, en su caso, los comprobados por la Administración tributaria a quien corresponda la gestión de los impuestos que gravan la transmisión del inmueble, en caso de que sean mayores a aquellos.

Asimismo y con el objeto de mejorar técnicamente la determinación de la base imponible se sustituyen los porcentajes anuales aplicables sobre el valor del terreno para la determinación de la base imponible del impuesto por unos coeficientes máximos establecidos en función del número de años transcurridos desde la adquisición del terreno, actualizados anualmente, mediante norma con rango legal, teniendo en cuenta la evolución del mercado inmobiliario, así como los coeficientes de actualización de valores



catastrales a que se refiere el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

Los Ayuntamientos dispondrán de un plazo de 4 meses, a contar desde la entrada en vigor de la norma, para la adaptación de las Ordenanzas Fiscales reguladoras del IIVTNU a la nueva normativa, debiendo aprobar los correspondientes coeficientes para el cálculo de la base imponible del impuesto.

Destaca además que el nuevo supuesto de no sujeción tendrá efectos retroactivos desde el día 15 de junio de 2017 (fecha de la publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional 59/2017).

## **8. LA INSEGURIDAD JURÍDICA**

Partiendo del hecho de que la Sentencia del Tribunal Constitucional fue publicada en junio de 2017, la inacción mantenida por el legislador ha abierto un proceso, demasiado largo de inseguridad jurídica.

Algunos Ayuntamientos continúan exigiendo el impuesto, bien por auto-liquidación o bien por liquidación, siendo el contribuyente el que debe probar si hubo o no incremento de valor y de qué cuantía o, entendiendo que el impuesto es inaplicable como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad y anulación de parte de sus preceptos.

Otros, sin embargo, han acordado procedimientos de devolución de ingresos indebidos del IIVTNU, la suspensión de su curso, hasta que el legislador defina los supuestos de incremento o ausencia de valor.

Por otro lado, y según el Magistrado D. Juan Pedro Quintana, hay hasta cuatro posiciones distintas de los Tribunales:

- a) Inaplicación siempre.
- b) Inaplicación cuando no exista incremento de valor, recayendo una carga de prueba atenuada sobre el contribuyente.
- c) Inaplicación cuando no exista incremento de valor, con carga de la prueba plena para el contribuyente.
- d) Prueba del incremento de valor del inmueble a cargo del Ayuntamiento.

En definitiva, ¿cómo debe gestionarse el tributo?:

- ¿No liquidar por considerar que no existe una norma que permita determinar si hay o no incremento de valor?
- ¿Liquidar solamente los casos donde claramente se produzcan incrementos de valor?
- ¿Liquidar en todo caso exigiendo un mínimo de prueba?
- ¿No liquidar porque parte del articulado está declarado inconstitucional?

Cabe mencionar además lo qué ocurre con los procedimientos judiciales pendientes en el momento de declararse la inconstitucionalidad dependiendo de la opción que tome el legislador. Al respecto surgen también voces discordantes sobre las actuaciones a realizar en caso de sentencias firmes en la fecha de declaración de inconstitucionalidad, de liquidaciones tributarias firmes en la fecha de declaración de inconstitucionalidad, respecto de las liquidaciones que se están practicando y procedimientos administrativos en curso, tratamiento distinto ante las liquidaciones o autoliquidaciones.

## 9. CONCLUSIONES

El IIVTNU es una figura ya tradicional en nuestro ordenamiento jurídico, que se ha mantenido a lo largo del tiempo debido a la enorme capacidad recaudatoria en los entes locales españoles.

Como puede observarse el IIVTNU ha generado problemas ya desde su regulación en la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas locales y, actualmente la inacción del legislador genera un importante vacío normativo que deriva en una gran incertidumbre, tanto para los entes locales, como gestores del tributo, como para el ciudadano, como sujeto pasivo del mismo.

Se requiere con carácter de urgencia la aprobación de la nueva normativa que dé respuesta y se adecue a la sentencia del Tribunal Constitucional para evitar la actual situación de indefensión y de inseguridad jurídica.

## BIBLIOGRAFÍA

ARNAL SURIA, S. «Los Nuevos impuestos municipales y otras exacciones de derecho público de las entidades locales». Grupo editorial Siete, Valencia, 1990.

CARPIZO BERGARECHE, J., «La cuantificación de la base del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana» *Revista*

*Tributaria Oficinas Liquidadoras* Núm. 39. Abril/Junio, Colegio de Registradores, 2013.

CHICO DE LA CÁMARA, P. «Pérdidas de valor en el IIVTNU y principio de capacidad económica». *Revista Tributos Locales* núm. 111. Junio-Julio, REGRESA, Madrid, 2013.

LOPEZ LEON, J. «Gestión e inspección del Impuesto sobre el incremento de los terrenos de naturaleza urbana», *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*. Wolters Kluwer, 2011

QUESADA SANTIUSTE, F. «Impuesto sobre el incremento de los terrenos de naturaleza urbana». Bayer Hermanos S.A. 2001

MORENO SERRANO, B. «Impuesto sobre el incremento de los terrenos de naturaleza urbana». *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*. Wolters Kluwer, 2012.

PEREZ DE AYALA, J. L., «El impuesto municipal sobre el incremento de valor de los terrenos: ¿un impuesto sobre una ficción legal?». *Revista del Instituto de Estudios Económicos*. Núm. 4, 2000.

SERRALLONGA Y SIVILLA, M. M. «Impuesto sobre el incremento de los terrenos de naturaleza urbana». Bayer Hermanos, S.A., 2000.



## CAPÍTULO VIII

---

# **LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN LOCAL DERIVADAS DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA**

Hilario M. HERNÁNDEZ JIMÉNEZ  
*Jefe del Servicio Jurídico de Urbanismo  
Ayto. de Alcalá de Guadaíra (Sevilla)  
Profesor Asociado del Dpto. de Derecho Público  
Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)  
hilariohj@gmail.com*



## 1. INTRODUCCIÓN

En una primera aproximación al régimen propio de funcionamiento de las Entidades Locales y a sus fuentes de financiación, seguramente nos detendríamos en la importancia que en este punto tiene la presión fiscal y tributaria que la Corporaciones efectúan sobre sus vecinos, de modo que los ingresos fiscales serían considerados como el principal y casi único sostén económico considerable por todo aquel que se plantee analizar cuáles son los recursos financieros de un Ayuntamiento en esta materia.

Un repaso por la enumeración de los recursos de las Entidades Locales que se contiene en el artículo 2 del 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, revela que los tributos propios y las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas pueden considerarse como la principal fuente de financiación, sin que de dicha enumeración resulten ingresos directamente procedentes de la actividad urbanística, salvo las sanciones impuestas en ejercicio de la potestad disciplinaria o los propios tributos directamente relacionados con los actos administrativos derivados de la actividad urbanística como son las licencias.

Sin embargo, la actividad urbanística es susceptible de generar considerables recursos económicos a modo de ingresos procedentes de su patrimonio obtenido por la actividad urbanística y «demás de derecho privado», siendo esta última una clausula residual que encierra conceptos tan amplios como los ingresos derivados de convenios urbanísticos o incluso de compromisos de patrocinio incluidos en ellos.

También otras prestaciones de derecho público se derivan de la actividad urbanística a modo de obligaciones impuestas a los propietarios resultantes de la tramitación de instrumentos de naturaleza urbanística, que no tienen naturaleza impositiva.

Constituye este trabajo un intento de sistematizar toda esa relación de fuentes de ingresos de la Administración local que se deriva de la actividad urbanística, incluyendo también, a la inversa, supuestos que no deben suponer actividad impositiva y recaudadora de la Administración en esta materia y que, sin embargo, en la práctica se revela utilizada por los Ayuntamientos frente a los administrados.

## 2. ACTIVIDAD URBANÍSTICA DE LAS ENTIDADES LOCALES

El derecho de propiedad que las personas físicas y jurídicas ostentan sobre los terrenos lleva inherente al mismo el derecho de uso, disfrute y explotación, así como el derecho de disposición, aunque siempre sujeto a las limitaciones que resulten de la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable por razón de las características y situación del bien. Esta concreta afirmación constituye manifestación expresa de la interrelación entre las diversas normas legales que forman parte del ordenamiento jurídico pues, si bien el primer inciso deriva de la regulación del derecho de propiedad en el Código Civil, el segundo sobre las limitaciones impuestas por la legislación sectorial aplicable, se incluye en la legislación estatal de suelo que contiene los principios básicos referidos al suelo en cuanto recurso natural y también económico.

La ordenación territorial y urbanística, pues, impone limitaciones y establece el marco de actuación para el ejercicio por los propietarios de sus derechos de edificación o construcción y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo.

Sin embargo, los desarrollos urbanísticos que transforman el territorio desde su inicial vocación y destino natural, hasta su conversión en ciudad como ámbito donde se desenvuelve la actividad humana, tienen como mecanismo de previsión, ejecución y control, tres etapas muy definidas: la planificación urbanística que ordena el terreno configurando los usos admisibles y las condiciones para su ejercicio; la gestión jurídica de la transformación del territorio y la consecuente ejecución física de esa actividad transformadora; y la disciplina urbanística que fiscaliza *a priori* el cumplimiento de las condiciones de ordenación sometiendo a licencia los actos de edificación, junto con la intervención de la Administración como policía administrativa respecto de las actuaciones ejecutadas sin licencia o contraviniendo sus determinaciones. Como manifestación previa a la planificación urbanística pero sin obligatoria intervención, se sitúa el ámbito de la plani-



ficación del territorio a escala superior a la de los concretos ámbitos de desarrollo urbano.

*La actividad urbanística exige la manifestación de las potestades públicas de planificación, gestión y disciplina.*

De este modo, partimos del principio de que la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo constituyen las distintas fases de la actividad urbanística que exige ineludiblemente la manifestación de las potestades públicas de la planificación, gestión y disciplina urbanística. También la ordenación territorial constituye una potestad pública cuya manifestación es previa al inicio de la actividad de planificación urbanística, pero sin ser imprescindible para la puesta en marcha de los procesos de desarrollo urbano. La actividad urbanística se manifiesta y desarrolla a través de la intervención de agentes públicos y privados. Los primeros, generalmente, a través de las Entidades Locales como administraciones actuantes fiscalizadoras de la actividad y con competencias en la aprobación de los instrumentos de planeamiento que ordenan el territorio —compartidas en este caso con la Administración autonómica—, de los instrumentos de gestión que lo ejecutan y con competencias de policía en la disciplina urbanística. Como señala el artículo 3.3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, los poderes públicos «formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional».

Los agentes privados están constituidos por los particulares, concepto de ámbito subjetivo más amplio que los propietarios de los terrenos, pues la legislación legitima a terceros no propietarios a participar en la actividad urbanística, como es el caso por ejemplo del agente urbanizador. Así resulta del artículo 8.2 del Texto Refundido estatal: «Los particulares, sean o no propietarios, deberán contribuir, en los términos establecidos en las leyes, a la acción urbanística de los entes públicos, a los que corresponderá, en todo caso, la dirección del proceso, tanto en los supuestos de iniciativa pública, como privada».

### **3. FUENTES DE FINANCIACIÓN DERIVADAS DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

La ordenación del territorio se integra dentro de las competencias autonómicas, excluida por tanto del alcance competencial de las Entidades Locales.

La ordenación del territorio constituye, por tanto, una función pública destinada a establecer una conformación física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad, siendo sus objetivos específicos la articulación territorial interna y con el exterior del ámbito considerado y la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo económico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico; todo ello con el fin de conseguir la plena cohesión e integración del ámbito, su desarrollo equilibrado y, en definitiva, la mejora de las condiciones de bienestar y calidad de vida de sus habitantes.

En atención a los motivos indicados, la ordenación del territorio encuentra su nivel propio de actuación en el ámbito supralocal, regional y subregional, sin que se ejerza dicha competencia en ámbitos de estricto alcance territorial local.

De hecho, las competencias propias reconocidas a las Entidades Locales en el artículo 25.2.a de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, hacen referencia al urbanismo y no a la ordenación del territorio.

Por tanto, debemos concluir que la actividad de la ordenación del territorio no genera ingresos directos imputables en la financiación local, sin perjuicio, claro está, de la incidencia económica que la materialización de sus previsiones pueda conllevar.

### **4. FUENTES DE FINANCIACIÓN DERIVADAS DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO**

#### **4.1. Tasas**

La tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento no generan ingresos directos a las Entidades Locales, aun cuando, en la práctica, ha sido frecuente en otros tiempos que los Ayuntamientos liquidasen tasas por tales conceptos.

La jurisprudencia se ha encargado de consolidar el criterio de que no pueden aplicarse tasas, dada la naturaleza normativa propia los planes de urbanismo «cuyo alcance desborda, independientemente de quiénes hayan sido sus promotores, el limitado campo del beneficio o afección particular, imprescindible para el establecimiento de la tasa». Esta afirmación ya se contenía en la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 1991, Ponente: Enríquez Sancho, Ricardo.

También la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 2000, recurso 3567/1995, se ha manifestado en términos similares: «(...) resulta claro que, en este caso, no se da el hecho imponible configurador de las tasas. En efecto, atendiendo los instrumentos normativos de ejecución de planeamiento —como él mismo atiende— al interés general, se excluye por ello su descenso a la contemplación singular del beneficio particular, consustancial de la idea tributaria que encierra el concepto tasa».

Incluso los Estudios de Detalle, configurados como los instrumentos de planeamiento de menor rango y alcance urbano y territorial, deben quedar excluidos de la sujeción a tasa liquidable a su promotor, también por su rango normativo. La sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 1993, recurso 1593/1990, tiene dicho que «no se opone a esta conclusión que el Estudio de Detalle que da lugar a la liquidación impugnada haya sido redactado, conforme al art. 140.1 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 23 junio 1978, por un particular pues, en cualquier caso, el planeamiento urbanístico es una potestad administrativa que responde a la necesidad de atender a los intereses generales del territorio en una consideración que, desde el punto de vista fiscal en que ahora nos encontramos, sobrepasa la de la protección de los concretos intereses de los propietarios de los terrenos afectados por aquellas actuaciones».

En consecuencia, pueden relacionarse los siguientes argumentos para excluir la sujeción a tasa municipal por la tramitación de instrumentos de planeamiento: a) La naturaleza normativa de todos los instrumentos de planeamiento urbanístico es algo predominantemente aceptado por la doctrina y reiteradamente proclamado por la jurisprudencia por lo que en modo alguno puede cohonestarse su formulación con la idea de beneficio; b) El planeamiento urbanístico es una potestad administrativa que responde a la necesidad de atender a los intereses generales del territorio; c) La finalidad de ejecución de determinaciones generales de planeamiento, desborda el limitado ámbito del beneficio particular.

## 4.2. Garantías

Excluida la posibilidad de liquidar tasas por la tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento, no encontramos otros recursos económicos que constituyan fuentes de financiación de las Entidades Locales por la potestad de planeamiento municipal. Ello sin perjuicio de las cantidades que puedan ingresarse en la tesorería municipal como garantías en metálico exigidas por la aprobación de un instrumento de planeamiento.

Efectivamente, el artículo 46.c del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, establece que los Planes Parciales que se refieran a urbanizaciones de iniciativa particular, entre otras determinaciones, han de contener «garantías del exacto cumplimiento de dichos compromisos por importe del 6 por 100 del coste que resulta para la implantación de los servicios y ejecución de las obras de urbanización, según la evaluación económica del propio Plan Parcial. Las garantías podrán prestarse en metálico, en valores públicos o mediante aval bancario». Esta garantía debe aportarse con carácter previo a la aprobación del Plan Parcial y ser devuelta o cancelada cuando se ejecuten y recepcionen las obras de urbanización, sin perjuicio de sus sustitución por otras garantías exigidas en el proceso posterior de ejecución del planeamiento.

No es frecuente, sin embargo, que las garantías se constituyan en metálico, habida cuenta el importe elevado que suele resultar al tomar como base del porcentaje exigido el coste de la implantación de los servicios y ejecución de las obras de urbanización, por lo que lo normal ha sido que las garantías se constituyan mediante avales bancarios.

Ahora bien, el incumplimiento por los propietarios de las obligaciones urbanísticas, y especialmente las relativas a la programación temporal de la ejecución, puede derivar en la incautación y ejecución de la garantía, convirtiendo ésta en ingreso en metálico que debe ser destinado necesariamente a cubrir el objeto garantizado, esto es, la ejecución de las obras de urbanización.

La insuficiencia del importe obtenido por la ejecución de la garantía determina que la Administración deba valorar y motivar qué actuaciones vaya a ejecutar de forma subsidiaria, debiendo destinar los fondos recaudados a la ejecución de actuaciones inmediatas que salvaguarden el interés

público, como puede ser la adopción de medidas de seguridad si las obras de urbanización han sido comenzadas.

### **4.3. Convenios de planeamiento**

La tramitación de instrumentos de planeamiento suele ir precedida de la formalización de convenios urbanísticos, entendiéndolos éstos como aquéllos relativos a la formación o innovación de un instrumento de planeamiento. La necesidad por parte de los propietarios de los terrenos de obtener un pronunciamiento municipal sobre las bondades urbanísticas de un suelo clasificado como no urbanizable, ha justificado en ocasiones la formalización de convenios urbanísticos donde se recoge el compromiso de la Administración de reclasificar los terrenos en la elaboración del instrumento de planeamiento general del municipio en la próxima revisión de éste o, directamente, a través de una innovación con el carácter de modificación puntual.

La utilidad práctica de estos convenios en lo relativo a las determinaciones municipales que comentamos, no ha sido reconocida, como no puede ser de otra manera, por ningún cuerpo normativo, siendo de generalizada articulación en los textos legales urbanísticos que estos convenios de planeamiento sólo tendrán el efecto de vincular a las partes para la iniciativa y tramitación del pertinente procedimiento sobre la base del acuerdo respecto de la oportunidad, conveniencia y posibilidad de concretas soluciones de ordenación y en ningún caso vincularán a las Administraciones públicas en el ejercicio de sus potestades.

Sin embargo, el propietario particular que suscribe el convenio obtiene desde luego un respaldo comercial evidente a sus terrenos clasificados como suelos no urbanizables pues, aunque la reclasificación se llevará a cabo con un nuevo instrumento de planeamiento, la determinación municipal en tal sentido otorga un plus valorativo de consideración. Incluso han sido utilizados por los particulares estos compromisos municipales en los convenios de planeamiento para facilitar la financiación bancaria para su adquisición. También es frecuente que los convenios de planeamiento previos a la tramitación de la innovación del instrumento vigente, prevean una recalificación de un suelo ya clasificado, es decir, la previsión de un uso distinto del establecido en la ordenación pormenorizada vigente.

Pero al margen del interés particular en la formalización de estos convenios urbanísticos de planeamiento, ha sido también frecuente que entre el contenido de sus determinaciones se incluya la obligación del particular de

abonar una cantidad determinada de dinero al Ayuntamiento, incluso periodificando los hitos de los pagos en función del estado de tramitación de la innovación del plan a que se refiera, sin perjuicio de prever un pago a su formalización.

No es objeto de este trabajo analizar la naturaleza jurídica de los convenios urbanísticos de planeamiento, pero sí de resaltar que la jurisprudencia se ha mostrado muy estricta con el destino de los pagos por los particulares en los convenios de planeamiento.

En primer lugar, debemos recordar que el artículo 9.8 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana —como también se recogía en sus textos predecesores—, establece que «los convenios o negocios jurídicos que el promotor de la actuación celebre con la Administración correspondiente, no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente, en perjuicio de los propietarios afectados. La cláusula que contravenga estas reglas será nula de pleno Derecho».

En virtud de dicha determinación, los convenios no pueden imponer en el desarrollo de ejecución del planeamiento obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente, en perjuicio de los propietarios afectados, debiéndose entender que tal previsión es para salvaguarda de los intereses de los propietarios del ámbito al que se refiere el convenio; pero, en principio, nada obsta a que el particular que firme el convenio asuma de forma voluntarista obligaciones adicionales más gravosas que las establecidas legalmente. Por esta vía, es decir, la de la asunción de obligaciones voluntarias por los propietarios en los convenios urbanísticos, los Ayuntamientos han encontrado en estos instrumentos una vía de financiación complementaria al propio desarrollo urbanístico, mediante aportaciones económicas de los propietarios.

El legislador autonómico se ha hecho eco de esta generalizada práctica y, como ha ocurrido en la comunidad andaluza, el artículo 30.2.3<sup>a</sup> de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en la redacción dada por la Ley 2/2012, de 30 de enero), tras regular la posibilidad de que mediante convenio urbanístico se realice la valoración de la cantidad sustitutoria en metálico del aprovechamiento urbanístico de cesión, establece que «cuantas otras aportaciones económicas se realicen en virtud del convenio, cualquiera que sea el concepto al que obedezcan, deberán, igual-

mente, integrarse en el patrimonio público de suelo de la Administración que lo perciba, salvo que tengan por objeto asumir gastos de urbanización».

Esta previsión choca con el principio de caja única propio de la tesorería municipal, pero lo que implica es una afectación finalista del importe abonado mediante convenio urbanístico de planeamiento para los fines propios del patrimonio público de suelo, como ocurre con los recursos propios de esta institución en base al tradicional principio de «patrimonio llama a patrimonio». Por tanto, con una previsión como la citada, la vía de financiación local a través de las cantidades recaudadas con convenios de planeamiento se ve limitada a los fines propios del patrimonio público de suelo.

No podemos dejar de citar al referirnos a los convenios de planeamiento y a los compromisos asumidos por los particulares, a las previsiones contenidas en éstos sobre la directa ejecución por el particular de equipamientos u otras obras públicas, lo que choca frontalmente con los principios propios de la contratación pública, salvo que las actuaciones asumidas estén directamente relacionadas con el ámbito en el que queden incluidos los terrenos en su consideración de sistemas generales u otras cargas suplementarias que se impongan precisamente en el Plan General municipal. De este modo, debe evitarse la mala *praxis* de incluir en los convenios urbanísticos de planeamiento determinaciones de las que resulten compromisos de los particulares de realizar abonos u otras prestaciones en favor de la Administración (por ejemplo cesión de terrenos), desvinculadas del sentido finalista del convenio referido a unos terrenos en concreto. *Praxis* a la que, en parte y en lo que se refiere al abono de cantidades económicas, se hace frente con la afectación de dichos ingresos a los fines del patrimonio público de suelo.

#### **4.4. Determinaciones específicas del planeamiento**

Indirectamente, el planeamiento contiene determinaciones que afectarán a la financiación local por cuanto de la ordenación urbanística resultarán parcelas dotacionales que serán objeto de cesión obligatoria y gratuita en favor de la Administración en la aprobación del correspondiente proyecto de reparcelación, siendo que algunas de esas parcelas dotacionales serán objeto de explotación económica mediante concesión.

*Las fuentes de financiación del planeamiento urbanístico: tasas, garantías, convenios y determinaciones.*

Esta previsión es aplicable a las dotaciones constituidas por equipamientos o sistemas de interés público y social, siendo de interés la regulación normativa que se incluya en las ordenanzas urbanísticas aplicables sobre los usos permitidos en dichas dotaciones, usos que podrán ser explotados por particulares a través de la figura de la concesión, con la repercusión del canon a favor de la Administración.

También del planeamiento han de resultar parcelas a adjudicar a la Administración por la cesión del aprovechamiento urbanístico correspondiente que se establezca en la legislación urbanística aplicable, parcelas que se integrarán en el patrimonio público municipal de suelo y que podrán generar recursos con su explotación o enajenación, integrables en el propio patrimonio público.

O, alternativamente como hemos anticipado antes, sustituir la adjudicación a la Administración de las parcelas correspondientes al porcentaje de cesión por su equivalente económico, siendo el momento de aprobación del proyecto de reparcelación el momento en el que dicho abono se ha de realizar o, incluso, previamente, previo convenio urbanístico formalizado al efecto.

## **5. FUENTES DE FINANCIACIÓN DERIVADAS DE LA GESTIÓN DEL PLANEAMIENTO**

### **5.1. Adjudicación de parcelas**

Como hemos avanzado, es en la gestión del planeamiento donde se ha de materializar la cesión a la Administración del suelo urbanizado correspondiente al porcentaje de cesión que establezca la legislación urbanística autonómica aplicable, siempre sobre un tipo de referencia; al respecto, el legislador estatal en el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 tiene establecido en el artículo 18.1.b que entre los deberes de las actuaciones de urbanización está el de «entregar a la Administración competente y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística. Con carácter general, el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior no podrá ser inferior al 5 por ciento ni superior al 15 por ciento».



La adjudicación de parcelas resultantes en favor de la Administración se concretará en el instrumento equidistributivo que se apruebe en el ámbito de actuación, pudiendo resultar adjudicataria la Administración actuante por distintos conceptos: a) por la cesión del suelo urbanizado correspondiente al porcentaje que establezca la legislación urbanística; b) por la diferencia entre el aprovechamiento objetivo establecido para la unidad, el aprovechamiento de cesión y el aprovechamiento subjetivo al que tienen derecho los propietarios; c) por su condición de propietario en el ámbito; d) por la cesión obligatoria y gratuita de las parcelas dotaciones correspondientes a dotaciones.

La adjudicación referida en la letra d) no se corresponde con parcelas lucrativas, sino con parcelas que no tienen aprovechamiento lucrativo y cuyo destino es la incorporación en el demanio público, por lo que adquirirán el carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles, sin perjuicio de la rentabilidad económica que pueda derivarse de su explotación a través del régimen de concesión. A tales cesiones se refiere el artículo 18.1.a del Texto Refundido estatal también como deber de los propietarios en las actuaciones de urbanización: «Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención».

*La cesión obligatoria y gratuita de las parcelas se incorporan al demanio público y tienen carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles.*

Y de las parcelas lucrativas referidas en las letras a, b y c antes referidas, solo las que derivan de la cesión del porcentaje que establezca la legislación urbanística se adquieren por la Administración en el concepto de urbanizadas, es decir sin carga urbanizadora para la Administración; el resto, las resultantes de los excesos de aprovechamiento y las adquiridas en la condición de propietario en virtud del principio de subrogación real, llevan inherente la correspondiente carga urbanizadora, resultando gravadas en el proyecto de reparcelación con la afección urbanística a que se refiere el artículo 19 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística.

También respecto de las distintas parcelas de resultado adjudicadas al Ayuntamiento en el proyecto de reparcelación debemos diferenciar un distinto régimen jurídico: por un lado, las referidas en las letras a y b anteriores (cesión del aprovechamiento correspondiente al porcentaje establecido por la legislación urbanística autonómica y excesos de aprovechamiento) que se incorporan en el patrimonio público de suelo, quedando afectas a su destino finalista; por otro, las adjudicadas por subrogación real en la condición de la Administración actuante de propietaria de fincas aportadas en el ámbito reparcelable, que se incorporarán en dicho patrimonio si las fincas aportadas ya estaban integradas, o si la Administración lo decide voluntariamente; y en tercer lugar, las parcelas dotacionales de cesión obligatoria y gratuita que no se incorporan en el patrimonio público de suelo en atención a su carácter demanial y no patrimonial.

La regulación del régimen jurídico de los bienes integrantes en el patrimonio público de suelo es competencia autonómica, sin perjuicio de la regulación básica contenida en los artículos 51 y siguientes del Texto Refundido estatal, disponiendo el artículo 52.1 sobre su destino la siguiente regla: «Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, salvo lo dispuesto en el artículo 18.2 a). Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos, de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, o de carácter socio-económico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana».

El carácter separado de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo fue reconocido por el Texto Refundido de 1992 y se ha mantenido hasta la actualidad, provocando que el régimen jurídico sea distinto, no solo que el de los bienes demaniales, por supuesto, sino además, que el de los restantes bienes patrimoniales de la Administración local. Este régimen jurídico va a determinar el procedimiento de cesión, enajenación e incluso la llevanza de su propia contabilidad, así como la aplicación de la máxima «patrimonio llama a patrimonio», que implica que los bienes obtenidos por la enajenación mediante permuta de bienes del patrimonio se integran igualmente en éste, así como que el precio obtenido por su venta y cualquier

ingreso derivado de su gestión, formarán parte igualmente de los recursos del propio patrimonio.

En los últimos tiempos es frecuente en nuestras Administraciones locales justificar el destino de determinadas inversiones con cargo a los patrimonios públicos de suelo, al margen de su afección a vivienda protegida, amparando dicha justificación en los otros usos de interés social. La motivación en este caso del interés social que conlleve la actuación es fundamental en el expediente justificativo del recurso integrante del patrimonio público de suelo.

Sobre el concepto jurídico indeterminado de «usos de interés social» el profesor Tomás-Ramón Fernández (2017) ya escribió sobre la necesidad de dar una interpretación no restrictiva. Y la jurisprudencia, por su parte, ha afirmado que «el denominado interés social (a cuyo amparo se puede destinar el metálico obtenido por enajenación del Patrimonio del Suelo) no equivale siempre al interés urbanístico», definiéndolo como aquel que «tiende a que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas o a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud o a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social» (sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2001, recurso 4723/1996). Otros autores como Menendez Rexach (1993), han mantenido que en el concepto «usos de interés social encajaría cualquier operación razonable encaminada a la satisfacción de las necesidades colectivas».

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 9 de diciembre de 2002, recurso 591/1998, señaló que «la fijación de fines de interés social se halla en el núcleo de la actividad discrecional del legislador quién, atendiendo a las necesidades y sensibilidades sociales de cada momento, goza de un margen razonable para determinar qué fines, en una situación determinada pueden revestir suficiente trascendencia para ser considerados como de interés social. Para ello es suficiente con que tenga competencias en la materia y con que el *test* de razonabilidad a que la actividad de los poderes públicos está sujeta no demuestre la existencia de elementos de arbitrariedad o desviación de poder en su decisión».

Ahora bien, la inversión municipal con recursos procedentes del patrimonio público municipal de suelo incide en la aún vigente regla del gasto, por cuanto no son el producto de la enajenación en el ejercicio actual de terrenos y demás inversiones ni transferencias finalistas de otras administraciones públicas. La ejecución, por tanto, de las inversiones previstas con tales

recursos, computará a efectos de la regla de gasto incidiendo negativamente en el cumplimiento de la misma en el ejercicio que se lleve a cabo, circunstancia que se ha de poner de manifiesto en la fiscalización del correspondiente expediente de modificación presupuestaria.

*El interés social justifica el destino de algunas inversiones con cargo al patrimonio público de suelo.*

Han sido los legisladores autonómicos los que han perfilado el régimen de los bienes integrantes del patrimonio público a partir de esta línea aperturista en su destino. Ya en 2002, la exposición de motivos de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, señaló que «se flexibiliza la composición de los bienes integrantes del patrimonio público de suelo y se amplían los posibles destinos de este patrimonio para que, junto a su primigenia función de poner en el mercado suelo para vivienda con algún régimen de protección y otros usos de interés público, puedan contribuir globalmente a dotar a las Administraciones públicas de recursos para la actuación pública urbanística, debiendo ser destacado su papel en la mejora de la ciudad en su sentido más amplio».

Y como ejemplo de la regulación finalista extensiva de los patrimonios públicos de suelo, podemos citar el artículo 181.1.c de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, que permite destinar los bienes y fondos integrantes del Patrimonio Municipal de Suelo, entre otras finalidades, a «actuaciones públicas para la urbanización y ejecución, en su caso, de sistemas generales, dotaciones, servicios y equipamientos públicos locales o generales».

## **5.2. Iniciativa pública en la gestión del planeamiento.**

La gestión del planeamiento urbanístico mediante el desarrollo de la actuación urbanizadora puede llevarse a cabo bajo la modalidad de gestión directa o indirecta. La gestión directa implica una iniciativa pública en la gestión urbanística acometiendo la Administración actuante las actuaciones propias de dicho desarrollo: formulación del instrumento de planeamiento de desarrollo, formulación de los instrumentos de gestión (proyecto de reparcelación y de urbanización) y ejecución material de la obra de urbanización. Solo en el sistema de expropiación urbanística asume la Administración actuante la financiación de la actuación urbanizadora con sus propios recursos porque, precisamente a consecuencia de la expropiación de los terrenos

incluidos en el ámbito de actuación, es la Administración la propietaria de las parcelas resultantes, salvo los supuestos en que se haya acordado con el expropiado el pago en especie o la liberación de la expropiación.

Pero el sistema típico de iniciativa pública es el de cooperación urbanística donde los propietarios aportan la totalidad de los terrenos de cesión obligatoria y gratuita, soportan la ocupación de cualesquiera otros terrenos necesarios para la ejecución de las obras de urbanización y otorgan a la Administración actuante la disposición fiduciaria de éstos y abonan los gastos de urbanización y los de gestión del sistema que les correspondan, bien satisfaciendo las cantidades que por tal concepto les sean giradas, bien aportando con carácter forzoso, mediante reparcelación, parte del aprovechamiento lucrativo, de la edificabilidad o de los solares resultantes que les correspondan. Por su parte, la Administración actuante asume íntegramente la actividad de ejecución, pudiendo optar para su desarrollo entre la gestión directa, a través de sus propios medios o contratando la prestación de servicios y ejecución material de las obras a terceros por los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público, o por la gestión indirecta, en la que concede la actividad de ejecución al agente urbanizador mediante la convocatoria del correspondiente concurso con arreglo a lo dispuesto en la legislación urbanística autonómica aplicable.

*La gestión del planeamiento urbanístico público puede desarrollarse mediante modalidad de gestión directa o indirecta.*

Para el caso de que la Administración opte por la gestión directa a través de sus propios medios o suscribiendo contratos de servicios o de ejecución de obras para llevar a cabo la actuación urbanizadora, deberá repercutir cuotas de urbanización como mecanismo de financiación de los gastos a soportar. Algunas legislaciones urbanísticas han previsto la posibilidad de que la recaudación de las cuotas de urbanización pueda realizarse con carácter anticipado al devengo de la asunción de los costes, como es el caso de la legislación urbanística andaluza, cuyo artículo 124.a de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre dispone que la Administración podrá «exigir de los propietarios, incluso por la vía de apremio, el pago anticipado de cantidades a cuenta de los gastos de urbanización. Estas cantidades no podrán exceder del importe de las inversiones previstas para los seis meses siguientes». Esta previsión es similar a la contenida en el artículo 33 del 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 que, tras establecer en el apar-

tado primero que «las contribuciones especiales se devengan en el momento en que las obras se hayan ejecutado o el servicio haya comenzado a prestarse», el apartado segundo establece que «sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, una vez aprobado el acuerdo concreto de imposición y ordenación, la entidad local podrá exigir por anticipado el pago de las contribuciones especiales en función del importe del coste previsto para el año siguiente. No podrá exigirse el anticipo de una nueva anualidad sin que hayan sido ejecutadas las obras para las cuales se exigió el correspondiente anticipo».

De este modo, salvo previsión legal como la comentada, la Administración deberá acometer y sufragar los gastos propios de la actuación urbanizadora y repercutirlos a los propietarios vía cuotas de urbanización para su liquidación, primero en voluntaria y, en caso de impago, en vía ejecutiva. La no previsión de liquidación de las cuotas de urbanización por anticipado puede suponer un quebranto importante en el régimen económico financiero de la Administración, por cuanto los costes de la actuación urbanizadora son de suficiente envergadura como para asumirlos íntegramente la Administración y repercutirlos posteriormente a los propietarios. En este caso, parece recomendable que el acuerdo de imposición de las cuotas de urbanización se adopte por conceptos propios de costes de urbanización, es decir, aprobar las cuotas correspondientes a los gastos de redacción del instrumento de planeamiento cuando se haya contratado y redactado y girar dichas cuotas a continuación; aprobar las cuotas igualmente por los gastos del proyecto de urbanización, del proyecto de reparcelación; incluso respecto de la ejecución de las obras, podrá aprobarse la liquidación de cuotas por los costes devengados por las certificaciones de obra emitidas. En todo caso, tampoco encontramos obstáculo legal para que reglamentariamente, incluso en las propias normas urbanísticas del PGOU se regule, incluso por remisión, un régimen jurídico similar al de las contribuciones especiales al objeto de poder liquidar las cuotas por anticipado.

### **5.3. Garantías en el proceso de gestión urbanística**

Al igual que comentamos en el apartado 4.2 que en el proceso de planeamiento se habrán de constituir determinadas garantías en favor de la Administración, también procede constituir garantías en el proceso de gestión del planeamiento, sobre todo con la constitución de las Juntas de Compensación y con la aprobación de los proyectos de urbanización.

En tales casos, estas garantías podrán constituirse complementando la previamente constituida con el instrumento de planeamiento de desarrollo, o constituirse en su totalidad sustituyendo a esta última.

Ante las dificultades financieras de los particulares de constituir garantías de importe elevado en metálico e incluso mediante aval bancario por los cuantiosos costes que genera, en la práctica se está poniendo de manifiesto la posibilidad de constituir dichas garantías en favor de la Administración mediante hipotecas voluntarias.

Las garantías que admite el artículo 108.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, se circunscriben a tres: en efectivo o valores de Deuda Pública, mediante aval bancario y el seguro de caución.

A la vista de lo anterior, parece claro, en principio, que no cabría admitir una modalidad de garantía distinta de las expresamente admitidas por la legislación. No obstante, debe señalarse que algunas legislaciones autonómicas han venido a ampliar, tanto en el ámbito legal como el reglamentario, la tipología de las garantías que puedan ser admitidas.

Este es el caso de la comunidad de Castilla La Mancha (Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo) o de Valencia (Ley 5/2014, de 25 de julio) que, con distintas variantes, admiten con carácter general en garantía de las obligaciones derivadas de los desarrollos urbanísticos, la constitución por los promotores de garantías reales mediante hipoteca. A título de ejemplo, el artículo 150.1.b de la ley valenciana admite que se garantice el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas «por garantía real de hipoteca, en los términos que autorice la administración actuante y que reglamentariamente podrán precisarse. En todo caso, ha de tratarse de primera hipoteca sobre bien libre de cargas, de ocupantes y de compromisos comerciales que dificulten su futura liquidación. Su valor ha de garantizar con suficiencia la obligación de la que responden, según tasación reciente».

Aunque expresamente no se recoja en el resto de legislaciones urbanísticas, tanto el Código Civil (artículo 1.861) como la legislación hipotecaria (artículo 104) permiten constituir hipoteca sobre bienes inmuebles en garantía de toda clase de obligaciones, siendo la obligación en este caso la de garantizar el desarrollo de los trabajos de urbanización.

Ha de traerse también a colación lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, referido a las garantías para

el aplazamiento y fraccionamiento del pago de la deuda tributaria, en tanto que establece que cuando se justifique que no es posible obtener dicho aval o certificado o que su aportación compromete gravemente la viabilidad de la actividad económica, la Administración podrá admitir garantías que consistan en hipoteca, prenda, fianza personal y solidaria u otra que se estime suficiente, en la forma que se determine reglamentariamente.

*Algunas comunidades autónomas han ampliado las garantías inmobiliarias con respecto a lo establecido en la normativa estatal.*

Los argumentos anteriores deben motivar la aceptación de la hipoteca unilateral como garantía del cumplimiento de las obligaciones urbanísticas, siendo recomendable si no está prevista en la legislación aplicable, que las ordenanzas urbanísticas del planeamiento de aplicación, general o de desarrollo, concretasen una serie de condiciones de general aplicación en todo el municipio, como por ejemplo: 1ue se trate de primera hipoteca libre de cargas, de ocupantes y compromisos comerciales que dificulten su futura liquidación; y que su valor, según tasación reciente, ha de garantizar con suficiencia el importe de la obligación de la que responden incrementado en un treinta por ciento para cubrir intereses, costos y gastos.

Ante un eventual incumplimiento por parte de los promotores, el Ayuntamiento, conforme a lo previsto en el artículo 129 de la Ley Hipotecaria, ejercería la acción hipotecaria directamente contra la finca conforme a lo establecido en el Título IV del Libro III de la Ley de Enjuiciamiento Civil, con las especialidades que se establecen en su Capítulo V, para hacer efectiva la obligación que la hipoteca garantiza.

## **6. FUENTES DE FINANCIACIÓN DERIVADAS DE LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO**

### **6.1. Licencias urbanísticas**

La ejecución del planeamiento supone materializar sus determinaciones sobre el suelo apto para ello una vez llevada a cabo la actuación urbanizadora. Es decir, una vez ejecutada la urbanización y, por tanto, actuando sobre solares urbanizados, la ejecución del planeamiento conlleva la edificación conforme a los usos y tipologías establecidos en el planeamiento y previa la concesión de la preceptiva licencia urbanística. La concesión de las licencias urbanísticas conlleva una importante fuente de financiación para las entida-



des locales bajo una doble modalidad: las tasas y el impuesto de construcciones, instalaciones y obras.

Las tasas por la concesión de la licencia de obras han de estar establecidas en la correspondiente ordenanza fiscal y se devengan con la solicitud de la licencia, procediéndose a su abono, bien en régimen de autoliquidación o mediante liquidación girada por la Administración. Constituye el hecho imponible de la tasa la actividad municipal técnica y administrativa, tendente a verificar si los actos de edificación y uso del suelo sujetos a licencia urbanística conforme a la legislación autonómica aplicable que se hayan de realizarse en el término municipal, se ajustan a las normas urbanísticas de edificación y policía previstas en la normativa legal y reglamentaria y en la normativa urbanística vigente conforme al instrumentos de planeamiento aplicable. En cuanto a la base imponible, las ordenanzas fiscales han de definir ésta utilizando como referencia el coste real y efectivo de la obra a ejecutar y aplicando como cuota tributaria el porcentaje definido en la correspondiente ordenanza fiscal. Las ordenanzas fiscales regularán además los supuestos de desistimiento del solicitante de la licencia de obras y el porcentaje de devolución que proceda, por ejemplo en función del estado de tramitación de la licencia (con emisión de informe técnico o no).

Junto a la tasa por la tramitación de la licencia urbanística, la otra fuente de financiación municipal por su concesión es el devengo del impuesto de construcción, instalaciones y obras, regulado expresamente en los artículos 100 y siguientes del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Se trata en este caso de un tributo indirecto cuyo hecho imponible está constituido por la realización dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, o para la que se exija presentación de declaración responsable o comunicación previa, siempre que la expedición de la licencia o la actividad de control corresponda al Ayuntamiento de la imposición. La base imponible se determina en función del coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra, y se entiende por tal, a estos efectos, el coste de ejecución material de aquélla. Y el tipo de gravamen del impuesto será el fijado por cada Ayuntamiento, sin que dicho tipo pueda exceder del 4% (artículo 102.3 del Texto Refundido).

Es particularidad propia del impuesto que se devenga en el momento de iniciarse la construcción, instalación u obra, aun cuando no se haya obtenido la correspondiente licencia, lo que determina, por un lado, que no puede

liquidarse mientras no se haya concedido la licencia, salvo que la obra se haya ejecutado o iniciado sin licencia, en cuyo caso puede liquidarse, sin perjuicio de la legalización posterior y del ejercicio de las potestades de disciplina urbanística de la Administración.

Un supuesto problemático se presenta cuando la Administración tramita expediente de legalización de obras ejecutadas, debiéndose determinar cuál sea el plazo de prescripción para la liquidación del impuesto. Este plazo es el regulado en el artículo 66 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que establece que prescribirán a los cuatro años «el derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación».

Al respecto, resulta didáctica la consulta 0016-12 de la Dirección General de Tributos que se pronuncia en los siguientes términos: «El hecho imponible en el ICIO viene constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija la obtención de la correspondiente licencia municipal de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, o para la que se exija presentación de declaración responsable o comunicación previa. El hecho imponible comienza a realizarse al iniciarse la ejecución de la obra y termina con su completa ejecución, momento en que la Administración tributaria, tras comprobar cuál ha sido su coste efectivo, puede girar la liquidación definitiva que proceda (artículo 103.1 del TRLRHL), aunque el artículo 103.4 del TRLRHL fije el devengo no en este momento final, sino en el inicial de la fecha de comienzo de la construcción, instalación u obra. El cómputo del plazo de prescripción del ICIO se inicia desde que finaliza la obra gravada y ello porque, aunque el hecho imponible del impuesto comienza a realizarse con la ejecución de la obra, como el ICIO no es un impuesto instantáneo, ese hecho imponible se desarrolla en el lapso de tiempo que media entre el comienzo y la finalización de la obra».

Este criterio determina que ante una construcción realizada sin licencia, puede haber prescrito el plazo para liquidar el impuesto de construcciones, instalaciones y obras, aunque el particular inste la legalización. Pero, sin embargo, puede no haber transcurrido el plazo de la Administración para el ejercicio de la acción de restitución de la legalidad urbanística que, siendo originariamente cuatro años en casi todas las legislaciones autonómicas, está siendo aumentado de forma distinta (por ejemplo, seis años en Andalucía —artículo 185.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre—, ocho años en Baleares —artículo 196.1 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre— o quince años en

Valencia —artículo 236 de la Ley 5/2014, de 25 de julio—). Un supuesto también característico de las licencias de obra y del impuesto de construcciones, instalaciones y obras, es el relativo a la declaración de caducidad de las licencias o la renuncia efectuada por el particular, en ambos casos sin que la obra esté ejecutada. En tales casos, no estando ejecutadas las obras no se ha producido el hecho imponible, procediendo en primera instancia la devolución del impuesto abonado.

Un matiz esencial en la procedencia de las devoluciones del ICIO abonado o para analizar la posibilidad de prescripción del derecho a la devolución, es el del *dies a quo* de dicho plazo; es decir, debe determinarse cuándo comienza el plazo de prescripción de cuatro años o cuándo se origina el deber de devolución. En este sentido y siendo como se ha dicho que el ICIO grava la realización de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, su devolución procederá cuando quede acreditado que la obra no se ha ejecutado y, además, y esto es lo importante, hayan cesado los efectos de la licencia concedida a tal fin. Efectivamente, si la obra no se ha ejecutado pero la licencia está vigente, ya porque esté en situación de prórroga, ya porque, aun cuando haya transcurrido el período de su vigencia, no haya sido expresa y formalmente caducada —ya que ésta no opera automáticamente—, no procede la devolución del ICIO.

*Las licencias urbanísticas llevan aparejadas elevadas fuentes de recaudación a través de tasas y del Impuesto de construcciones, instalaciones y obras.*

Solamente podría devengarse el derecho a su devolución y el inicio del plazo de prescripción cuando cesen los efectos de la licencia por alguno de los siguientes motivos: solicitud del particular y declaración de la Administración de renuncia de la licencia; y declaración por la Administración de caducidad de la licencia. Solo a partir de entonces entendemos procede devolver el ICIO, iniciándose el cómputo de cuatro años de prescripción por el ingreso indebido de la Administración.

La materialización de las edificaciones mediante las preceptivas licencias de obra, conlleva la necesidad de conceder otras licencias urbanísticas que también generan la liquidación de la tasa preceptiva, como son las licencias de ocupación o utilización una vez terminada la obra y previa a la concesión de la licencia de apertura o declaración responsable de inicio de la actividad,

y las resoluciones de calificación provisional y definitiva de vivienda protegida que, en algunas Comunidades Autónomas, corresponde a los Ayuntamientos (artículo 9.2.g de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía).

## **6.2. Actuaciones sobre suelo no urbanizable**

Los usos propios del suelo no urbanizable son los vinculados a las explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales, cinegéticas u otras análogas, pudiéndose ejecutar en dicho suelo por estar vinculado a los usos citados, construcciones e instalaciones que no supongan ni tengan como consecuencia la transformación de dicho destino, ni de las características de la explotación. Estas actuaciones están sujetas de forma ordinaria a licencia urbanística, sin perjuicio de las autorizaciones de carácter sectorial que sean exigibles. Pero, además, el suelo no urbanizable es susceptible de acoger usos denominados impropios en función de su naturaleza y destino que también requerirán la ejecución de construcciones e instalaciones que, además del sometimiento ordinario al régimen de la licencia urbanística y a las autorizaciones sectoriales, debe ser objeto de una previa declaración de su interés público y social.

Las legislaciones autonómicas han regulado de forma distinta, sobre todo a efectos terminológicos, el procedimiento declaración de dicho interés público y social de los usos impropios del suelo no urbanizable, atribuyendo la competencia de tal declaración a las Entidades Locales en unos casos o a la Administración autonómica en otros, sobre todo en atención a la categoría de especial protección a que se someta el suelo no urbanizable, y compartiendo como elemento común la previsión del abono por el promotor de una cantidad económica a la Administración actuante por el aprovechamiento autorizable en tal clase de suelo.

La Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura en el artículo 18.3 prevé, previa calificación urbanística que atribuya el correspondiente aprovechamiento, que pueda materializarse el mismo previo cumplimiento, entre otras obligaciones, del pago de un canon urbanístico cuya cuantía será «como mínimo del dos por ciento del importe total de la inversión a realizar para la ejecución de las obras, construcciones e instalaciones e implantación de las actividades y los usos correspondientes, excepto en el supuesto del uso residencial familiar no vinculado a explotaciones de naturaleza agrícola, forestal, ganadera, cinegética al servicio de la

gestión medioambiental o análoga en el que se aplicará una cuantía mínima del 5 por ciento» (artículo 27.2).

También se refiere a un canon de participación municipal en el uso o aprovechamiento atribuido por la calificación el artículo 64.3 del Decreto Legislativo 1/2010 de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-la Mancha, cuya cuantía «será del dos por ciento del importe total de la inversión en obras, construcciones e instalaciones a realizar».

La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía se refiere a la cantidad devengada por los usos autorizables en suelo no urbanizable distintos de los propios de éste, como prestación compensatoria que «se devengará con ocasión del otorgamiento de la licencia con una cuantía de hasta el diez por ciento del importe total de la inversión a realizar para su implantación efectiva, excluida la correspondiente a maquinaria y equipos» (artículo 52.5). La naturaleza jurídica de esta prestación o canon es análoga a la tributaria propia del impuesto de construcciones, instalaciones y obras por cuanto la cantidad establecida tiene por objeto gravar los actos de edificación, construcción, obras o instalaciones no vinculados a la explotación agrícola, pecuaria, forestal o análoga, en suelos que tengan el régimen del no urbanizable, al objeto de establecer la necesaria compensación por el uso y aprovechamiento de carácter excepcional en esta clase de suelo que conllevarían las actuaciones permitidas.

*La declaración de interés público y uso social del suelo no urbanizable es competencia en unos casos de las comunidades autónomas y en otros de las entidades locales.*

Pero, de la regulación contenida en las legislaciones autonómicas debemos colegir que nos encontramos ante una obligación asumida por el promotor de la actuación y cuya naturaleza es la propia de los ingresos de derecho público de naturaleza no tributaria.

En cuanto al destino de los importes recaudados, también de forma generalizada se ha establecido que dichos ingresos se integran en los recursos propios de los patrimonios públicos de suelo quedando afectados a los destinos propios de éstos. Es práctica frecuente en los municipios aprobar ordenanzas que establecen horquillas porcentuales para determinar la prestación o canon aplicable, en función del carácter invasivo de la actuación sobre el suelo no urbanizable, la especial protección a que esté sometido el suelo o

incluso el carácter de entidad con o sin ánimo de lucro de la promotora de la actuación.

## **7. FUENTES DE FINANCIACIÓN DERIVADAS DE LA DISCIPLINA URBANÍSTICA**

La ejecución de actuaciones sin licencia urbanística o en contra de sus determinaciones legitima a la Administración actuante a incoar dos procedimientos distintos aunque íntimamente relacionados; el primero, el de restitución de la legalidad para la reposición de lo ejecutado al estado anterior y, el segundo, el sancionador para imponer la sanción que corresponda por la infracción cometida. Aun versando ambos expedientes sobre los mismos hechos, son múltiples las diferencias entre ambos procedimientos, como por ejemplo el carácter real de las medidas de restitución de la legalidad y personal del procedimiento sancionador, los plazos de prescripción de la acción de la Administración para exigir la restitución y los de prescripción de la infracción, o el resultado final, pues en el primero se resolverá sobre la restitución de lo ejecutado sin o en contra de la licencia y en el segundo la resolución podrá determinar la imposición de una sanción económica.

Las sanciones urbanísticas se impondrán a resultas del correspondiente procedimiento sancionador regulado en las legislaciones autonómicas, siendo de aplicación a efectos procedimentales de forma supletoria las determinaciones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en atención a lo dispuesto en su disposición adicional primera, y de aplicación básica los principios regulados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. También es frecuente que las sanciones urbanísticas se incluyan entre los recursos de los patrimonios públicos de suelo, aunque alguna legislación contiene la particularidad de concretar su destino especialmente a actuaciones previstas en el planeamiento, en equipamientos y espacios libres dentro de la ciudad consolidada, una vez descontado el coste de la actividad administrativa de inspección que reglamentariamente se establezca (artículo 197.2 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía).

En el caso que de la actuación realizada sin licencia o en contra de sus determinaciones aparezcan indicios del carácter de delito del propio hecho que motivó su incoación (delitos contra la ordenación del territorio y urbanismo tipificados en los artículos 319 y 320 del Código Penal), el artículo 56 del Texto Refundido estatal de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana establece que «el órgano competente para imponer la sanción lo pondrá en

conocimiento del Ministerio Fiscal, a los efectos de exigencia de las responsabilidades de orden penal en que hayan podido incurrir los infractores, absteniéndose aquél de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado. La sanción penal excluirá la imposición de sanción administrativa sin perjuicio de la adopción de medidas de reposición a la situación anterior a la comisión de la infracción».

Como recomendación, advertida por la Administración actuante la actuación generadora del expediente de protección de la legalidad que pueda constituir un delito contra la ordenación del territorio y urbanismo, deberían incoarse simultáneamente los dos procedimientos, el de restitución de la legalidad y el sancionador, acordando en este su último su simultánea suspensión y traslado al Ministerio Fiscal a los efectos establecidos en el artículo 56 del Texto Refundido. La oportunidad de la incoación e inmediata suspensión está justificada en el hecho de que si no se aperturas en diligencias penales o resultasen sobreesidas, se devolverán las actuaciones a la Administración actuante para la imposición de la sanción urbanística, que no procedería en caso de que hubiese prescrito la infracción; prescripción que queda interrumpida si, incoado el procedimiento, se acuerda su suspensión inmediata.

De diferente naturaleza de las sanciones urbanísticas son las multas coercitivas que la Administración imponga en caso de incumplimiento de una orden de restitución en un expediente de restitución de la legalidad, o de una orden de ejecución por incumplimiento de la obligación de mantener los terrenos, construcciones y edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Las multas coercitivas constituyen una modalidad de ejecución forzosa de los actos administrativos alternativa en los casos de orden de restitución u orden de ejecución a la ejecución subsidiaria. Carecen por tanto de una finalidad retributiva o represiva, siendo que su finalidad es «vencer la resistencia del destinatario del acto a cumplir una decisión administrativa. En definitiva, se trata de obtener la acomodación de un comportamiento obstativo del destinatario del acto a lo dispuesto en la decisión administrativa previa» (sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 2018, recurso 1502/2017). Constituye, por tanto, la multa coercitiva una manifestación de la autotuela ejecutiva de la Administración por lo que no ha de someter su imposición al régimen y principios del procedimiento sancionador.

Su adopción irá motivada por los principios de proporcionalidad y adecuación y protección del interés público, sobre todo, en lo que respecta a los

actos de naturaleza urbanística cuya ejecución pretende, a la hora de optar por la multa coercitiva o la ejecución subsidiaria como medidas de ejecución forzosa de los actos administrativos incumplidos. Debe ponderarse razonablemente la procedencia de la multa coercitiva cuando no haya una inmediata afección al interés público, de modo que la postergación del momento de ejecución si las multas no ofrecen el resultado previsto no ocasione un perjuicio a dicho interés. Piénsese en una orden de ejecución incumplida consistente en reparar la cubierta de un edificio con peligro de desprendimiento sobre el viario público. La ejecución forzosa de tal acto incumplido debe llevarse a cabo a través de la ejecución subsidiaria y no de la multa coercitiva. Por el contrario, el incumplimiento de una orden de restitución de una obra sin licencia puede ser objeto de imposición de multas coercitivas antes de acordar la ejecución subsidiaria, pues esta última implica una inicial financiación municipal, sin perjuicio de la repetición contra el interesado, que no siempre alcanza resultados satisfactorios.

*Las actuaciones sin licencia urbanística o en contra de las normas se salda con un procedimiento de restitución de legalidad y otro sancionador, que adaptan las comunidades autónomas.*

Ahora bien, debemos analizar particularmente la regulación de cada legislación autonómica sobre el destino de las multas coercitivas impuestas, ya que puede establecerse que el destino de lo recaudado quede afecto a la ejecución subsidiaria una vez impuestas un número determinado de multas. Por ejemplo, el artículo 158 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía dispone respecto de las multas coercitivas en las órdenes de ejecución incumplidas, que se impondrán hasta diez multas coercitivas con periodicidad mínima mensual, por valor máximo, cada una de ellas, del diez por ciento del coste estimado de las obras ordenadas, cuyo importe quedará afectado a la cobertura de los gastos que genere efectivamente la ejecución subsidiaria de la orden incumplida, a los que habrá que sumar los intereses y gastos de gestión de las obras. En los mismos términos se pronuncia el artículo 182.5.b de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana.

Otras legislaciones sin embargo, como la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (artículo 136.4), no han previsto expresamente el destino de las multas recaudadas a financiar la posterior ejecución forzosa de la Administración: «En caso de incumplimiento de la orden de ejecución, la administración municipal procederá a la ejecución forzosa mediante la



imposición de multas coercitivas de 1.000 a 10.000 euros, reiterables trimestralmente, sin que en ningún caso puedan superar individualmente o en su conjunto el 75% del coste de reposición de la edificación o de una nueva construcción con características similares, excluido el valor del suelo». En los mismos términos se pronuncia el artículo 106.5 del Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

## **8. CONCLUSIONES**

Las financiación de las Administraciones locales a través de los desarrollos urbanísticos ha sido una constante en los últimos años sobre todo los de expansión del negocio inmobiliario. La directa generación de ingresos a través principalmente del impuesto de construcciones, instalaciones y obras con un porcentaje máximo del cuatro por ciento sobre el presupuesto de ejecución materia de la obra, ha constituido una fuente de ingresos muy importante, compitiendo casi al nivel de la recaudación por el impuesto de bienes inmuebles.

Junto a esta financiación tributaria, las cesiones de aprovechamiento urbanístico han repercutido a las arcas municipales ingentes inyecciones económicas sobre todo por los acuerdos de la Administración con los promotores de las actuaciones urbanísticas de sustituir la cesión de suelo urbanizado por su equivalente en metálico. A esta práctica se ha intentado poner coto al menos en los desarrollos de suelos residenciales con suelo para vivienda protegida, estableciendo incluso el legislador estatal que «la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva a que se refiere la letra b) el apartado 1 del artículo 20» (artículo 18.1.b del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana).

También ha contribuido a aumentar los ingresos urbanísticos los compromisos de pago de cantidades económicas por los promotores a la Administración a través de convenios urbanísticos, debiendo ser la Administración local muy prudente al aceptar estas cantidades pues, al constituir cargas económicas añadidas a las propias de los desarrollos urbanísticos, aunque sean voluntariamente asumidas por el promotor firmante del convenio y repercutibles a terceros afectados, no cabe duda de que al final se repercutirá al adquirente final de las viviendas.

En fin, las Administraciones locales han de intervenir con criterios de razonabilidad y prudencia en relación con los ingresos derivados de las sustituciones en metálico de las cesiones de aprovechamiento, debiendo en tales casos cumplir escrupulosamente los destinos de tales ingresos como integrantes de los patrimonios públicos de suelo.

Siendo que, además de los ingresos anteriores, los derivados convenios urbanísticos, de las sanciones urbanísticas y de las actuaciones en suelo no urbanizable se integrarán en el patrimonio público de suelo, es conveniente que el legislador autonómico, incluso por la vía de disposición reglamentaria, regule pormenorizadamente los fines concretos a que se destinarán tales ingresos, incluso priorizando sus destinos, alejándose en su regulación de conceptos jurídicos indeterminados que dificulten la exacta interpretación de su contenido, abocando a interminables discusiones y disputas entre los regidores municipales ávidos de invertir todo lo recaudado por vía urbanística en cualquier actuación sobre la ciudad consolidada, y los técnicos municipales responsables de la fiscalización del gasto público que encorseten dichos destinos a los particulares establecidos por el legislador.

## **BIBLIOGRAFÍA**

MENENDEZ REXACH, A. «Reflexiones sobre el Significado actual de los Patrimonios Públicos», *Ciudad y Territorio* núm. 95-96, pág. 216, 1993.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. *Manual de Derecho Urbanístico*, 10ª ed., Civitas, 2017.

### **Legislación**

*Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, 1985.

*Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León*, 1999.

*Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, 2002.

*Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria*, 2003.

*Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja*, 2006.

*Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana, 2014.*

*Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, 2015.*

*Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, 2016.*

*Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, 2017.*

*Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, 1978.*

*Real Decreto 7/2015, de 30 de octubre, Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, 2015.*



## **CAPÍTULO IX**

---

# **LA ACTIVIDAD MEDIOAMBIENTAL EN LAS ENTIDADES LOCALES Y SU FINANCIACIÓN**

Manuel VÁZQUEZ SESMONDE  
*Jefe del Servicio de Desarrollo Territorial y Medio Ambiente de la Diputación  
de A Coruña*  
*manuel.vazquez@dacoruna.gal*



## RESUMEN<sup>(\*)</sup>

El presente trabajo tiene por finalidad destacar el importante papel que las entidades locales, principalmente ayuntamientos y diputaciones, tienen en la protección del medio ambiente. Se trata de presentar el lugar que ocupan las entidades locales en esta temática en relación con todo el entramado institucional global. La incidencia de la crisis financiera internacional en nuestro país y las reformas legislativas aprobadas han modelado las competencias locales orientándolas hacia su simplificación. No obstante, en la tarea ingente que los entes locales han asumido tanto por decisión legislativa como por decisión de sus órganos rectores, las posibilidades de financiación son numerosas, aunque no en las finalidades y cuantías que sería deseable. También se expone el caso de la Diputación de A Coruña y como responden los ayuntamientos ante un ofrecimiento de financiación de actuación propiamente medioambiental.

## PALABRAS CLAVE

Diputación, Ayuntamiento, Medio ambiente.

## ABSTRACT

The purpose of this paper is to highlight the important role that local entities, mainly municipalities and county councils, play in the protection of the environment. It is about presenting the place occupied by local entities in this subject in relation to the entire global institutional framework. The incidence of the international financial crisis in our country and the approved legislative reforms have shaped local competences, guiding them towards their simplification. However, in the huge task that local authorities have assumed both by legislative decision and by decision of their governing bodies, the funding possibilities are numerous, although not in the purposes and amounts that would be desirable. The case of the Diputación de A Coruña is also exposed and how the municipalities respond to an offer of funding for environmental action.

## KEYWORDS

Provincial council, municipality, environment.

---

(\*) **Agradecimiento:**  
A Ana Cristina Pérez Maroño y Andrea Tojo Villanueva por su labor de documentación y recopilación.





## 1. INTRODUCCIÓN

Cuidar y mejorar el medio ambiente, entorno en el que desarrollarán su existencia las generaciones presentes y las futuras<sup>(1)</sup>, es una encomienda para toda la sociedad. En un entorno tan globalizado, las entidades locales, por su proximidad con la ciudadanía, tienen un papel clave en esta responsabilidad. La administración local desempeña un papel fundamental pues tiene en sus manos una función motora de la concienciación medioambiental individual y colectiva.

El 20/01/2018 el periódico La Voz de Galicia publicó los resultados de una consulta sobre medio ambiente realizada por el Instituto Sondaxe en los se informaba que la primera preocupación de los gallegos/as era la degradación del entorno natural, por encima de cuestiones de importancia capital como el desempleo, las pensiones y el envejecimiento de la población<sup>(2)</sup>.

Resulta extraño considerar que un 80% de los encuestados/as mantenían esta opinión, cuando en las consultas de opinión publicadas por el CIS<sup>(3)</sup>, los problemas medioambientales no superan, en el mejor de los casos, el 3%. De hecho, el Barómetro de julio de 2018 indica que únicamente el 0,9% de los encuestados considera que los problemas medioambientales están en los 3 primeros problemas que actualmente existen en España.

---

(1) «El desarrollo duradero es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades». Del Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo «Nuestro futuro común», de 16/06/1987. Este informe es también conocido como «Informe Brundtland». Referencia web: <http://undocs.org/es/A/42/427>

(2) La noticia puede consultarse en: [https://www.lavozdegalicia.es/noticia/faigaliciaverde/2018/01/20/situacion-medio-ambiente-principal-preocupacion-gallegos/0003\\_201801-G20P24991.htm](https://www.lavozdegalicia.es/noticia/faigaliciaverde/2018/01/20/situacion-medio-ambiente-principal-preocupacion-gallegos/0003_201801-G20P24991.htm)

El periódico La Voz de Galicia promueve el Programa Voz Natura (<http://www.voznatura.es/>), del que ya se han realizado 21.ª ediciones.

(3) Centro de Investigaciones Sociológicas. Web: <http://www.cis.es/cis/opencms/ES/index.html>

Situándonos en contexto, probablemente por la época en la que se realizó la consulta, la sensibilidad de la población gallega hacia su entorno natural se encontraba en su punto más álgido. En el mes de octubre de 2017, Galicia fue asolada por pavorosos incendios que arrasaron su patrimonio natural e incluso provocaron víctimas humanas. En pocos días, la superficie calcinada en 2017 fue mayor que la de los años 2014, 2015 y 2016 juntos.

Podría considerarse que la cuestión medioambiental siempre está presente para la sociedad, aunque en la mayor parte de las ocasiones sea en un segundo plano. Esto no impide que ante circunstancias imprevistas pase a ocupar uno de los tres primeros puestos en la preocupación ciudadana.

Contrariamente a lo concluido en los informes del CIS, la última encuesta especial del Eurobarómetro sobre «Actitudes de los ciudadanos europeos hacia el medio ambiente»<sup>(4)</sup>, llevada a cabo en los 28 Estados miembros entre el 23/09 y el 02/10 de 2017, infiere que proteger el medioambiente es importante para el 94% de los europeos/as. Dos tercios de los encuestados/as dicen que la UE debería hacer más por el medio ambiente y un número cada vez mayor también quiere que la UE aborde sus preocupaciones ambientales. Se constata también que cada vez más se toman medidas individuales para ayudar a reducir nuestra huella ambiental, y que las entidades locales son las instituciones mejor valoradas con referencia a su actividad medioambiental.

Parece claro, y urgente, una actuación desde las administraciones decidida e inequívoca en materia de política ambiental.

A nivel político, el medio ambiente puede tomar un nuevo impulso con la reciente creación del Ministerio para la Transición Ecológica, desmarcándose así de las áreas de gestión de agricultura, pesca y alimentación, a las que estos últimos años había estado ligado. Como se indicó en la presentación del nuevo gabinete, con la creación de este ministerio «se pretende concentrar las principales políticas encaminadas a construir un futuro sostenible, por lo que puede resultar interesante ver algunos de sus principales desafíos en un país en el que al debate sobre el cambio climático, sus consecuencias y desafíos no se les ha prestado la debida atención desde el ámbito público»<sup>(5)</sup>.

---

(4) Disponible en: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2156>

(5) Referencia web: <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/Paginas/2018/prdi06062018.aspx>

El tema medioambiental parece ocupar la preferencia en el desarrollo de las políticas públicas. Sin embargo, el éxito de este renovado impulso dependerá, esencialmente, del grado de implicación presupuestaria. Y en la práctica, habrá que contar necesariamente con ayuntamientos y diputaciones, entidades que trabajan en el día a día local.

## 2. COMPETENCIAS LOCALES EN MEDIO AMBIENTE

La actuación medioambiental de las entidades locales ha venido marcada desde la década de 1980 por la política seguida por la Unión Europea. En la actualidad, el medio ambiente es una temática que tiene una importancia capital para la UE. Gracias al acervo comunitario, esta materia ha tenido una atención creciente en todas las administraciones españolas.

*La importancia del acervo comunitario: el Acta Única Europea de 1987 fue factor decisivo para la relevancia de la política medioambiental en la UE*

En su consideración normativa, las entidades locales desarrollan las competencias delimitadas por el legislador nacional y autonómico, que siguen, en numerosas ocasiones, las pautas marcadas por las políticas comunitarias. La política medioambiental ocupa un lugar preferente en la UE y ello se traduce en numerosas disposiciones que deben ser aplicadas o acogidas por los Estados miembros. Esta importancia ha servido de guía y acicate para el resto de administraciones, incluida la local. A nivel nacional, es el Estado quien tiene asignadas las competencias básicas, y son las comunidades autónomas las que, en función de su interés, las han desarrollado.

*La transversalidad de la temática medioambiental para las políticas europeas*

### 2.1. El medioambiente en la Unión Europea

#### 2.1.1. Evolución normativa e institucional

El medio ambiente adquirió relevancia para la Comunidad Europea a partir de 1972. Tras la I Cumbre de la Tierra auspiciada por la ONU, cele-

brada en Estocolmo en junio de 1972<sup>(6)</sup>, por primera vez en la Comunidad Europea, en la Cumbre de Jefes de Estado celebrada en París los días 19 y 20 de octubre de 1972, se reconoce la necesidad de establecer una política comunitaria específica para el medio ambiente. Así, en la exposición inicial 3ª de su Declaración se indica:

La expansión económica, que no es un fin en sí, debe prioritariamente permitir atenuar la disparidad en las condiciones de vida. Debe perseguirse con la participación de todos los «partenaires» sociales. Debe traducirse en una mejora, tanto de la calidad como del nivel de vida. Conforme al espíritu europeo, se prestará una particular atención a los valores y bienes no materiales y a la protección del medio ambiente, a fin de poner el progreso al servicio del hombre.

Y ya en su Declaración 8ª, dedicada al Medio Ambiente, menciona:

Los Jefes de Estado y de Gobierno subrayan la importancia de una política del medio ambiente en la Comunidad. Con este fin, invitan a las instituciones de la Comunidad a establecer, antes del 31 de julio de 1973, un programa de acción ajustado a un calendario preciso.

El Acta Única Europea de 1987 introdujo un Capítulo nuevo en el Tratado CEE, el VII, dedicado exclusivamente al medio ambiente. Su texto, que ha servido de base para los Tratados posteriores, declara que la acción de la

---

(6) La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (CNUMAH), también conocida como Conferencia de Estocolmo, fue una conferencia internacional convocada por la Organización de Naciones Unidas celebrada en Estocolmo, Suecia entre el 5 y el 16 de junio de 1972. Fue la primera gran conferencia que se organizó sobre cuestiones medioambientales, y marcó un punto de inflexión en el desarrollo de la política internacional en dicha tarea. En su Declaración 7 indica:

«Para llegar a esa meta será menester que ciudadanos y comunidades, empresas e instituciones, en todos los planos, acepten las responsabilidades que les incumben y que todos ellos participen equitativamente en la labor común. Hombres de toda condición y organizaciones de diferente índole plasmarán, con la aportación de sus propios valores y la suma de sus actividades, el medio ambiente del futuro. Corresponderá a las administraciones locales y nacionales, dentro de sus respectivas jurisdicciones, la mayor parte de la carga en cuanto al establecimiento de normas y la aplicación de medidas en gran escala sobre el medio. También se requiere la cooperación internacional con objeto de allegar recursos que ayuden a los países en desarrollo a cumplir su cometido en esta esfera. Hay un número cada vez mayor de problemas relativos al medio que, por ser de alcance regional o mundial o por repercutir en el ámbito internacional común, requerirán una amplia colaboración entre las naciones y la adopción de medidas por las organizaciones internacionales en interés de todos. La conferencia encarece a los gobiernos y a los pueblos que aúnen sus esfuerzos para preservar y mejorar el medio humano en beneficio del hombre y de su posteridad.»

Cumbre de la Tierra es la expresión que se utiliza para denominar las Conferencias de Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y el Desarrollo, un tipo excepcional de encuentro internacional entre jefes de estado de todos los países del mundo, con el fin de alcanzar acuerdos sobre el medio ambiente, desarrollo, cambio climático, biodiversidad y otros temas relacionados.

Comunidad, en este ámbito, tendrá por objeto: conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; contribuir a la protección de la salud de las personas; y garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales. Menciona también principios y pautas que deberán guiar la acción de la Comunidad.

En el Tratado de Maastricht (1993), el ámbito medioambiental se convirtió en un ámbito político oficial de la Unión. Su título XVI se dedica al medio ambiente, indicando que «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad».

El Tratado de Ámsterdam (1999), refuerza la posición prioritaria de la política de medio ambiente común, estableciendo la obligación de integrar la protección medioambiental en todas las políticas sectoriales de la Unión con miras a promover el desarrollo sostenible.

El Tratado de Lisboa (2009), que modifica los Tratados de la UE y el Constitutivo de la Comunidad Europea, que a su vez pasa a denominarse Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), reconoce la «lucha contra el cambio climático» como un objetivo específico, al igual que el desarrollo sostenible en las relaciones con países terceros.

El artículo 4.2 e) del TFUE incluye el medio ambiente como competencia compartida entre la UE y los Estados miembros. Siendo así, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2 del TFUE, los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en este ámbito en la medida en que la UE no haya ejercido su competencia<sup>(7)</sup>.

El TFUE dedica específicamente al medio ambiente su Título XX, artículos 191 a 193. En concreto, es el artículo 191 el que constituye el fundamento específico de la competencia comunitaria en materia de medio ambiente, al delimitar el campo de actuación material y prever que esta política tenga objetivos, principios (cautela y de acción preventiva, corrección de los aten-

---

(7) El artículo 2.2 del TFUE establece:  
«Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito. Los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya. Los Estados miembros ejercerán de nuevo su competencia en la medida en que la Unión haya decidido dejar de ejercer la suya».

En relación con el mercado interior, las medidas armonizadoras europeas de protección del medio ambiente, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 114 TFUE, se basarán en «un nivel de protección elevado».

tados al medio ambiente y quien contamina paga), y criterios para su elaboración (datos científicos y técnicos disponibles; condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad; ventajas y cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción; y el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones).

La normativa comunitaria se completa con una ingente regulación, bien sea a través de reglamentos, directivas<sup>(8)</sup> o decisiones, en cuestiones como las relativas a la calidad del aire, del agua, energía, transporte, ruidos, gestión de residuos, seguridad alimentaria, etc.

Por otra parte, tampoco conviene olvidar la transversalidad de la temática medioambiental, establecida en el artículo 11 del TFUE:

Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.

Esta exigencia ganó en intensidad desde la aprobación en 2001 de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible<sup>(9)</sup>. En la actualidad, cumple esta finalidad la Estrategia Europa 2020<sup>(10)</sup>, cuyo objetivo es lograr un «crecimiento inteligente, sostenible e integrador».

---

(8) Sirva de ejemplo por su relevancia la Directiva 92/43/CE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (conocida como Directiva Hábitats), que en artículo 3.1 indica: «Se crea una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación, denominada "Natura 2000"».

(9) Esta Estrategia se contiene en la Comunicación de la Comisión de 15/05/2001 «Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo)» (Documento COM (2001) 264 final) y Comunicación de la Comisión de 13/12/ 2005 relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible - Plataforma de acción (Documento COM (2005) 658 final). La Estrategia Española de Desarrollo Sostenible aprobada por el Consejo de Ministros de 23/11/2007, en época de bonanza económica, incidía en la sostenibilidad ambiental y en la sostenibilidad social.

(10) Comunicación de la Comisión: Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Documento: COM (2010) 2020 final, de 03/03/2010. La estrategia Europa 2020 se aplica a través de grandes orientaciones de política económica de los países de la UE y la UE, y de las orientaciones para la política de empleo de los países de la UE. Todos los países de la UE han establecido sus objetivos nacionales. Todos los años, en abril, publican sus programas nacionales de reforma, en los cuales establecen las medidas adoptadas para alcanzar estos objetivos nacionales. Es la Comisión Europea la institución que se encarga del seguimiento de los progresos nacionales. La Comisión presenta un informe de crecimiento anual, evalúa las agendas de reformas de los países de la UE y presenta recomendaciones concretas para cada país.

Con independencia de la decisiva intervención en la política comunitaria de la Comisión Europea, Consejo Europeo, Consejo de la UE y Parlamento Europeo, la perspectiva local se contempla también en el Comité Europeo de las Regiones. Recientemente, en julio de 2018, su Comisión de Medio Ambiente, Cambio Climático y Energía publicó el estudio «Towards an 8th Environment Action Programme - Local and regional dimensión»<sup>(11)</sup> que menciona como el 8º Programa de Medio Ambiente podría beneficiarse de una gobernanza multinivel, enfoque donde el papel de los entes locales y regionales está claramente reconocido y definido, y sugiere algunas áreas clave donde podrían mejorarse la dimensión local y regional.

La Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA)<sup>(12)</sup>, cuya finalidad es proporcionar información sólida e independiente sobre el medio ambiente, tiene entre uno de sus objetivos apoyar el desarrollo sostenible y contribuir a conseguir una mejora significativa y cuantificable del medio ambiente europeo. Desde 1994 coordina EIONET<sup>(13)</sup>, la red europea de información y observación del medio ambiente.

La principal iniciativa de la UE sobre cambio climático<sup>(14)</sup> es EIT Climate-KIC<sup>(15)</sup>, una comunidad europea de conocimiento e innovación que trabaja para acelerar la transición hacia una economía sin emisiones de carbono.

### 2.1.2. *Los programas europeos de medio ambiente*

Por su influencia general, y como guía de actividad, merece una especial referencia la evolución de la política medioambiental europea, reflejada en los Programas Marco de carácter plurianual y el Programa LIFE.

---

(11) Documento disponible en <https://cor.europa.eu/es/engage/studies?from=01/01/2018&to=01/01/2019>

(12) Página web de la AEMA (en inglés, European Environment Agency - EEA): <https://www.eea.europa.eu/es>

Otras agencias y entidades de ámbito europeo relacionadas con el medio ambiente son: Agencia europea de los productos químicos (ECHA), Fuel Cells and Hydrogen Joint Undertaking (FCH JU), Empresa Común Clean Sky 2 y Empresa Común para las Bioindustrias.

(13) Página web de Eionet (European Environment Information and Observation Network): <https://www.eionet.europa.eu/>

(14) Por Decisión (UE) 2016/1841 del Consejo, de 5 de octubre de 2016, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de París aprobado en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, publicada en el DOUE L 282 de 19.10.2016, se aprueba, en nombre de la Unión, el Acuerdo de París aprobado el 12 de diciembre de 2015 en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

(15) <https://www.climate-kic.org/>

En 1972, con el inicio del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), se aprueba el Primer Programa europeo de Acción Medioambiental 1973-1976. Desde entonces, estos programas han marcado los objetivos prioritarios en este ámbito para la política europea. El programa actual, que es el séptimo de este tipo y vigente desde 2013, se denomina Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta»<sup>(16)</sup>. El artículo 2.1 del Programa General enumera los 9 Objetivos Prioritarios, siendo los 3 primeros considerados temáticos por su relevancia:

1. proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión;
2. convertir a la Unión en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva;
3. proteger a los ciudadanos de la Unión frente a las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar; (...)
8. aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la Unión;

El artículo 2.2 indica que el VII PMA se basará en los principios declarados en el TFUE, es decir, cautela, acción preventiva, corrección de la contaminación en su origen y «quien contamina paga».

*Los programas europeos de acción ambiental se iniciaron en 1972, con éxito demostrado.*

Por su parte, el Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE)<sup>(17)</sup>, que es el instrumento financiero de la UE dedicado al medio ambiente, se aprueba desde 1992. Su objetivo general se basa en catalizar los cambios en el desarrollo y la aplicación de las políticas mediante la aportación de soluciones y mejores prácticas para lograr los objetivos medioambientales y climáticos, así como mediante la promoción de tecnologías innovadoras en materia de medio ambiente y cambio climático. En la actualidad tiene vigencia el LIFE 2014-2020 y entre sus finalidades está la de apoyar el desarrollo del VII Programa marco:

---

(16) Este Programa fue aprobado por Decisión nº 1386/2013, 20 de noviembre, del Parlamento Europeo y el Consejo de la UE (DOUE L nº 354 de 28/12/2013)

(17) LIFE se establece por Reglamento (UE) nº 1293/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013 relativo al establecimiento de un Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 614/2007, publicado en el DOUE L 347 de 20/12/2013.



La obligación de la Unión de preservar esos activos exige la aplicación coherente de los principios de solidaridad y reparto de la responsabilidad, que exigen que determinados problemas medioambientales y climáticos de la Unión se aborden en los ámbitos regional o local. Desde 1992, el Programa LIFE ha desempeñado un papel esencial para un mejor reparto de la solidaridad y la responsabilidad en la preservación del bien común medioambiental y climático de la Unión.

El éxito de los proyectos integrados depende de la estrecha colaboración entre las autoridades nacionales, regionales y locales, y los agentes no estatales afectados por los objetivos del Programa LIFE.

Con anterioridad a LIFE la Comunidad había gestionado, en la década de 1980, el programa ACE (Acción Comunitaria para el Medio Ambiente), su fondo especial ACNAT, y las acciones MEDSPA and NORSPA, ayudas específicas para el Mediterráneo y las regiones marítimas del Norte de Europa.

## **2.2. El medio ambiente en España**

### *2.2.1. La normativa nacional*

El medio ambiente en España tiene su más alto reconocimiento normativo en el artículo 45 de la Constitución Española (CE), que está enmarcado en el Título I, De los derechos y deberes fundamentales, Capítulo III, De los principios rectores de la política social y económica:

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. (...)

En el reparto competencial, mencionado en el título VIII sobre la organización territorial del Estado, la CE asigna al Estado la protección del medio ambiente y a las comunidades autónomas su desarrollo. Son los artículos 148 y 149 los que enumeran las competencias de las comunidades autónomas y las del Estado, y las referidas al medio ambiente serían:

Artículo 148.

1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: (...)

3ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. (...)

9ª La gestión en materia de protección del medio ambiente.

Artículo 149.

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...)

23ª Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. (...)

3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

En lo que se refiere a las competencias de las entidades locales, la norma básica que las enumera es la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local, de 2 de abril (LBRL). La LBRL, redactada con espíritu municipalista, ha sido revisada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), de acuerdo con los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos públicos locales, en línea con las disposiciones de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Esta revisión trata, en definitiva, de poner en práctica el principio de «una administración, una competencia», para evitar posibles duplicidades en el desarrollo de las políticas públicas, introduciendo una reordenación de las competencias locales, que también afecta a las medioambientales. Esta nueva orientación quizás no case muy bien con el principio de subsidiariedad contenido en el artículo 4.2 de la Carta Europea de Autonomía Local del Consejo de Europa, de 15/10/1985, según el cual las entidades locales tienen, dentro del ámbito de la ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad.

*Después de la reforma racionalizadora, los ayuntamientos mantienen amplias competencias medioambientales, que apoyan y coordinan las diputaciones provinciales.*

Con esta idea, se modifica el artículo 2.1. de la LBRL indicando el derecho de las entidades locales a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la

capacidad de gestión de la Entidad Local, «de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

Se mantiene invariable la referencia del artículo 2.2., que indica que serán las leyes básicas del Estado las que determinen «las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los Entes locales en las materias que regulen».

En las competencias municipales se establece la distinción entre competencias propias y las delegadas o atribuidas por delegación, añadiéndose aquellas que, distintas de las anteriores, pueda asumir la entidad local:

#### 2.2.1.1. Competencias propias

De acuerdo con el artículo 7.2 de la LBRL, estas competencias solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.

Las competencias propias se enumeran en el artículo 25 de la LBRL. En el apartado 1º se suprime la referencia a «toda clase de actividades» y se añade el inciso final «en los términos previstos en este artículo».

En el apartado 2º de este artículo 25, la reforma que opera la LRSAL comienza por sustituir la referencia genérica del medio ambiente por la de medio ambiente urbano, de alcance mucho más limitado. La amplia enumeración competencial mantiene las competencias clásicas de los ayuntamientos en este ámbito:

a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.

b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.

d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad. (...)

- f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano. (...)
- j) Protección de la salubridad pública. (...)<sup>(18)</sup>

Curiosamente, el propio apartado 2º se inicia con la indicación de que los municipios podrán ejercer competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. El apartado 5º indica que la Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública.

El artículo 26 de la LBRL clasifica las competencias en función de la obligatoriedad para ejercerlas y cumplirlas. Son básicas para todos los municipios las relativas a: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado y acceso a los núcleos de población pavimentación de las vías públicas (en 2013 se elimina la referencia al control de alimentos y bebidas). Y en función a su número de habitantes: más de 5.000, de 20.000 y de 50.000. Para estos últimos se sustituye, como ya se ha indicado, la referencia a la protección del medio ambiente por la de medio ambiente urbano, con evidente intención restrictiva.

En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los servicios considerados básicos, añadiéndose el de tratamiento de residuos. Los servicios mencionados en el artículo 26.2 de la LBRL son:

- a) Recogida y tratamiento de residuos.
- b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- c) Limpieza viaria.
- d) Acceso a los núcleos de población.
- e) Pavimentación de vías urbanas.
- f) Alumbrado público

---

(18) La última reforma de la LBRL aprobada por Real Decreto Ley 9/2018 de 3 de agosto, añade el apartado o) Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres así como contra la violencia de género.

### 2.2.1.2. Competencias delegadas

Las competencias locales delegadas o atribuidas por delegación del Estado o de las Comunidades Autónomas se mencionan en el artículo 27 de la LBRL.

Esta delegación deberá ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, no podrá ser inferior a cinco años y deberá mencionar los medios personales, materiales y económicos que ésta asigne. De hecho, se indica expresamente en su apartado 6º que la delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación. La Administración delegante podrá solicitar la asistencia de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes para la coordinación y seguimiento de las delegaciones. En materia medioambiental, las competencias a delegar que se mencionan son:

- a) Vigilancia y control de la contaminación ambiental.
- b) Protección del medio natural.

En su espíritu limitador, la LRSAL suprime el artículo 28 que habilitaba a los municipios para realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.

### 2.2.1.3. Competencias asumidas distintas de las anteriores

El artículo 7.4 de la LBRL alude a ellas al indicar que las Entidades Locales «solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública».

A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

En lo que se refiere a las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes, la LRSAL refuerza su papel asistencial, principalmente para los pequeños municipios. Esto se lleva a cabo mediante la coordinación por las Diputaciones de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, enumerados en el ya citado artículo 26.2 de la LBR.

Se mantiene en el artículo 36 de la LBRL su papel de coordinación de los servicios municipales entre sí, la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, la prestación de servicios públicos de carácter supra-municipal y, en su caso, supracomarcal, la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, servicios de recaudación tributaria, administración electrónica, contratación centralizada, etc.

La Ley gallega 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, indica al respecto en su extenso artículo 3º, Competencias de las entidades locales distintas de las propias y de las atribuidas por delegación:

1. El ejercicio de nuevas competencias por las entidades locales que fuesen distintas de las atribuidas como propias por la legislación, y cuyo ejercicio no se encontrase delegado, sólo será posible cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública.

Este artículo menciona en su apartado 3º que no se considera ejercicio de nuevas competencias, la continuidad en la prestación de servicios ya existentes, la actuación de fomento o la concurrencia a convocatorias de subvenciones. En el apartado 5º se menciona el procedimiento a seguir por la entidad para desarrollar nuevas competencias, aludiendo a la inclusión en el mismo de una memoria que justifique la solicitud.

Como se observaba para la normativa europea, la normativa nacional en la temática medioambiental es intensa y extensa. La normativa sectorial abarca materias tan diversas como agua, pesca, aire, montes, hidrocarburos, suelo, costas, residuos, ruido, energía, bienestar animal, espacios naturales, etc.

La regulación medioambiental va desde lo dispuesto en el Título XVI del Código Penal, hasta las referencias a la responsabilidad ambiental, calidad del aire y protección de la atmósfera, control sanitario, patrimonio natural y biodiversidad, residuos y suelos contaminados, etc. En la mayoría de esta normativa hay alusiones a la necesaria coordinación entre las distintas administraciones: estatal, autonómica y local. Incluso, en muchas de ellas existe una referencia expresa a las corporaciones locales, como en la Ley 14/1986 General de Sanidad; a las entidades locales, en la Ley 34/2007 de calidad del aire y protección de la atmósfera o la Ley 27/2006 que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; o a los ayuntamientos, en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Referencia llamativa al medio ambiente se constata en la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor, que en el Título dedicado a deberes del menor, artículo 9 quinquies, deberes relativos al ámbito social, menciona:

2. Los deberes sociales incluyen, en particular: (...)

d) Respetar y conocer el medio ambiente y los animales, y colaborar en su conservación dentro de un desarrollo sostenible

### 2.2.2. *La normativa autonómica*

La regulación medioambiental ha sido desarrollada con amplitud por todas las Comunidades Autónomas siguiendo, en la mayor parte de los supuestos, las pautas marcadas por la normativa estatal.

En los Estatutos de Autonomía las referencias competenciales en esta materia son profusas. En el caso de Galicia, el artículo 27 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, indica que corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de las siguientes materias:

Tres. Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

Diez. Montes, aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo ciento cuarenta y nueve, uno, veintitrés, de la Constitución.

Once. Régimen jurídico de los montes vecinales en mano común.

Doce. Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurran íntegramente dentro del territorio de la Comunidad, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo ciento cuarenta y nueve, uno, veintidós, de la Constitución.

Trece. Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía eléctrica cuando este transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra provincia o comunidad Autónoma, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo ciento cuarenta y nueve, uno, veintidós y veinticinco, de la Constitución.

Catorce. Las aguas minerales y termales. Las aguas subterráneas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo ciento cuarenta y nueve, uno, veintidós, de la Constitución, y en el número siete del presente artículo.

Quince. La pesca en las rías y demás aguas interiores, el marisqueo, la acuicultura, la caza, la pesca fluvial y lacustre.

Treinta. Normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje en los términos del artículo ciento cuarenta y nueve, uno, veintitrés.

La referencia del apartado 30 al artículo 149.1.23 de la CE permite a la Comunidad Autónoma aprobar normativa adicional que complete la establecida por el Estado. Asimismo, le concierne, conforme al artículo 28, el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en los términos que la misma establezca, de las siguientes materias:

Tres. Régimen minero y energético.

Cinco. Ordenación del sector pesquero.

Y, de acuerdo con el artículo 29, le corresponde la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias:

Cuatro. Vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral gallego.

Es copiosa la normativa autonómica, bien sea leyes o reglamentos, que regulan temáticas tan diversas como las del suelo, montes, paisaje, incendios, conservación de la naturaleza, contaminación atmosférica, residuos, etc<sup>(19)</sup>. Ante ello, las entidades locales tienen que estar especialmente atentas a las competencias y obligaciones que para ellas puedan establecerse en toda esta normativa sectorial.

---

(19) Ver a este respecto en Anexo Primero una relación no exhaustiva de la normativa autonómica gallega.



*Respetando la normativa estatal, las autonomías tienen amplias competencias.*

De hecho, en fechas recientes ha suscitado una considerable polémica pública la aplicación de la Ley de montes y de Ley de protección animal. Así, sucede con la aplicación de la normativa incluida en la Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia con respecto a una modificación de la Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia, con relación a las fajas de gestión de biomasa en redes primarias, secundarias y terciarias y la obligación de limpieza de las consideradas zonas de seguridad. Por otra parte, similar polémica suscita la aplicación de la Ley 4/2017, de 3 de octubre, de protección y bienestar de los animales de compañía en Galicia, que obliga a los ayuntamientos a la recogida y acogimiento de animales vagabundos o abandonados. En este caso la controversia se plantea respecto a la asignación de nuevas obligaciones para los responsables locales que no van acompañadas del necesario apoyo presupuestario. Evidentemente, a las entidades locales les resulta muy complicado cumplir con sus obligaciones si no disponen de los medios técnicos y económicos apropiados.

En Galicia, como en otras comunidades, también son numerosos los programas de actuación medioambiental que, aún careciendo de carácter normativo, marcan el camino a seguir por las distintas administraciones gallegas. Es el caso de los Planes de Comunicación y Educación Ambiental, de Prevención de Residuos, de Fomento de la recogida selectiva de la fracción orgánica, de fomento de la recogida selectiva de la fracción envases, de la Estrategia Gallega del Cambio Climático, del Plan de ampliación y mejora de puntos limpios, etc.

### *2.2.3. La normativa local*

En lo que se refiere a competencias locales en Galicia, la referencia es la Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la Administración Local de Galicia (DOG núm. 149 de 05/08/1991). Esta extensa Ley, que refleja mayormente la normativa estatal, indica en su Preámbulo que «con la Ley de Administración Local de Galicia, apoyada explícitamente en los artículos 2.2, 27.2 y 40 de nuestro Estatuto de Autonomía, se intenta hacer frente, de un lado, a la definición del papel que la Comunidad Autónoma misma tiene en relación con las administraciones locales y, de otro, a la muy peculiar organización

de los asentamientos urbanos en Galicia, cuya originalidad ha precisado desde siempre un enfoque jurídico adecuado a sus características (...)».

Tiene particular interés el artículo 86, que en su apartado 1º incluye la protección del medio ambiente entre las actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas, que podrán desarrollar los municipios una vez que se garantice la prestación de los servicios mínimos, especificados en los artículos 81 a 85 en función de su número de habitantes.

Aunque no se alude a la cuestión medioambiental, si puede tener particular interés la Comisión Gallega de Cooperación Local, prevista en el artículo 188, que se constituye en el órgano permanente de colaboración para la coordinación entre la Administración autonómica y las entidades locales gallegas. En el artículo 191 indica que esta Comisión ejercerá funciones consultiva y deliberante en cuestiones tales como:

d) Velar por el cumplimiento de los principios de autonomía y suficiencia financiera de las entidades locales.

f) Proponer criterios de colaboración y coordinación para que las diferentes administraciones públicas ejerzan sus funciones de cooperación económica, técnica y administrativa.

h) Estudiar y proponer criterios para la distribución del Fondo de Cooperación Local.

i) Conocer y emitir informe sobre los proyectos de planes provinciales de cooperación a las obras y a los servicios de competencia municipal.

Del conjunto de normas generales y sectoriales, tanto estatales como autonómicas, las entidades locales pueden ejercer su potestad normativa a través de la aprobación de ordenanzas, interviniendo en la actividad de los ciudadanos, como indica el artículo 84.1 a) de la LBRL (artículos 4.2 y 286 en la Ley local gallega), conforme a los principios de legalidad, igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue.

*Las entidades locales podrán asumir nuevas obligaciones en materia medioambiental si cuentan con los recursos técnicos y económicos adecuados.*

Las propias disposiciones sectoriales habilitan a las entidades locales para desarrollar su capacidad normativa. Por ejemplo, la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, indica en su artículo 71 que los ayuntamientos

podrán aprobar planes especiales de protección que tengan por objeto preservar el medio ambiente, las aguas continentales, el litoral costero, los espacios naturales, las vías de comunicación, los paisajes de interés, el patrimonio cultural y otros valores análogos. En esta Ley también se indica, en su artículo 46, que los planes generales de ordenación municipal deben de ser objeto de una evaluación ambiental estratégica.

Como se ha mencionado, las ordenanzas son el instrumento que los ayuntamientos utilizan para la regulación local de vertidos y del servicio municipal de saneamiento; de protección y tenencia de animales; de gestión de residuos municipales y limpieza viaria; de convivencia y ocio en el espacio público; de protección contra la contaminación acústica; protección de espacios naturales, parques y jardines; etc<sup>(20)</sup>.

### **3. LA FINANCIACIÓN DE LA ACTUACIÓN MEDIOAMBIENTAL DE LAS ENTIDADES LOCALES**

#### **3.1. Consideraciones generales**

El artículo 142 CE reconoce el principio de suficiencia financiera para las entidades locales al indicar 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 se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas».

Parece lógico considerar el necesario equilibrio entre los recursos financieros disponibles y las actividades realizadas. Este equilibrio se corrobora en la Carta Europea de Autonomía Local y se aplica tanto para la capacidad administrativa como la financiera. Este último aspecto se concreta en su artículo 9 «los recursos financieros de las entidades locales». El apartado 1º indica que «las Entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias». El 2º indica que «los recursos financieros deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la ley»<sup>1</sup>. Y el 4º menciona que sus sistemas financieros «deben ser de una naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva como para permitirles seguir, en la medida de lo posible y en la práctica, la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias».

---

(20) Ver en Anexo Segundo una detallada relación de posibles competencias locales de carácter medioambiental.

De conformidad a la atribución competencial del artículo 149.1.14 CE, es el Estado el que asume la competencia de la hacienda en general y, por ende, de la local.

La enumeración de los recursos de las entidades locales se realiza en el artículo 2.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales<sup>(21)</sup>, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Puede resultar muy ilustrativa de la relación entre ingresos y gastos locales, las tablas presentadas a continuación, que contienen datos relativos a los municipios gallegos considerados en función de su número de habitantes, con respecto al ejercicio presupuestario de 2017<sup>(22)</sup>.

En lo que se refiere a ingresos:

---

(21) Conforme al artículo 2.1 de la LRHL los recursos de las haciendas locales estarán constituidos por:

- Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
- Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras entidades locales:
  - Tasas: Es un ingreso que procede por la prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa de competencia local que se refieran, afecten o beneficie de modo particular a los sujetos pasivos, como son la tasa de recogida de residuos, las tasas de apertura de actividades, la tasa por autorización de licencias urbanísticas...
  - Contribuciones especiales, es el ingreso que proceden por la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento del valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas, o de establecimiento o ampliación de servicios públicos de carácter local.
  - Las entidades locales de conformidad con la ley, exigirán, entre otros, los siguientes impuestos:
    - Impuesto sobre Bienes Inmuebles.
    - Impuesto sobre Actividades Económicas.
    - Impuesto sobre vehículos de Tracción Mecánica.
- Las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- Las subvenciones.
- Los percibidos en concepto de precios públicos.
- El producto de las operaciones de crédito.
- El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.

Las demás prestaciones de derecho público.

(22) La información de las tablas de ingresos y gastos de las entidades locales se ha elaborado con los datos ofrecidos por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, Secretaría de General de Financiación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda, disponible en: <http://serviciostelematicosextr.minhap.gob.es/SGCAL/entidadeslocales/>  
También puede obtenerse información a este respecto en: <https://presupuestos.gobierno.es/>

## II Informe Red Localis. Presupuestos y financiación local: la hora de la verdad

Cantidades en miles de euros								
Ctas.	Denominación	<= 5.000 habs.	De 5.001 a 20.000 habs.	De 20.001 a 50.000 habs.	De 50.001 a 100.000 habs.	>= 100.001 habs.	Total	% sobre total ingresos
1	Impuestos directos	100.175	232.080	115.194	128.164	247.845	823.458	36,38
2	Impuestos indirectos	4.641	8.647	4.232	9.465	18.173	45.159	02,00
3	Tasas, precios pbcos. y otros ingresos	52.783	123.831	66.567	65.908	112.649	421.738	18,63
4	Transferencia corrientes	167.746	248.503	123.112	89.935	171.378	800.674	35,38
5	Ingresos patrimoniales	2.361	5.838	3.026	3.337	6.346	20.909	00,92
6	Enajenación de inversiones reales	930	1.043	1.607	931	6.039	10.550	00,47
7	Transferencias de capital	44.161	32.770	15.018	7.111	792	99.851	04,41
8	Activos financieros	180	1.044	603	678	1.037	3.541	00,16
9	Pasivos financieros	2.086	6.760	7.574	7.565	13.404	37.389	01,65
	<b>Total ingresos</b>	<b>375.063</b>	<b>660.518</b>	<b>336.932</b>	<b>313.095</b>	<b>577.663</b>	<b>2.263.270</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda. Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos.

El grueso de los ingresos de las entidades locales (ayuntamientos) proceden de Impuestos directos (36,38%), Tasas, precios públicos y otros ingresos (18,63%) y Transferencias corrientes (35,38%).

Ya en detalle, se presentan en el cuadro siguiente los ingresos desglosados en sus subpartidas más destacables, manteniéndose la referencia de los ingresos totales:

Cantidades en miles de euros								
Ctas.	Denominación	<= 5.000 habs.	De 5.001 a 20.000 habs.	De 20.001 a 50.000 habs.	De 50.001 a 100.000 habs.	>= 100.001 habs.	Total	% sobre total ingresos
<b>1</b>	<b>Impuestos directos</b>	<b>100.175</b>	<b>232.080</b>	<b>115.194</b>	<b>128.164</b>	<b>247.845</b>	<b>823.458</b>	<b>36,38</b>
100	Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas	0	0	0	5.597	13.507	19.105	00,84
112	Impuesto sobre Bienes Inmuebles de Naturaleza Rústica	5.439	5.697	2.365	1.067	70	14.639	00,65

Cantidades en miles de euros								
Ctas.	Denominación	<= 5.000 habs.	De 5.001 a 20.000 habs.	De 20.001 a 50.000 habs.	De 50.001 a 100.000 habs.	>= 100.001 habs.	Total	% sobre total ingresos
113	Impuesto sobre Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana	52.606	151.267	73.106	83.755	153.420	514.155	22,72
114	Impuesto sobre Bienes Inmuebles de características especiales	9.090	11.726	4.356	1.820	5.670	32.661	01,44
115	Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica	19.842	39.382	21.584	18.235	30.938	129.981	05,74
116	Impuesto sobre Incremento Valor Terrenos Naturaleza Urbana	291	5.665	4.417	6.129	16.900	33.402	01,48
13	Impuesto sobre Actividades Económicas	12.905	18.342	9.367	11.559	27.339	79.513	03,51
<b>2</b>	<b>Impuestos indirectos</b>	<b>4.641</b>	<b>8.647</b>	<b>4.232</b>	<b>9.465</b>	<b>18.173</b>	<b>45.159</b>	<b>02,00</b>
210	Impuesto sobre el Valor Añadido	0	0	0	4.284	9.893	14.177	00,63
290	Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras	4.618	8.727	4.232	3.474	4.800	25.850	01,14
<b>3</b>	<b>Tasas, precios públicos y otros ingresos</b>	<b>52.783</b>	<b>123.831</b>	<b>66.567</b>	<b>65.908</b>	<b>112.649</b>	<b>421.738</b>	<b>18,63</b>
30	Tasas por la prestación de servicios públicos básicos	25.730	70.031	34.669	34.048	47.920	212.398	09,38
31	Tasas por la prestación de servicios públicos de carácter social y preferente	4.562	9.731	3.116	878	3.106	21.393	00,95
32	Tasas por la realización de actividades de competencia local	3.462	5.607	3.024	4.903	6.696	23.692	01,05
33	Tasas por utilización privativa/aprvchto. especial del dominio público local	10.507	17.902	13.730	10.494	22.694	75.328	03,33
34	Precios públicos	4.555	8.779	4.545	2.429	6.674	26.983	01,19
35	Contribuciones especiales	3	13	16	849	2.245	3.126	00,14
36	Ventas	7	133	327	211	3.337	4.015	00,18
38	Reintegros de operaciones corrientes	55	155	58	107	920	1.295	00,06

Cantidades en miles de euros								
Ctas.	Denominación	<= 5.000 habs.	De 5.001 a 20.000 habs.	De 20.001 a 50.000 habs.	De 50.001 a 100.000 habs.	>= 100.001 habs.	Total	% sobre total ingresos
39	Otros ingresos	3.903	11.478	7.080	11.990	19.058	53.508	02,36
<b>4</b>	<b>Transferencia corrientes</b>	<b>167.746</b>	<b>248.503</b>	<b>123.112</b>	<b>89.935</b>	<b>171.378</b>	<b>800.674</b>	<b>35,38</b>
42	De la Administración del Estado	77.636	159.214	90.195	67.814	146.722	541.580	23,93
45	De Comunidades Autónomas	69.526	69.098	26.412	18.951	22.806	206.794	09,14
461	De Diputaciones, Consejos o Cabildos	18.068	17.129	5.253	1.698	1.245	43.393	01,92
<b>7</b>	<b>Transferencias de capital</b>	<b>44.161</b>	<b>32.770</b>	<b>15.018</b>	<b>7.111</b>	<b>792</b>	<b>99.851</b>	<b>04,41</b>
72	De la Administración del Estado	2.058	556	5.000	0	122	7.736	00,34
75	De Comunidades Autónomas	15.170	6.932	861	49	226	23.237	01,03
761	De Diputaciones, Consejos o Cabildos	25.860	24.540	7.866	3.867	364	62.497	02,76
77	De empresas privadas	505	0	917	387	80	1.888	00,08
79	Del exterior	161	525	200	2.046	0	2.932	00,13
<b>8</b>	<b>Activos financieros</b>	<b>180</b>	<b>1.044</b>	<b>603</b>	<b>678</b>	<b>1.037</b>	<b>3.541</b>	<b>00,16</b>
83	Reintegros de préstamos de fuera del sector público	179	989	554	678	1.037	3.437	00,15
<b>9</b>	<b>Pasivos financieros</b>	<b>2.086</b>	<b>6.760</b>	<b>7.574</b>	<b>7.565</b>	<b>13.404</b>	<b>37.389</b>	<b>01,65</b>
91	Préstamos recibidos en euros	2.078	6.740	7.494	7.565	13.404	37.281	01,64
	<b>Total ingresos</b>	<b>375.063</b>	<b>660.518</b>	<b>336.932</b>	<b>313.095</b>	<b>577.663</b>	<b>2.263.270</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda. Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos.

De los ingresos derivados de los Impuestos directos, destacan los correspondientes a los Impuestos sobre Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana, sobre Vehículos de Tracción Mecánica, sobre el Incremento Valor Terrenos Naturaleza Urbana y sobre Actividades Económicas. Las Tasas por la Prestación de Servicios Públicos Básicos y las Transferencias corrientes del Estado y de la Comunidad Autónoma tienen también importancia reseñable. Al considerar el conjunto de los ayuntamientos gallegos, no se refleja la impor-

tante labor de financiación municipal realizada por la Diputación de A Coruña en su provincia.

En lo que se refiere a gastos en su clasificación económica este es su desglose:

Cantidades en miles de euros								
Ctas.	Denominación	<= 5.000 habs.	De 5.001 a 20.000 habs.	De 20.001 a 50.000 habs.	De 50.001 a 100.000 habs.	>= 100.001 habs.	Total	% sobre total gas- tos
1	Gastos de personal	128.869	232.370	105.829	98.610	167.455	733.133	33,23
2	Gastos corrientes en bienes y servicios	143.352	285.638	137.757	137.741	285.370	989.858	44,87
3	Gastos financieros	1.500	3.231	1.978	2.401	1.581	10.691	00,48
4	Transferencias corrientes	17.040	33.470	15.257	25.431	55.085	146.284	06,63
5	Fondo de contingencia y otros imprevistos	559	1.371	215	256	620	3.021	00,14
6	Inversiones reales	64.478	66.285	44.307	24.439	40.770	240.278	10,89
7	Transferencias de capital	889	1.650	1.345	1.075	3.529	8.487	00,38
8	Activos financieros	209	1.109	583	678	1.078	3.656	00,17
9	Pasivos financieros	9.101	23.755	10.826	14.194	13.015	70.891	03,21
	<b>Total gastos</b>	<b>365.999</b>	<b>648.879</b>	<b>318.097</b>	<b>304.824</b>	<b>568.502</b>	<b>2.206.300</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda. Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos.

Los gastos más relevantes clasificados por programas se desglosan en el cuadro siguiente manteniéndose la referencia de los gastos totales:

Cantidades en miles de euros								
Ctas	Denominación	<= 5.000 habs.	De 5.001 a 20.000 habs.	De 20.001 a 50.000 habs.	De 50.001 a 100.000 habs.	>= 100.001 habs.	Total	% sobre total gas- tos
<b>0</b>	<b>Deuda Pública</b>	<b>10.381</b>	<b>26.306</b>	<b>12.433</b>	<b>14.911</b>	<b>14.589</b>	<b>78.619</b>	<b>03,56</b>
01	Deuda Pública	10.381	26.306	12.433	14.911	14.589	78.619	03,56
<b>1</b>	<b>Servicios públicos básicos</b>	<b>119.378</b>	<b>255.057</b>	<b>128.188</b>	<b>139.714</b>	<b>270.019</b>	<b>912.357</b>	<b>41,35</b>
13	Seguridad y movilidad ciudadana	9.608	40.132	23.799	35.728	75.167	184.434	08,36



Cantidades en miles de euros								
Ctas	Denominación	<= 5.000 habs.	De 5.001 a 20.000 habs.	De 20.001 a 50.000 habs.	De 50.001 a 100.000 habs.	>= 100.001 habs.	Total	% sobre total gas- tos
15	Vivienda y urbanismo	31.723	59.117	27.682	28.685	52.970	200.177	09,07
16	Bienestar comunitario	70.416	136.320	63.728	62.391	119.733	452.588	20,51
17	Medio ambiente	7.631	19.488	12.980	12.911	22.150	75.159	03,41
<b>2</b>	<b>Actuaciones de pro- tección y promoción social</b>	<b>60.418</b>	<b>84.517</b>	<b>36.833</b>	<b>31.407</b>	<b>60.380</b>	<b>273.554</b>	<b>12,40</b>
21	Pensiones	1.133	4.229	253	184	0	5.799	00,26
22	Otras prestaciones econó- micas a favor de emplea- dos	871	4.496	2.936	884	3.083	12.271	00,56
23	Servicios Sociales y promo- ción social	50.344	63.687	27.605	23.907	48.050	213.593	09,68
24	Fomento del Empleo	8.070	12.105	6.040	6.432	9.246	41.892	01,90
<b>3</b>	<b>Producción de bienes públicos de carácter prefe- rente</b>	<b>45.789</b>	<b>115.741</b>	<b>58.806</b>	<b>45.915</b>	<b>96.101</b>	<b>362.352</b>	<b>16,42</b>
31	Sanidad	2.938	3.473	2.305	1.335	4.037	14.088	00,64
32	Educación	11.434	34.651	21.907	9.291	24.763	102.046	04,63
33	Cultura	19.238	42.614	18.536	22.178	39.936	142.502	06,46
34	Deporte	12.179	35.003	16.057	13.112	27.365	103.716	04,70
<b>4</b>	<b>Actuaciones de carácter económico</b>	<b>37.277</b>	<b>40.768</b>	<b>20.801</b>	<b>16.408</b>	<b>48.331</b>	<b>163.585</b>	<b>07,41</b>
<b>9</b>	<b>Actuaciones de carácter general</b>	<b>92.757</b>	<b>126.490</b>	<b>61.036</b>	<b>56.468</b>	<b>79.082</b>	<b>415.833</b>	<b>18,85</b>
	<b>Total</b>	<b>365.999</b>	<b>648.879</b>	<b>318.097</b>	<b>304.824</b>	<b>568.502</b>	<b>2.206.300</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda. Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos.

Los ayuntamientos destinaron el 41,35% de su presupuesto a los gastos incluidos en el Grupo 1 Servicios Públicos Básicos. Entre estos, los gastos (16) Bienestar comunitario representan el 20,51% y los gastos (17) Medio ambiente representan el 3,41%. Conviene recordar que en la clasificación

de gastos que realiza el Ministerio de Hacienda<sup>(23)</sup> para los presupuestos locales se incluyen:

— En los gastos de Bienestar Comunitario (Grupo 16):

- 160. Alcantarillado.
- 161. Abastecimiento domiciliario de agua potable.
- 162. Recogida, gestión y tratamiento de residuos.
- 163. Limpieza viaria.
- 164. Cementerios y servicios funerarios.
- 165. Alumbrado público.

— En los gastos de Medio ambiente (Grupo 17):

Se incluirán en esta política de gasto todos los gastos relativos a la protección y mejora del medio ambiente así como los de inversión y funcionamiento de los servicios de protección del medio natural; repoblación forestal, realizada por la propia Entidad o en consorcio con otras Administraciones Públicas; defensa contra incendios forestales, deslinde y amojonamiento o lucha contra la desertización; mantenimiento de playas y otros de naturaleza análoga.

Se tipifican tres grupos de programas:

- 170. Administración general del medio ambiente.
- 171. Parques y jardines.
- 172. Protección y mejora del medio ambiente.
- 1721. Protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas

*A pesar de todos los cambios normativos, las entidades locales aún no han alcanzado la suficiencia y autonomía financiera.*

Particular interés para la realización de gastos de carácter medioambiental tienen las llamadas Inversiones Financieramente Sostenibles, figura prevista por el Ministerio de Hacienda para autorizar gastos de las entidades

---

(23) Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales. Publicada en el BOE» núm. 67, de 19/03/2014.

locales financiados con superávit presupuestario<sup>(24)</sup>. Así, las inversiones a realizar podrán referirse, entre otros, a los siguientes grupos de programas de gasto:

- 160. Alcantarillado.
- 161. Abastecimiento domiciliario de agua potable.
- 162. Recogida, eliminación y tratamiento de residuos.
- 165. Alumbrado público.
- 172. Protección y mejora del medio ambiente

### **3.2. La financiación de la actuación medioambiental en el ámbito local**

Como ya se ha comentado, de nada sirve tener una cartera de proyectos medioambientales si no se dispone de presupuesto para ejecutarlos. Para muchas entidades locales el apoyo de otras administraciones resulta esencial, ya que los ingresos propios apenas cubren los gastos considerados básicos.

En los apartados siguientes se presentarán las distintas opciones de financiación que se presentan para las entidades locales. En el caso de la provincia de A Coruña, como más adelante se detallará, el apoyo económico de la Diputación es decisivo para la mayoría de los ayuntamientos de menos de 20.000 hab.

#### *3.2.1. La financiación europea<sup>(25)</sup>*

La política de cohesión europea<sup>(26)</sup>, iniciada en 1988, ha supuesto para España un impulso esencial para su despegue económico y social. La implicación de las entidades locales en todo este proceso también ha sido fundamental.

Aunque en el actual período de programación de Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEEI) 2014/2020, España ya no dispone de los Fondos

---

(24) Real Decreto-ley 1/2018, de 23 de marzo, por el que se prorroga para 2018 el destino del superávit de las corporaciones locales para inversiones financieramente sostenibles y se modifica el ámbito objetivo de éstas. Publicado en el BOE nº. 73, de 24/03/2018.

(25) Puede obtenerse amplia información sobre la financiación europea en numerosas páginas web. De entre ellas pueden mencionarse la de la Comisión Europea ([https://europa.eu/european-union/about-eu/funding-grants\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/funding-grants_es)), la del Centro Europe Direct de la Diputación de A Coruña (<https://www.dacoruna.gal/europedirect/>), la del Centre de Documentació Europea de la Universitat de València (<http://www.guiafc.es/>), o la patrocinada por Bankia (<http://www.fondoseuropeos.eu/libro-verde>).

(26) Reconocida en los artículos 174 a 178 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

de Cohesión, no por ello se reduce la importancia global de los recursos disponibles con el resto de fondos: Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP)<sup>(27)</sup>.

Entre los 7 Objetivos Temáticos (OT) establecidos para el actual Período de Programación, el 4º, 5º y 6º son los específicamente medioambientales:

OT 4º: Favorecer la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores

OT 5º: Promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos

OT 6º: Conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos

La ya mencionada Estrategia Europa 2020<sup>(28)</sup>, que sirve de marco de referencia para todas las actividades en el ámbito de la UE, nacional y regional, orienta también el desarrollo de los FEEL. De los 5 grandes objetivos en la EE2020, el 3º es el dedicado a la temática medioambiental, «Cambio climático y energía», que pretende:

— reducción de emisiones de gases de efecto invernadero un 20% respecto a los niveles de 1990

— incremento 20% de energías renovables

— incremento del 20% de la eficiencia energética

Dentro de la programación del Fondo FEDER tiene especial relevancia, en el ámbito medioambiental y local, el Programa Operativo Plurirregional de España (POPE) 2014-2020, resultado de la fusión de los anteriores PO

---

(27) En la página web de la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de hacienda se puede consultar extensa información al respecto: <http://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/Paginas/inicio.aspx>

(28) La estrategia Europa 2020 se aplica a través de grandes orientaciones de política económica de los países de la UE y la UE, y de las orientaciones para la política de empleo de los países de la UE. Todos los países miembros han establecido sus objetivos nacionales y, todos los años, en abril, publican sus programas nacionales de reforma, en los cuales establecen las medidas adoptadas para alcanzar estos objetivos nacionales.

La Comisión Europea es la institución encargada del seguimiento de los progresos. Presenta un informe de crecimiento anual, evalúa las agendas de reformas de los países de la UE y presenta recomendaciones concretas para cada país.

Pueden consultarse los Programas Nacionales de Reformas elaborados por España desde 2011 en:

<http://www.hacienda.gob.es/ca-ES/CDI/Paginas/EstrategiaPoliticaFiscal/ProgramaNacionalReformas.aspx>

Crecimiento Inteligente y PO Crecimiento Sostenible 2014-2020, en el que se concreta la estrategia y los objetivos globales de intervención de la Administración General del Estado (AGE) cofinanciadas con el fondo FEDER en los ámbitos del crecimiento inteligente y sostenible (y en el ámbito urbano también el crecimiento integrador).

Dentro del Programa POPE destacan, por su dotación presupuestaria y por estar destinados específicamente a las entidades locales, dos líneas de subvención:

1ª. Selección de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado<sup>(29)</sup>:

1. Las Estrategias DUSI deberán desarrollarse en las ciudades o áreas funcionales urbanas delimitadas.

2. Podrán ser entidades beneficiarias ayuntamientos de más de 20.000 habs. o las entidades supramunicipales representantes de las áreas funcionales definidas.

3. La Estrategia DUSI ha de tener un carácter integrado y abordar en todo caso los cinco aspectos siguientes: económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales, que favorezcan un Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado.

4. Estas ayudas son gestionadas por el actual Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

2ª. Selección de proyectos singulares de Economía Baja en Carbono<sup>(30)</sup>:

Este eje del POPE tiene orientación medioambiental, destinándose a financiar proyectos singulares en economía baja en carbono en el ámbito local:

1. Los proyectos habrán de conseguir una reducción de las emisiones de dióxido de carbono, mediante los siguientes tipos de actuaciones:

— La mejora de la eficiencia energética en la edificación y en las infraestructuras y servicios públicos.

— La movilidad urbana sostenible.

---

(29) La información de las 3 convocatorias ya aprobadas puede obtenerse en: [http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica\\_local/coop\\_econom\\_local\\_estado\\_fondos\\_europeos/fondos\\_europeos/2014-2020-FEDER/feder.convocatorias.html](http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica_local/coop_econom_local_estado_fondos_europeos/fondos_europeos/2014-2020-FEDER/feder.convocatorias.html)

(30) La información sobre las ayudas y financiación para proyectos de inversión que favorezcan el paso a una economía baja en carbono Entidades Locales (FEDER - POPE 2014-2020) gestionadas por el IDAE, puede obtenerse en: <http://www.idae.es/ayudas-y-financiacion/para-proyectos-de-inversion-que-favorezcan-el-paso-una-economia-baja-en>

— El uso de las energías renovables de usos térmicos, así como para el autoconsumo eléctrico.

2. Podrán ser beneficiarios de las ayudas los proyectos promovidos por municipios o agrupaciones de municipios cuya población sea inferior a 20.000 hab., así como Ceuta y Melilla.

3. Estas ayudas son gestionadas por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE).

En este período de programación FEEL, el Fondo de Cohesión, que tanta importancia ha tenido en España desde 1992 para la infraestructura medioambiental, no beneficia a nuestro país, ya que está destinado exclusivamente a los Estados miembros cuya RNB (renta nacional bruta) per cápita sea inferior al 90% de la renta media de la UE.

El FEADER tiene entre sus prioridades la de restaurar, conservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura, y promover la eficiencia de los recursos y apoyar el paso a una economía hipocarbónica y adaptable a los cambios climáticos en los sectores agrícola, alimentario y forestal. Las entidades locales tienen activa participación en este fondo a través de los Grupos de Desarrollo Local.

El FEMP, de alcance más limitado que el FEADER para las entidades locales, tiene entre sus prioridades la de aumentar el empleo y la cohesión territorial. Para ello, los constituidos Grupos de Acción Local Pesqueros serán los verdaderos protagonistas, implementando sus Estrategias de Desarrollo Local, en las que se recogerán las necesidades de su territorio así como las actuaciones previstas.

La Política de Cooperación Territorial Europea (PCTE), que se apoya en el fondo FEDER, tiene asignadas 11 prioridades de inversión, de las cuales 3 tienen carácter medioambiental: combatir el cambio climático; medioambiente y eficiencia de los recursos; y transporte sostenible. En este nuevo período de programación, aunque en algunos de sus programas tienen una presencia destacable, las entidades locales han visto reducida su participación ante la orientación de fondos hacia la innovación y la investigación. La PCTE consta de:

— 60 programas transfronterizos: Interreg V-A<sup>(31)</sup>, a lo largo de 38 fronteras internas de la UE, incluye:

---

(31) Aquí se incluyen programas como el de Cooperación Transfronteriza España-Portugal y el del Espacio SUDOE. Puede obtenerse extensa información en: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/)

- 12 IPA transfronterizo: instrumento de preadhesión e instrumento europeo de vecindad

- 16 ENI transfronterizo: cooperación internacional y desarrollo

- 15 Transnacional - Interreg V-B<sup>(32)</sup>, que abarca áreas de cooperación más amplias, como las regiones del Mar Báltico, Alpino y Mediterráneo, así como algunos países no pertenecientes a la UE.

- Programa de cooperación interregional, Interreg Europa, y 3 programas de redes (Urbact III, Interact III y ESPON), que cubren los 28 Estados miembros de la UE, así como Noruega y Suiza, y en el caso de Urbact también Islandia y Liechtenstein. Proporcionan un marco para el intercambio de experiencias entre organismos regionales y locales en diferentes países.

El Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE)<sup>(33)</sup>, ya mencionado, es el instrumento financiero de la Unión Europea dedicado al medio ambiente para el período 2014-2020. Su objetivo general se basa en catalizar los cambios en el desarrollo y la aplicación de las políticas mediante la aportación de soluciones y mejores prácticas para lograr los objetivos medioambientales y climáticos, así como mediante la promoción de tecnologías innovadoras en materia de medio ambiente y cambio climático. Debe apoyar, así mismo, la aplicación del Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta»<sup>(34)</sup>.

Desde 1992, su entrada en funcionamiento, hasta 2016, LIFE ha cofinanciado en España más de 700 proyectos, con activa participación local<sup>(35)</sup>. LIFE es gestionado por la Comisión Europea, se convoca anualmente y la Autoridad Nacional en el Estado español es el actual Ministerio para la Transición Ecológica. Además, dispone de dos instrumentos financieros en el ámbito de la biodiversidad, de la mitigación y adaptación al cambio climático de cuya aplicación se encarga el Banco Europeo de Inversiones:

- Mecanismo de financiación del capital natural: financia proyectos dentro de las áreas «Naturaleza y Biodiversidad» del subprograma LIFE Medio Ambiente y «Adaptación al Cambio Climático» del subprograma LIFE Acción por el Clima.

---

(32) Aquí se incluyen programas como Espacio Atlántico, o PCT Azores, Madeira y Canarias.

(33) Puede consultarse con detalle en la página web LIFE: <http://ec.europa.eu/environment/life/index.htm>

(34) Aprobado por Decisión n.º 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013 (DOUE L 354, 28.12.2013). Se puede consultar en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013D1386>

(35) Son ejemplo de ello los promovidos por ayuntamientos en Galicia:

- LIFE RURAL SUPPLIES - Sustainable solutions for very small water supplies - LIFE12 ENV/ES/000557. Ayuntamiento de Abegondo (A Coruña).

- LIFE LUGO + BIODINÁMICO - Planificación de un barrio multiecológico como modelo de resiliencia urbana - LIFE14 CCA/ES/000489. Ayuntamiento de Lugo.

— Instrumento de financiación privada para la eficiencia energética: enmarcado en el subprograma Acción por el Clima financia inversiones en eficiencia energética de conformidad con los PNAEE (Planes Nacionales de Acción para la Eficiencia Energética).

La Unión Europea concentra gran parte de sus actividades de investigación e innovación en el Programa Marco que se denomina Horizonte 2020 (H2020)<sup>(36)</sup>. Este programa engloba tres conocidos programas europeos del período 2007-2013:

— VII PM: El séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico.

— CIP: El Programa Marco para la Innovación y la Competitividad.

— EIT: El Instituto Europeo para la Innovación y Tecnología.

La temática medioambiental no se menciona expresamente entre los Objetivos Estratégicos del programa H2020, aunque si debe entenderse que ocupa, directa o indirectamente, un lugar preferente en ellos<sup>(37)</sup>. Estos Objetivos son:

a) Crear una ciencia de excelencia, que permita reforzar la posición de la UE en el panorama científico mundial.

b) Desarrollar tecnologías y sus aplicaciones para mejorar la competitividad europea

c) Investigar en las grandes cuestiones que afectan a los ciudadanos europeos.

En la Prioridad «Retos de la Sociedad» se trata de responder directamente a las prioridades políticas y retos de la sociedad expuestos en la estrategia Europa 2020, y se propone estimular la masa crítica de esfuerzos de investi-

---

(36) El Programa Marco para la Investigación e Innovación puede consultarse en: <https://eshorizonte2020.es/que-es-horizonte-2020>. Últimas convocatorias publicadas en 2018:

Programa «Smart, green and integrated transport»

Programa «Climate action, environment, resource efficiency and raw materials»

Programa «Secure, clean and efficient energy»

(37) En el Reglamento (UE) n° 1291/2013 (DOUE L n° 347 de 20.12.2013) por el que se establece Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020), se incluye una mención al «Desarrollo sostenible y cambio climático» indicando al respecto: «Horizonte 2020 fomentará y prestará apoyo a las actividades que permitan aprovechar el liderazgo de Europa en la carrera hacia nuevos procesos y tecnologías que favorezcan el desarrollo sostenible en sentido amplio y permitan luchar contra el cambio climático. Este planteamiento horizontal, plenamente integrado en todas las prioridades de Horizonte 2020, ayudará a la Unión a prosperar en un mundo hipocarbónico y de recursos limitados y a impulsar a la vez una economía eficiente en el uso de recursos, sostenible y competitiva».



gación e innovación necesaria para alcanzar los objetivos políticos de la Unión. La financiación se centrará en los siguientes objetivos específicos:

- a) Salud, cambio demográfico y bienestar;
- b) Seguridad alimentaria, agricultura y silvicultura sostenibles, investigación marina, marítima y de aguas interiores, y bioeconomía;
- c) Energía segura, limpia y eficiente;
- d) Transporte inteligente, ecológico e integrado;
- e) Acción por el clima, medio ambiente, eficiencia de los recursos y materias primas;
- f) Europa en un mundo cambiante: Sociedades inclusivas, innovadoras y reflexivas;
- g) Sociedades seguras: Proteger la libertad y la seguridad de Europa y sus ciudadanos.

*Las entidades locales reciben importantes fondos de la UE.*

Pese a que las entidades locales no son entidades activas en el programa H2020, si vienen participando en los proyectos aprobados como socios institucionales.

Otros Programas europeos<sup>(38)</sup> si bien carecen de un estricto contenido medioambiental, pueden coadyuvar a la realización de actividades que tengan esta orientación. De hecho esto ocurre con frecuencia en muchas de las líneas de trabajo que se presentan a sus convocatorias.

### 3.2.2. *La financiación nacional y autonómica*

La financiación propiamente europea, se completa con convocatorias de ámbito nacional y autonómico, que en algunos casos siguen manteniendo su dotación gracias a los fondos europeos.

(38) Entre ellos pueden citarse: Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea (2014-2020); COSME: Programa para la Competitividad de las empresas y las PYMES; Mecanismo Conectar Europa; ERASMUS+; EASI (Empleo e Innovación Social), que incluye el Programa para el empleo y la innovación social, el Programa PROGRESS y EURES; Instrumento de Microfinanciación y Emprendimiento Social; Garantía Juvenil; Programa Derechos, Igualdad y Ciudadanía; Programa Europa con los Ciudadanos; Programa Europa Creativa; Programa Justicia; Fondo de Solidaridad de la Unión Europea; Fondo Europeo e Adaptación a la Globalización (FEAG); y Fondo de ayuda Europea para los más necesitados (FEAD).

La Fundación Biodiversidad<sup>(39)</sup>, dependiente del Ministerio para la Transición Ecológica, ofrece líneas de financiación para actividades medioambientales a las que pueden acudir las entidades locales. Esta Fundación centra su actividad en cinco líneas de actuación con el objetivo de conseguir la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española: Biodiversidad terrestre; Biodiversidad marina y litoral; Cambio climático y calidad ambiental; Economía y empleo verde; y Relaciones internacionales. Tanto ayuntamientos como diputaciones participan activamente en sus convocatorias de ayudas, principalmente las que se refieren al Programa Empleaverde, que tiene como objetivos el impulso y la mejora del empleo, el emprendimiento y el medio ambiente. Este Programa está cofinanciado por el FSE en el marco del Programa Operativo Empleo, Formación y Educación 2014-2020. Con este Programa la Fundación Biodiversidad actúa como puente entre la política de empleo y la política ambiental con un doble objetivo:

— Que el medio ambiente y la sostenibilidad sean las bases para mejores empleos y empresas más competitivas.

— Que los trabajadores y empresas sean actores clave en la mejora del medio ambiente.

La Red Empreneverde es la primera plataforma de apoyo a emprendedores especializada en el negocio verde. Su objetivo es fomentar la creación y consolidación de empresas o nuevas líneas de negocio en actividades vinculadas al medio ambiente y canalizar la inversión hacia actividades económicas sostenibles.

La Iniciativa Española Empresa y Biodiversidad impulsa, junto con el sector empresarial, un desarrollo económico compatible con la conservación de la biodiversidad. Facilita un marco sólido de cooperación entre las grandes empresas, ONG, asociaciones y la Administración, aunando esfuerzos para la mejora y mantenimiento del capital natural en España.

La plataforma AdapteCCa<sup>(40)</sup> de intercambio de información sobre impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático facilita la coordinación y la transferencia de información, conocimiento y experiencias en la materia entre las distintas administraciones españolas, así como entre la comunidad científica, los planificadores y los gestores tanto públicos como privados y

---

(39) Página web de la Fundación Biodiversidad: <https://fundacion-biodiversidad.es/>

(40) Es una iniciativa de la Oficina Española de Cambio Climático y la Fundación Biodiversidad. Web: <https://www.adaptecca.es/>

otros agentes, posibilitando un canal de comunicación multidireccional entre todos ellos.

El Ministerio para la Transición Ecológica también promueve los Proyectos Clima del Fondo de Carbono para una Economía Sostenible (FES-CO<sub>2</sub>)<sup>(41)</sup> para la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) desarrollados en España. Los Proyectos Clima están concebidos para marcar una senda de transformación del sistema productivo español hacia un modelo bajo en carbono, estarán ubicados en España, y serán desarrollados en los conocidos como «sectores difusos» (no sujetos al régimen europeo de comercio de derechos de emisión), como son el sector del transporte, agricultura, residencial, residuos, etc. No queda cubierto bajo este esquema el desarrollo de proyectos de absorción de emisiones por sumideros. Las reducciones de emisiones adquiridas a través del FES-CO<sub>2</sub> requerirán el cumplimiento de una serie de requisitos, entre otros, los establecidos en el artículo 7 del RD 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el Fondo de Carbono para una Economía Sostenible. Ayuntamientos y Diputaciones, además de otras entidades, pueden participar en sus convocatorias.

A nivel autonómico también existen numerosas convocatorias de ayudas dirigidas a entidades locales con temática medioambiental. En Galicia, destaca la convocatoria para entidades locales del Fondo de Compensación Ambiental para 2018, con una considerable dotación presupuestaria, aprobada por Orden de 21/12/2017 (DOG núm. 9 de 12/01/2018).

También destaca el Plan de mejora de caminos municipales 2018-2019, convocatoria aprobada por la Agencia Gallega de Desarrollo Rural (AGADER)<sup>(42)</sup>, publicada en el DOG, núm. 10 de 15/01/2018.

Igualmente, presenta interés la convocatoria de ayudas a inversiones no productivas vinculadas a la realización de objetivos agroambientales y climáticos en ayuntamientos incluidos en la Red Natura 2000, cofinanciadas con el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) en el marco

---

(41) Puede obtenerse más información y consultar la convocatoria de 2018 en: [https://www.mapama.gob.es/es/cambio-climatico/temas/proyectos-clima/convocatorias-proyectos-seleccionados/Convocatoria\\_FES\\_CO2\\_2018.aspx](https://www.mapama.gob.es/es/cambio-climatico/temas/proyectos-clima/convocatorias-proyectos-seleccionados/Convocatoria_FES_CO2_2018.aspx)

(42) AGADER es un ente público de la Xunta de Galicia adscrito a la Consellería del Medio Rural, creado con el fin de promover y coordinar el desarrollo rural de Galicia, mejorar las condiciones de vida y contribuir a frenar la despoblación del territorio rural gallego.

del Programa de desarrollo rural (PDR)<sup>(43)</sup>, de Galicia 2014-2020, publicada en el DOG, núm. 10 de 15/01/2018.

El Instituto Energético de Galicia<sup>(44)</sup> (INEGA), convoca subvenciones con el objetivo de fomentar la utilización de fuentes de energía renovables. Una de ellas es la convocatoria de ayudas para proyectos de energías renovables, para el año 2018, cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en el marco del programa operativo FEDER Galicia 2014-2020, publicada en el DOG, núm. 21 de 30/01/2018.

Sin tanta vocación medioambiental y dotación presupuestaria, la Consellería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (Xunta de Galicia) aprobó la convocatoria de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, destinadas a la creación o mejora de infraestructuras y equipamientos en los ayuntamientos de Galicia para el año 2018 publicada en el DOG, núm. 21 de 30/01/2018.

*Las comunidades autónomas tienen margen para establecer programas medioambientales que canalicen recursos hacia las entidades locales.*

En la convocatoria aprobada por la Consellería del Medio Rural (Xunta de Galicia) de ayudas para acciones silvícolas de prevención de los daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y para el incremento de la capacidad de adaptación y del valor ambiental de los ecosistemas forestales, cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) en el marco del Programa de desarrollo rural (PDR) de Galicia 2014-2020, para el año 2018, también figuran entre sus beneficiarios las entidades locales.

Como entidad colaboradora, la Xunta de Galicia participa en la gestión de las ayudas PEMAR y PIMA (Planes de Impulso al Medio Ambiente) del actual Ministerio para la Transición Climática, para promover actuaciones que permitan reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y avanzar en la consecución de los objetivos de la Directiva 2008/98/CE de

---

(43) El Programa de desarrollo rural 2014-2020 de Galicia financia medidas en el ámbito de todas las prioridades de desarrollo rural, haciendo especial hincapié en la gestión sostenible de los bosques, en la restauración, preservación y mejora de los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura, en la mejora de la viabilidad de las explotaciones agrícolas, en la competitividad de todos los tipos de agricultura y en la promoción de las tecnologías agrícolas innovadoras.

(44) INEGA es una agencia dependiente de la Xunta de Galicia

Residuos, de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, del Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR), así como en el cumplimiento de los objetivos relativos a las energías renovables. Con estas ayudas se promueve especialmente la implantación de proyectos innovadores por parte de entidades locales que están lejos todavía de alcanzar los objetivos comunitarios. La puesta en marcha de estas ayudas en convocatorias anteriores ha puesto de manifiesto el efecto multiplicador de la inversión del Ministerio.

### *3.2.3. La financiación provincial*

Para los ayuntamientos, principalmente para los de menos de 20.000 habs., la actividad de apoyo de las diputaciones o entidades similares es fundamental.

Las entidades provinciales, con independencia de los Planes Provinciales dirigidos a los ayuntamientos de su ámbito territorial, que se aprueban conforme a lo previsto en el artículo 36.2 a) de la LBRL<sup>(45)</sup> y con considerable dotación presupuestaria para inversiones con sentido medioambiental, también han desarrollado numerosos programas, de iniciativa propia o con participación municipal, de actividades medioambientales, en las que se destaca la labor de concienciación y de formación.

Ejemplos destacados de esta importante actividad son las iniciativas desarrolladas por las Diputaciones de Barcelona, Valencia, Girona, Málaga o Sevilla.

### *3.2.4. La experiencia de la Diputación de A Coruña y la actuación medioambiental en los ayuntamientos de la provincia*

Para ilustrar la importancia de las Diputaciones y el carácter de las actuaciones medioambientales programadas por los ayuntamientos, puede servir de ejemplo la experiencia de la Diputación de A Coruña con el Plan de Medio Ambiente 2016/2017 y el POS+ 2018.

---

(45) Como ya se ha indicado, se tienen en cuenta las modificaciones introducidas por la Ley 27/2013, de 27/12, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (BOE núm. 312 de 30/12/2013) y en los artículos 32 y 33 del Real decreto legislativo 781/86, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local (BOE núm. 96 de 22/04/1986).

*El Plan de Medio Ambiente de la Diputación de A Coruña constata la preocupación medioambiental de las entidades locales.*

### 3.2.4.1. Plan de Medio Ambiente 2016/2017

El Plan de Medio Ambiente (PMA) fue aprobado en su 1ª fase por el Pleno Provincial 27/05/2016 y viene ejecutándose desde entonces, con sus modificaciones, con una dotación inicial de 5 millones de euros. Esta dotación se asignó a los 93 ayuntamientos de la provincia con arreglo a criterios objetivos (cuota fija, esfuerzo fiscal, número de parroquias y densidad de población en relación inversamente proporcional).

El PMA tiene como finalidad la mejora de su entorno natural y la calidad ambiental de la provincia, apoyando el desarrollo de políticas respetuosas con el medio ambiente. Así, las dotaciones asignadas debían de ser destinadas a gasto de carácter medioambiental, dedicando como mínimo a inversión un 50% de la misma. La asignación media a los ayuntamientos fue de 49.621,75 €, siendo la máxima de 112.034,62 € y la mínima de 33.279,76 €.

El análisis efectuado sobre la actuación aprobada en el PMA es el siguiente:

- 37 obras de creación, acondicionamiento y mejora de zonas verdes.
- 19 adquisiciones de colectores de recogida selectiva.
- 23 obras de mejora del alumbramiento público, relevo de la iluminación por luces LED y mejora de la eficiencia energética en los sistemas de calefacción.
- 57 obras relativas a la mejora de red de abastecimiento de aguas y saneamiento.
- 1 creación de infraestructura para compostaje doméstico.
- 4 adquisiciones de desbrozadora y vehículos para realizar actividades ambientales.
- 22 brigadas ambientales.
- 6 auditorías energéticas.
- 7 programas de limpieza de espacios naturales.
- 6 actividades de sensibilización.

Dentro del catálogo de actuaciones opcionales previstas, no se realizaron inversiones relativas a: sustitución, mejora o adquisición de calderas y de

elementos de los sistemas de climatización para la mejora de su eficiencia; infraestructuras para la eliminación de la contaminación acústica; y creación de huertos urbanos con fines de integración social.

Y no se propusieron actividades relativas a: realización de mapas de ruidos y control acústico; servicios de recogida y cuidado de animales abandonados; campañas de desratización y eliminación de plagas; y eliminación de especies invasoras.

## **D.2. POS+ 2018**

El Plan de Obras y Servicios 2018 (POS+) de la Diputación de A Coruña fue aprobado en sesión plenaria provincial de 16/05/2018<sup>(46)</sup>. Este plan provincial es el que actualmente recoge todos los destinados a colaborar con ayuntamientos aprobados por la propia Diputación, incluyendo el clásico Plan de Obras y Servicios, hasta planes especiales, el PMA y multitud de convocatorias de subvenciones de distinta finalidad (atención social, promoción económica, cultura, deportes, etc.). En él participan los 93 ayuntamientos de la provincia.

Este nuevo Plan, ya iniciado en 2017, supone un cambio de modelo total respecto de lo existente hasta la fecha, dado que se concede absoluta autonomía a los ayuntamientos, simplifica la tramitación administrativa y ofrece con tiempo una previsión anual para la elaboración de los presupuestos municipales. Se trata, en definitiva, de responder a lo que el artículo 9.7 de la Carta Europea de Autonomía Local, considera como subvenciones no condicionadas a proyectos específicos.

La dotación de este Plan en 2018 es de 76 millones de euros, distribuidos entre los ayuntamientos con criterios objetivos que son los que tradicionalmente se vienen empleando en el POS: cuota fija, esfuerzo fiscal, número de parroquias, población (rural para los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes) y superficie.

En este POS+ 2018, la asignación media por ayuntamiento es de 676.070,12 €, siendo la máxima de 2.082.701,73 € y la mínima de 226.167,68 €.

---

(46) Las Bases reguladoras del Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal (también denominado Plan único de ayuntamientos) «POS+ 2018» se habían aprobado previamente en el Pleno Provincial de 29/09/2017.

Dentro de las distintas opciones de gasto que ofrece el Plan<sup>(47)</sup>, la mayoría de los ayuntamientos que deciden utilizar esta dotación para realizar inversiones, programan actuaciones de marcado carácter medioambiental. Así, en el Plan se reiteran obras referidas a saneamientos, pavimentaciones, sendas peatonales, reparación de carreteras, abastecimientos, aceras, o alumbrados.

Con más detalle, si puede indicarse que un número importante de obras se destinan a renovación y mejora de las redes de abastecimiento y saneamiento; sustitución o mejora de sistemas de iluminación de espacios públicos, que redunden en el ahorro y en la eficacia energética, así como en la reducción de contaminación lumínica. También existen inversiones para mejora y acondicionamiento de carriles bici, mejora y acondicionamiento de zonas verdes y ampliación de puntos limpios.

### 3.2.5. *Las redes municipales de carácter medioambiental*

Como se ha reflejado, una parte de la disponibilidad presupuestaria de los ayuntamientos depende de las aportaciones que puedan realizar otras administraciones. También se ha mencionado que para los ayuntamientos más pequeños la actuación de apoyo de las diputaciones provinciales es fundamental.

Con independencia de las ayudas externas recibidas, los ayuntamientos si pueden integrarse en redes de temática medioambiental, que han resultado ser una herramienta fundamental para desarrollar los principios de la sostenibilidad urbana y local. En ellas se debate sobre cuestiones de interés compartido, se ponen en marcha proyectos en común, y se dan a conocer buenas prácticas que, en definitiva, ayudan a mejorar la gestión local.

Se mencionan a continuación algunas de las más destacadas:

Red de Iniciativas Urbanas (RIU)<sup>(48)</sup>

La Red de Iniciativas Urbanas (RIU) constituye un instrumento esencial para poder incorporar la necesaria dimensión urbana en la gestión y programación de los fondos europeos y se plantea como un foro abierto de inter-

---

(47) Las opciones de gasto municipal a imputar al POS+ 2018 son:

- gasto corriente
- realización de inversiones
- honorarias de redacción de proyectos
- aportaciones municipales para inversiones de otros planes, programas o convenios
- reducción de la deuda del ayuntamiento con entidades financieras

(48) Página web de la red: <http://www.rediniciativasurbanas.es/>



cambio de experiencias y buenas prácticas urbanas que hayan recibido financiación comunitaria, que también servirá para analizar y dar respuesta a los posibles problemas y aclarar las dudas suscitadas por la aplicación de la normativa en materia de fondos europeos destinados al desarrollo urbano.

#### Red de Ciudades Españolas por el Clima<sup>(49)</sup>

Es la sección de la FEMP dedicada a luchar contra el cambio climático y sus efectos, que aumenta la vulnerabilidad de sus localidades y afecta directamente a la población. Fruto de un convenio de colaboración de 2004 entre la FEMP y el Ministerio de Medio Ambiente con la finalidad de promover las políticas de sostenibilidad en las ciudades españolas, especialmente en las relacionadas con la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. El acuerdo persigue el fomento de la colaboración institucional para desarrollar iniciativas de prevención de la contaminación y el cambio climático en un contexto general dirigido a la sostenibilidad local, así como la implantación de las Agendas Locales 21, basadas en la coordinación y la cooperación interadministrativa, y otras actividades de interés conjunto.

#### Red de Gobiernos Locales + Biodiversidad<sup>(50)</sup>

La Red de Gobiernos Locales + Biodiversidad es la Sección de la FEMP dedicada a la promoción de políticas locales para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y la conservación del patrimonio natural.

Esta Red, que se fortalece a través del Convenio de Colaboración entre la FEMP y el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, actual Ministerio para la Transición Ecológica, desde su constitución en marzo de 2007, está encaminada a la promoción de políticas locales para la conservación y uso sostenible de los recursos naturales, la conservación del patrimonio natural y el fomento del desarrollo rural con criterios de sostenibilidad.

#### Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible (RdR/DLS)<sup>(51)</sup>

La Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible se constituyó en 2005 como foro de debate e intercambio de experiencias entre las distintas redes que a nivel autonómico y provincial trabajan por la Agenda Local 21, con el propósito de promover un concepto de ciudad compacta, compleja, eficiente

---

(49) Página web de la red: <http://www.redciudadesclima.es/>

(50) Página web de la red: [www.redbiodiversidad.es](http://www.redbiodiversidad.es)

(51) Página web de la red: <http://www.ecourbano.es/index.asp>

y cohesionada socialmente, considerando, a su vez, el adecuado equilibrio entre el medio urbano y el rural.

#### Red Española de Ciudades Saludables<sup>(52)</sup>

La Red Española de Ciudades Saludables es la Sección de la Federación Española de Municipios y Provincias dedicada a la promoción y protección de la salud y al bienestar de los ciudadanos, en concordancia con los principios de actuación correspondientes al proyecto «Healthy Cities», de la Organización Mundial de la Salud.

La FEMP, a través de la Red Española de Ciudades Saludables, establece Acuerdos de Colaboración anuales con el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad para la potenciación de la Red y la implementación local de la Estrategia de Promoción de la Salud y Prevención.

#### Pacto de Alcaldes por el Clima y la Energía (Covenant of Mayors)<sup>(53)</sup>

El compromiso medioambiental del Pacto de Alcaldes, iniciativa de la Comisión Europea, presenta entre sus objetivos reunir a los máximos responsables de las ciudades europeas en una red permanente de intercambio de información para la aplicación de buenas prácticas con el objetivo de mejorar la eficiencia energética en el entorno urbano. Se trata de la respuesta de las ciudades más activas frente al calentamiento global, un compromiso para reducir sus emisiones de CO<sub>2</sub>, incluso más allá del objetivo del 20% establecido por la Unión Europea. Mediante este Pacto —un documento en el que quedan recogidos los compromisos y apoyos que formulan los ediles— los Gobiernos Locales y Regionales se corresponsabilizan junto a los Gobiernos Nacionales de la lucha contra el calentamiento global.

Declaración de Sevilla: el compromiso de las ciudades por la economía circular<sup>(54)</sup>

La Declaración de Sevilla responde al llamamiento que en septiembre de 2015 la ciudad de París hizo a las «ciudades europeas en favor de una Economía Circular», confirmado por ciudades como Ámsterdam, Bruselas; Copenhague, Lisboa, Londres, Milán y Roma.

La Comisión Europea y el Parlamento Europeo han aprobado un paquete de iniciativas para construir una Economía Circular en Europa. Con este

---

(52) Página web de la red: [www.ciudades-saludables.com](http://www.ciudades-saludables.com)

(53) Página web informativa: <https://www.pactodelosalcaldes.eu/>

(54) Página web informativa: <https://www.municipiosyeconomicircular.org/home>

objetivo se pretende desarrollar un nuevo paradigma de modelo económico que cierre el círculo del diseño, la producción, el consumo y la gestión de residuos, creando así una Europa ecológica, circular y competitiva. En esta línea, la Declaración de Sevilla tiene entre sus objetivos:

- Promover un modelo de desarrollo urbano sostenible, inclusivo y resiliente, aumentando la demanda de actividades socioeconómicas generadoras de bienes y servicios medioambientales, lo que se traducirá en empleo verde y empleo social de mayor calidad y valor añadido.
- Impulsar y apoyar el llamamiento «Ciudades por una Economía Circular» que realizó la ciudad de París en 2015.
- Resaltar el importante papel que tienen los Gobiernos Locales en las acciones de fomento y desarrollo de una economía circular por ser la administración más próxima y la que mejor puede prevenir los impactos ambientales, en colaboración con sus vecinos y vecinas

Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI)<sup>(55)</sup>

El ICLEI, lanzado en 1990 en el Congreso Mundial de los Gobiernos Locales para un Futuro Sostenible, su misión es construir y estar al servicio de un movimiento mundial de gobiernos locales para alcanzar mejoras tangibles en las condiciones globales ambientales y del desarrollo sostenible por medio de acciones locales acumulativas.

En su calidad de agencia ambiental internacional para los gobiernos locales, el ICLEI es un mecanismo de intercambio de información sobre desarrollo sostenible y entrega directrices en cuanto a políticas, capacitación, asistencia técnica, y servicios de consultoría para aumentar la capacidad de los gobiernos locales de enfrentar los desafíos globales. Desempeña un papel de puente para vincular la acción del gobierno local en respuesta al desarrollo ambiental y sostenible para los programas globales de estas entidades internacionales como Centro para los Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas (siglas en inglés, UN-HABITAT) y el Programa de Medio Ambiente de las Naciones Unidas (siglas en inglés, UNEP).

Otras redes de interés:

Acciones Urbanas Innovadoras<sup>(56)</sup>

---

(55) Página web informativa: <http://www.iclei.org/>

(56) Página web informativa: <http://www.uia-initiative.eu/>

Acciones Urbanas Innovadoras (UIA) es una Iniciativa de la Comisión Europea que proporciona a las áreas urbanas de Europa los medios necesarios para poner a prueba soluciones innovadoras, de las que no existan experiencias previas, para abordar los retos urbanos. Se ofrece a las autoridades urbanas la posibilidad de arriesgarse y probar soluciones innovadoras y creativas, cuya puesta en práctica no siempre resulta viable por problemas de financiación.

#### URBACT<sup>(57)</sup>

URBACT es un programa europeo de intercambio y aprendizaje que promueve el desarrollo urbano sostenible e integrado, englobando a 550 ciudades, 29 países y 7000 agentes locales activos. Financiado conjuntamente por la Comisión Europea (Fondos Europeos de Desarrollo Regional) y los Estados Miembros, URBACT facilita que las ciudades europeas trabajen de forma conjunta en el desarrollo de soluciones efectivas y sostenibles para los principales desafíos a los que se enfrentan, compartiendo buenas prácticas y la experiencia adquirida e integrando dimensiones económicas, sociales y ambientales

#### Red RETOS (Red de Territorios Socialmente Responsables)<sup>(58)</sup>

Retos es una red de ámbito nacional liderada por el actual Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social a través de la Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social, y de la Responsabilidad Social de las Empresas. Integrada por territorios locales (municipios, provincias, consorcios) constituidos en red, cuya misión es articular, integrar e implementar distintas estrategias para el desarrollo de Territorios Socialmente Responsables, que mejoren la calidad de vida de sus habitantes.

Estas redes han sido en la mayoría de las ocasiones propiciadas por las administraciones, desde la europea hasta la estatal y la autonómica. No menos admirables son las promovidas por entidades provinciales, que son ejemplos de buena práctica, como las coordinadas por la Diputación de Barcelona (Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat<sup>(59)</sup>) o la de Valencia (Xarxa de Municipis Valencians Cap a la Sostenibilitat<sup>(60)</sup>).

---

(57) Página web informativa: <http://urbact.eu/urbact-en-espana>

(58) Página web informativa de la red: <http://www.mitramiss.gob.es/redretos/>

(59) Puede consultarse en: <https://www.diba.cat/es/web/xarxasost/>

(60) Puede consultarse en: <http://www.xarxamunicipissostenibles.com/es/que-es-la-xarxa/>

#### 4. CUESTIONES PENDIENTES

Quedan interesantes cuestiones por tratar, como las referidas a la tributación ambiental, su implantación, desarrollo y participación de las entidades locales, la contratación pública verde o la planificación ambiental.

La tributación ambiental puede ser una excelente herramienta no solo para reducir la contaminación y el consumo de recursos, sino también para promover la ecoinnovación y la transición hacia una economía verde<sup>(61)</sup>. Como se ha indicado, siendo escaso el margen de maniobra de las entidades locales en el campo de la tributación, en el incipiente campo de la tributación ambiental iniciado por el Estado y sobre todo por las comunidades autónomas, no debería dejarse de lado la participación local en su desarrollo y, lógicamente, en su recaudación.

La introducción de cláusulas medioambientales en los contratos puede apoyar, indudablemente, el desarrollo de políticas ambientales locales. De hecho, la nueva Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, de 8 de noviembre, permite la inclusión en los contratos de consideraciones medioambientales, indicando que su objetivo es conseguir que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo, de promoción de las PYMES y de defensa de la competencia<sup>(62)</sup>. No hay que olvidar también, en esta línea de avance, las estrategias de economía circular<sup>(63)</sup> que ya están aplicando algunas entidades locales.

*La nueva normativa contractual y la contratación pública verde mejorarán la gestión medioambiental local.*

(61) Ver esta referencia en el Informe nº 17/2016 «Environmental taxation and EU environmental policies» de la AEMA, disponible en: <https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-taxation-and-eu-environmental-policies>

(62) Incluso, la Ley 9/2017 menciona en su artículo 90, solvencia técnica o profesional en los contratos de servicios, la posibilidad de exigir certificados de gestión medioambiental a las empresas licitadoras, como condición de solvencia técnica, esto es, para acreditar la experiencia o el «buen hacer» de esa empresa en el ámbito de la protección del medio ambiente

(63) Ver a este respecto el Documento COM (2015) 614 final de 02/12/2015: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular». Más reciente es el Documento COM (2018) 28 final de 16/01/2018: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Una estrategia europea para el plástico en una economía circular», en el que «Se invita a las autoridades nacionales, regionales y locales a hacer un mayor uso de la contratación y la financiación públicas para ayudar a prevenir la generación de residuos plásticos y promover el reciclado».

Con anterioridad a la Ley 9/2017, para generalizar la utilización de la contratación pública verde, el Estado había aprobado en 2008 el Plan de Contratación Pública Verde de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social<sup>(64)</sup>. Por su parte, la UE ha publicado interesantes documentos que sugieren propuestas para incluir los requisitos ecológicos en las licitaciones públicas<sup>(65)</sup>.

La planificación ambiental es clave para el desarrollo de políticas sostenibles. En este sentido, desde su implantación, las Agendas 21 Locales<sup>(66)</sup> se han presentado como un instrumento extraordinariamente útil para la planificación estratégica local. Gracias al uso de líneas de financiación ad hoc, los ayuntamientos generalizaron su implantación en la pasada década. Sin embargo, la crisis frenó su generalización y profundización. Quizás, las entidades locales, en el camino de su estabilidad presupuestaria, podrían recuperar su vigencia, actualizando sus contenidos y convertirla en un valioso instrumento generador de propuestas de actuación local. La labor que aquí pueden desempeñar las Diputaciones es clave, tanto desde el punto de vista de su promoción como en el de su financiación.

## 5. CONCLUSIONES

Se ha comentado en este trabajo la enorme importancia que la actuación de las entidades locales tiene para el medio ambiente. Su alto nivel de responsabilidad se refleja cuando actúa sobre su entorno, directamente con infraestructuras o instalaciones, o indirectamente con la planificación territorial o el desarrollo de programas de sensibilización. En general, la política local está muy orientada a lo ambiental y a lo social y ello merece un decidido apoyo de las distintas administraciones europea, estatal y autonómica.

---

(64) Este Plan se aprueba por Acuerdo del Consejo de Ministros: ORDEN PRE/116/2008, de 21 de enero, publicada en el BOE nº 27 de 31/01/2008. Así mismo, por Real Decreto 6/2018, de 12 de enero, se crea la Comisión Interministerial para la incorporación de criterios ecológicos en la contratación pública (BOE nº 19 de 22/01/2018).

(65) Pueden consultarse estos documentos en: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu\\_gpp\\_criteria\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm)

(66) La Agenda 21 Local es un instrumento de gestión, de carácter no vinculante, que se menciona en el Capítulo 28 del «Programa Global para el Desarrollo Sostenible en el siglo XXI», de la «Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible», celebrada en Río de Janeiro en 1992. En el capítulo 28 del Programa 21 se hace un llamamiento a las autoridades locales para que elaboren una Agenda 21 Local, que contenga una serie de actuaciones programadas en el ámbito local para que el desarrollo sea globalmente sostenible. Insta a los poderes locales a iniciar un proceso de diálogo con sus ciudadanos, organizaciones y entidades para adoptar un plan de desarrollo centrado en las oportunidades y valores locales

La Diputaciones pueden también tener un papel relevante en la promoción de este tipo de actuaciones. Su participación no debe ceñirse únicamente a la concesión de fondos a través de planes o convocatorias de subvenciones. En esta temática, la asistencia técnica es esencial. Además, la promoción de actuaciones locales conjuntas y la creación de redes de interés son líneas de trabajo que pueden incrementar la óptica medioambiental en las políticas locales.

Por último, recalcar que ninguna política será realmente efectiva sin una ciudadanía responsable. Es indispensable generar políticas bottom up. Por ello, sin dejar de apremiar en la mejora de las políticas locales actuales, con vendría promover más la alfabetización ambiental, desarrollando más intensamente programas de educación ambiental y cambio climático<sup>(67)</sup>, orientados a conseguir una ciudadanía sensibilizada, en lo próximo y en lo global, que con adecuada formación e información pueda, consecuentemente, participar activamente en la gestión de las políticas públicas.

«Al considerar un problema como la degradación del medio ambiente global es fácil sentirse abrumado, completamente indefenso ante los efectos de cualquier tipo de cambio. Pero debemos resistirnos a una respuesta así, porque la crisis se resolverá sólo si aceptamos nuestra responsabilidad en ella: educándonos a nosotros mismos y a los demás, haciendo lo posible por reducir al mínimo el consumo y el despilfarro de los recursos, adoptando una actitud política más activa y exigiendo el cambio. Y quizá lo más importante: es necesario que juzguemos nuestra relación con el mundo natural y renovemos, en el nivel más profundo de la integridad personal, la conexión con él. Esto sólo será posible si renovamos lo que es auténtico y verdadero en todos los aspectos de nuestra vida».

### **Al Gore. La Tierra en juego**

---

(67) Promovido por la ONU, cada 22 de abril se conmemora el Día Internacional de la Madre Tierra, para recordar que la vida y el sustento los obtenemos del planeta. La Tierra y sus ecosistemas son nuestro hogar. Para alcanzar un justo equilibrio entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y futuras, es necesario promover la armonía con la naturaleza y el planeta. En 2017 el lema fue «Alfabetización ambiental y climática», ya que se consideraba que la educación es un pilar fundamental para que la ciudadanía mundial conozca los conceptos involucrados en los problemas a los que se enfrenta el medio ambiente y pueda reaccionar para defenderlo. Más información en: <http://www.un.org/es/events/motherearthday/>

## ANEXOS

### **Primero. Relación de normativa gallega de carácter ambiental**

Ley 4/2017, de 3 de octubre, de protección y bienestar de los animales de compañía en Galicia.

Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.

Ley 9/2013, de 19 de diciembre, de emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia.

Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia.

Ley 2/2012, de 28 de marzo, gallega de protección general de las personas consumidoras y usuarias.

Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia.

Ley 6/2001, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia.

Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia.

Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.

Ley 8/2002, de 18 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico de Galicia.

Ley 12/2001, de 10 de septiembre, de modificación de la Ley de Concentración Parcelaria para Galicia.

Ley 9/2001, de 21 de agosto, de Conservación de la Naturaleza.

Ley 10/1997, de 22 de agosto, de residuos sólidos urbanos de Galicia.

Ley 12/1995, de 29 de diciembre, del Impuesto sobre la contaminación Atmosférica.

Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia.

Ley 13/1989, de 10 de octubre, de montes vecinales en mano común.

Decreto 83/2018, de 26 de julio, por el que se aprueba el Plan básico autonómico de Galicia.



Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.

Decreto 38/2015, de 26 de febrero, de residuos sanitarios de Galicia.

Decreto 193/2012, de 27 de septiembre, por el que se regula el Observatorio Gallego de Educación Ambiental.

Decreto 155/2012, de 5 de julio, por el que se regula la estructura y organización del plan territorial de contingencias por contaminación marina accidental de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Decreto 141/2012, de 21 de junio, por el que se aprueba el Reglamento marco del Servicio público de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de Galicia.

Decreto 136/2012, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del canon del agua y del coeficiente de vertido a sistemas públicos de depuración de aguas residuales.

Decreto 125/2012, de 10 de mayo, por el que se regula la utilización de lodos de depuradora.

Decreto 100/2012, de 16 de marzo, por el que se regula el Registro Oficial de Establecimientos y servicios de Productos Fitosanitarios de la Comunidad Autónoma de Galicia, el Libro oficial de movimiento de productos fitosanitarios y el régimen sancionador en materia de productos fitosanitarios.

Decreto 77/2012, de 9 de febrero, por el que se modifica el Decreto 74/2006, de 30 de marzo, por el que se regula el consejo Gallego de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Decreto 193/2011, de 6 de octubre, por el que se regulan especialidades en las subvenciones a las entidades locales gallegas.

Decreto 20/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el Plan de ordenación del Litoral de Galicia.

Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las directrices de ordenación del territorio.

Decreto 401/2009, de 22 de octubre, por el que se declara el ámbito territorial del parque natural de la Baixa Limia-Serra do Xurés.

Decreto 59/2009, de 26 de febrero, por el que se regula la trazabilidad de los residuos.

Decreto 64/2009, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales del parque natural de A Baixa Limia-Serra do Xurés.

Decreto 42/2009, de 21 de enero, por el que se regula la certificación energética de edificios de nueva construcción en la Comunidad Autónoma de Galicia.

Decreto 127/2008, de 5 de junio, por el que se desarrolla el régimen jurídico de los humedales protegidos y se crea el Inventario de humedales de Galicia.

Decreto 226/2007, de 22 de noviembre, por el que se crea el Registro de entidades de carácter medioambiental de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Decreto 21312007, de 31 de octubre, por el que se aprueban los estatutos de la Agencia de protección de la Legalidad Urbanística.

Decreto 105/2006, de 22 de junio, por el que se regulan medidas relativas a la prevención de incendios forestales, a la protección de los asentamientos en el medio rural y a la regulación de aprovechamientos y repoblaciones forestales.

Decreto 74/2006, de 30 de marzo, por el que se regula el Consejo Gallego de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Decreto 174/2005, de 9 de junio, por el que se regula el régimen jurídico de la producción y gestión de residuos y el Registro General de Productores y Gestores de Residuos de Galicia.

Decreto 124/2005, de 6 de mayo, por el que se regula la figura de espacio natural de interés local y la figura del espacio privado de interés natural.

Decreto 320/2002, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece las ordenanzas tipo sobre protección contra la contaminación acústica.

Decreto 90/2002, de 28 de febrero, por el que se regula la tenencia de animales potencialmente peligrosos en la Comunidad Autónoma de Galicia y se crean los registros gallegos de Identificación de Animales de Compañía y Potencialmente Peligrosos y de Adiestradores Caninos.

Nota: Esta relación no es una recopilación normativa que pueda considerarse exhaustiva, ya que su objetivo es mostrar la diversidad temática referida al medio ambiente.

**Segundo. Relación de posibles competencias medioambientales de las entidades locales**

Contaminación Atmosférica	Control de los niveles de inmisión Control de emisiones de origen residencial Control de las emisiones de origen industrial Control de las emisiones de focos móviles Control de humos y olores
Ruidos y vibraciones	Establecimiento de niveles de inmisión Establecimiento de niveles de emisión Criterios de prevención específica Inspección y control de ruidos
Recursos hídricos	Control de la calidad de las aguas continentales Infraestructuras hidráulicas Gestión de los recursos Abastecimiento público Abastecimiento privado: permisos y control
Saneamiento	Gestión del alcantarillado Gestión de la red de saneamiento Gestión de la red de infraestructuras de tratamiento Autorización: Limitación de vertidos Métodos de muestreo y análisis Inspección y control
Residuos	Clasificación de los residuos Recogida y transporte de residuos domiciliarios Tratamiento de residuos domiciliarios Recogida selectiva Tratamiento de residuos de la recogida selectiva Residuos sanitarios

	<p>Residuos industriales no tóxicos y peligrosos</p> <p>Residuos industriales tóxicos y peligrosos</p> <p>Otros residuos</p>
Medio Natural	<p>Protección de los espacios naturales</p> <p>Incendios</p> <p>Uso del espacio público y áreas recreativas</p> <p>Litoral y playas</p> <p>Control de plagas</p> <p>Señalización</p> <p>Restauración y vegetación</p> <p>Actividad agraria y forestal</p> <p>Vigilancia</p> <p>Protección de la fauna</p>
Parques, jardines y arbolado urbano	<p>Delimitación y diseño</p> <p>Obra pública</p> <p>Mantenimiento</p>
Limpieza pública y de los edificios públicos	<p>Limpieza viaria, de edificios y control sanitarios (desratización, desinfección)</p> <p>Paisaje Urbano</p> <p>Mobiliario urbano</p> <p>Rótulos, carteles y similares</p> <p>Otros elementos</p> <p>Impacto visual</p>
Iluminación pública - energía	<p>Iluminación pública</p> <p>Edificios municipales</p> <p>Ahorro energético</p> <p>Energías renovables</p>
Protección de animales y regulación	<p>Condiciones sanitarias</p> <p>Establecimientos de cría, guarda y venta de animales, y controles veterinarios</p> <p>Protección animal</p> <p>Regulación de la tenencia de animales en el entorno humano</p>

	Mataderos
Urbanismo y ordenación territorial	Planificación y normativa Obras y servicios Conservación y mantenimiento Permisos
Transporte y movilidad	Red viaria urbana, mantenimiento y señalización Red viaria regional, mantenimiento y señalización Control de tráfico Transporte público urbano Transporte público interurbano Aparcamiento Movilidad
Actividades con incidencia ambiental	Reglamentación Inspección y control Permisos
Educación y sensibilización	Formación Campañas de sensibilización
Otras	Relacionadas con aspectos de ayuda al desarrollo Etc.

Fuente: Basado en el Anexo A de la Norma UNE 150009 EX, Guía para la aplicación de la Norma UNE-EN ISO 14001:1996 a Entidades Locales.

Esta relación competencial está reflejada en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica: [https://www.mapama.gob.es/gl/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/sistema-comunitario-de-ecogestion-y-ecoauditoria-emas/competencias\\_amb.aspx](https://www.mapama.gob.es/gl/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/sistema-comunitario-de-ecogestion-y-ecoauditoria-emas/competencias_amb.aspx)

## **BIBLIOGRAFÍA**

ERIAS REY, ANTONIO (coord.). Economía, medio ambiente y desarrollo sostenible (2003). Diputación Provincial de A Coruña. A Coruña

GARCÍA MATIES, RAFAEL, «Las entidades locales y los objetivos de desarrollo sostenible». Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA) nº. 5 (2016). INAP. Madrid

GARCÍA MIRA, RICARDO y VEGA MARCOTE, PEDRO (dirs.). Sostenibilidad, valores y cultura ambiental. (2009). Pirámide. Madrid

LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO y otros. Cuadernos de Derecho Local. nº 46, Especial Medio Ambiente, págs. 14-284 (2018). Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona

LOZANO CUTANDO, BLANCA. Derecho Ambiental Administrativo (2010). La Ley. Madrid.

PHILIPPE LÉGER (dir.). Commentaire article par article des traités UE et CE (2000) Helbing&Lichtenhahn. Bruselas

RODRÍGUEZ BEAS, MARINA y otros. Dret Ambiental Local de Catalunya (2017). Tirant. Valencia

Tratado de Lisboa y versiones consolidadas de los Tratados de la UE y de FUE. Edición preparada por ALONSO GARCÍA, RICARDO (2008). Editorial Aranzadi. Cizur Menor

TOMÁS CARPI, JUAN ANTONIO y otros. Estado y tendencias de la Agenda 21 Local (2005). Grup lmedes. Valencia

## CAPÍTULO X

---

# TURISMO Y FINANCIACIÓN LOCAL: ¿ES VIABLE UN IMPUESTO LOCAL SOBRE LAS ESTANCIAS TURÍSTICAS?

Alberto VAQUERO GARCÍA<sup>(1)</sup>

*Grupo de investigación GEN - Universidad de Vigo / Red Localis  
vaquero@uvigo.es*

---

(1) El autor agradece los valiosos comentarios y sugerencias de Santiago Lago Peñas. La responsabilidad del trabajo es no obstante exclusiva del autor.





## **RESUMEN**

El turismo tiene importantes efectos económicos positivos sobre las zonas en las que se desarrolla. Sin embargo, si se trata de una actividad masificada puede implicar la necesidad de dotar una mayor cantidad de bienes y servicios locales, sin que exista una contraprestación clara por parte del visitante. El aumento, aunque sea puntual, de la población puede llegar a provocar problemas de congestión y una disminución de la calidad de los servicios públicos. Para tratar de establecer algún tipo de compensación, se puede aplicar un impuesto sobre las estancias turísticas. Este capítulo trata de analizar las ventajas y limitaciones de aplicar un impuesto local sobre las pernoctas turísticas.

## **PALABRAS CLAVE**

Impuesto, congestión, turismo.

## **ABSTRACT**

Tourism has important positive economic effects on the areas in which it is developed. However, if it is a mass activity, it might involve the need for a greater supply of local goods and services, without receiving clear remuneration from the visitor. The increase of the population, even if only occasionally, can lead to problems of congestion and to the reduction of public service quality. In an attempt to establish some kind of compensation, a tourist tax can be applied. This chapter tries to analyze the advantages and limitations of applying a tourist accommodation tax locally.

## **KEYWORDS**

Tax, congestion, tourism.



## 1. INTRODUCCIÓN

España es el segundo país más visitado a nivel mundial, con 82 millones de turistas y 87.000 millones de euros de gasto en 2017 (FRONTUR, 2018). El turismo se configura como un motor económico en las zonas donde se desarrolla.

Sin embargo, si el número de turistas es elevado, puede producirse un impacto sobre la prestación de servicios públicos municipales, provocando una congestión del servicio y una merma de su calidad, además de un coste adicional sobre el medio ambiente, lo que a medio plazo puede poner en peligro el atractivo turístico de la zona. Una posibilidad de corregir esta situación es la aplicación de un impuesto sobre el turismo.

*La fiscalidad puede tener un papel importante para recuperar la eficiencia económica y la desestacionalización de la actividad turística.*

Para abordar esta cuestión, este capítulo presenta la siguiente estructura. Tras esta introducción, el segundo apartado se centra en analizar los argumentos a favor y en contra de la aplicación de tributos locales sobre la actividad turística. En el tercer epígrafe, se señala la posición de la Comisión de Expertos sobre Financiación Local, de la Federación Española de Municipios y Provincias y de la homónima gallega en materia de impuestos sobre el turismo. En el cuarto, se realiza un repaso a la aplicación de impuestos locales sobre las pernoctas, tanto a nivel internacional como nacional, con el objeto de comprobar su viabilidad. Finalmente, se señalan una serie de conclusiones.

## 2. LOS TRIBUTOS LOCALES SOBRE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA: ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA

Para justificar la necesidad de aplicar tributos sobre la actividad turística se pueden señalar al menos dos argumentos. El primero es que el impacto del turismo sobre los servicios básicos debe tener algún reflejo en los recursos recaudados por el municipio, puesto que el turista se convierte en un claro competidor con el ciudadano residente en la utilización de los servicios. El visitante no aporta directamente nada a las arcas municipales, generando una importante externalidad sobre los residentes (Amer, 2003).

Así, durante los meses estivales, cuando se multiplica<sup>(2)</sup> la población de ciertos municipios es necesario que los ayuntamientos cuenten con recursos suficientes para cubrir ese aumento de demanda. No podemos obviar que la mayor de la financiación que reciben los ayuntamientos depende de su extensión y habitantes y que solo en casos muy concretos, se tiene en cuenta otras variables<sup>(3)</sup>.

Si el volumen de turistas es elevado se producirá una fuerte presión sobre las infraestructuras y servicios públicos de los ayuntamientos, que afectará, entre otros, a tareas de saneamiento y limpieza viaria, seguridad ciudadana, tráfico y limpieza de playas. Además, y aunque se consigan ingresos adicionales gracias al gasto turístico, no hay contrapartida clara sobre las arcas municipales, por lo que de no cubrir ese sobrecoste, se ocasionaría una carga fiscal extraordinaria para los contribuyentes no turistas. Hay que recordar que la participación de los ayuntamientos en los Tributos del Estado se realiza en función de la población residente y no en base a la población asistida del municipio.

En segundo lugar, la actividad turística tiene unos importantes costes ambientales que deben internalizarse. De no hacerlo, la actividad turística puede llegar a provocar un daño al ecosistema, por su sobreexplotación, que

---

(2) Por ejemplo en Galicia, en los meses estivales, la población del municipio de Sanxenxo en las Rías Baixas, se multiplica por siete, llegando a superar los 120.000 habitantes. Otros municipios, como el de Baiona, triplican su población.

(3) El Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales contempla una financiación especial para los municipios catalogados como turísticos. Se trataría de aquellos que aunque no cumplan los requisitos para acceder al sistema de cesión de impuestos, poseen una población superior a 20.000 habitantes y un volumen de segundas residencias superior al de viviendas principales. Bajo estas condiciones, se establece una participación en los tributos del Estado de carácter mixto, donde además del modelo general de variables, se contemplan determinadas cesiones de los Impuestos Especiales sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco.

deberá soportar la población residente y que, de no corregirse, pondrá en peligro el municipio como destino turístico.

La fiscalidad puede tener un papel muy relevante para solucionar ambas cuestiones (Hughe, 1981; Jensen y Wanhill, 2002; Piga, 2003, European Commission (2017)). Así, si el tributo incluye, entre otros elementos, los costes ambientales y de congestión sobre el precio del producto turístico, se logrará restaurar la eficiencia económica (Gago, Labandeira y Rodríguez, 2004; Palmer y Riera, 2003; Gago *et al*, 2009). Además, si el tributo permite algún tipo de graduación (por ejemplo, solo se aplica determinados meses), podría ayudar a desestacionalizar la actividad turística.

Señalada esta posibilidad, el paso siguiente es pensar en la naturaleza y diseño de la figura tributaria. La primera cuestión a la que habría que responder es si es mejor aplicar una tasa o un impuesto.

Para articular correctamente el primer caso se tendría que financiar un servicio, sin que exista relación con la renta del que abona la tasa. Su creación tendría que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 20 del Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y el artículo 2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Para su creación sería necesario hacer referencia a un servicio de prestación o recepción exclusivo por parte de la administración local y que éste beneficiara específicamente a una persona concreta, sabiendo, además, que su cuantía no puede superar el coste del servicio.

Si se optase por un impuesto sería imprescindible que fuese sobre bien o servicio indivisible, sin destino concreto y en función de la renta del que lo paga. Teniendo en cuenta lo anterior, si se quiere gravar la pernoctación hotelera, parece más adecuado aplicar un impuesto, no una tasa, ya que en este caso no existiría un aprovechamiento especial, rasgo inherente a esta segunda posibilidad.

Una vez determinada la conveniencia de aplicar un impuesto, el siguiente paso es señalar sus ventajas y limitaciones. En primer lugar, se conseguiría controlar de forma, más o menos sencilla, la actividad turística. Para ello es imprescindible contemplar un hecho imponible lo suficientemente amplio, por ejemplo, turistas<sup>(4)</sup>, visitantes, cruceristas, grupos de turistas a través de

---

(4) No se tendría que aplicar sobre los propietarios de una segunda vivienda en el municipio, ya que aunque fuera no residentes, sí que pagan impuestos locales, como el Impuesto de Bienes Inmuebles o la tasa de recogida de basuras o alcantarillado.

los tour operadores, etc. Esto permitiría, además, un mayor control de las actividades irregulares, como el alquiler de pisos turísticos no declarados, y otras actividades basadas en la extensión de las aplicaciones tecnológicas (páginas web, portales inmobiliarios o *apps*). Lo anterior no es baladí, ya que a partir del EXCELTUR (2015) la oferta de plazas en viviendas turísticas en España en 2014 era de 2,7 millones en 2014, más que los 2,5 millones de plazas reguladas. Sin duda, regular esta situación permitiría mejorar la capacidad fiscal de las diferentes administraciones públicas y garantizaría mayores dosis de equidad en la carga fiscal.

Segundo, el impuesto sobre las pernoctas presenta facilidades en la gestión y recaudación, puesto que si bien los usuarios serían los que soportan el impuesto por el uso de una instalación hotelera o cualquier otra actividad relacionada con el turista, sería el responsable de ofertar el servicio el encargado de cobrar el impuesto, lo mismo que hace con el Impuesto sobre el Valor Añadido.

Tercero, el coste político de su aplicación resultaría menor que si se tratase de un impuesto a los residentes, ya que grava a los visitantes. Aplicando un impuesto por alojamiento al no residente el exceso de gravamen se diluye para el gestor público (Gago, Labandeira y Rodríguez, 2004).

Cuarto, con la recaudación del impuesto se permitiría compensar los costes de los servicios consumidos por los turistas, la mejora de las infraestructuras o la promoción del destino turístico (Fuenmayor y Lozano, 2016), se trataría, por lo tanto, de que el impuesto fuese finalista.

Sin embargo, la aplicación de un impuesto sobre las pernoctas conlleva algunos problemas. Primero, se podría desincentivar la actividad turística local por el mayor precio pagado respecto a otros municipios limítrofes que optan por no aplicar el impuesto y que ofertan prácticamente lo mismo que aquel que si aplica la tasa, aunque la intensidad no siempre será la misma.

Como señala la teoría económica, los efectos de introducir una figura tributaria dependen de la elasticidad precio de la demanda y de la oferta de servicios turísticos. Por lo tanto, un tributo turístico sobre la demanda solo distorsionaría el consumo de servicios turísticos si la demanda es muy elástica (Gago, Labandeira y Rodríguez, 2004). Lo anterior permite señalar que si se compite en precios y hay una oferta alternativa lo suficientemente próxima, una subida del precio tendrá efectos. En caso contrario, el efecto será mucho

menor. Por lo tanto, conseguir un producto turístico y diferenciado garantizaría una escasa reducción del número de visitantes al introducir el impuesto.

El planteamiento teórico parece corroborarse con los estudios empíricos que miden los efectos de la aplicación de figuras tributarias, al señalar resultados negativos muy limitados. En Fuenmayor et al. (2003) se analiza el impacto del Impuesto sobre las Estancias en Empresas Turísticas de Alojamiento de 2002. Los autores estiman una reducción muy escasa —del 1,9%— en el número de visitantes. En Gago, Labandeira y Rodríguez (2004), con un modelo de equilibrio general se estima como la aplicación de un impuesto turístico del 10% sobre el precio de los alojamientos, tiene un impacto económico muy limitado en términos del PIB como del empleo a nivel nacional. La disminución de la actividad del sector hostelero se cifra en un 0,81%. Los efectos más importantes son soportados por los consumidores no residentes, que reducen su gasto en un 3,18%. Sin embargo, se generaría una recaudación de 359 millones de euros y un aumento del bienestar social de 363 millones. En Roselló y Sansó (2017) se estima que la aplicación de un impuesto sobre las pernoctas de turistas en las Islas Baleares, se producirá una reducción de entre el 0,4-0,8% de la demanda total, medida a través de la duración de la estancia. En Urbano (2018) se señala como los datos de turistas no se han visto resentidos en las CCAA donde se ha optado por aplicar un impuesto turístico.

Segundo, si la atención de la demanda puntual de servicios públicos se debe a un problema de financiación local, no parece que con la aplicación de un nuevo impuesto sobre las pernoctas se vaya a arreglar esta situación. Tercero, si el objetivo de muchos ayuntamientos es posicionarse en el sector turístico, no parece que la mejor medida sea la aplicación de un impuesto, puesto que debería destinarse a destinos consolidados y con alta rentabilidad (Gascó et al. 2017).

Cuarto, el efecto de la aplicación del impuesto puede ser importante en destinos de sol y playa<sup>(5)</sup>, donde los turistas eligen este destino por una cuestión de precios y, por lo tanto, con la aplicación del impuesto, sería esperable una menor demanda. Quinto, y muy relacionado con el punto anterior, en ciertos casos, este impuesto podría ser asumido por el empresario hotelero, provocando una traslación impositiva no deseada.

---

(5) No lo sería, por ejemplo, si se aplicase en las grandes ciudades turísticas, ya que no existe competencia directa, esto es lo que sucede con Nueva York, París o Roma, que aunque anualmente van subiendo las tasas, paralelamente aumentan el número de visitantes.

*La teoría económica señala que un tributo turístico sobre la demanda distorsiona el consumo de servicios si la demanda es muy elástica, en caso contrario no.*

Finalmente, otra de las cuestiones que pueden limitar la aplicación del impuesto sobre las pernoctas es que este tributo debería aplicarse en coordinación con la imposición autonómica. En algunas Comunidades Autónomas (CCAA), como Baleares y Cataluña, ya existe un impuesto turístico regional. Por lo tanto habría que decidir si conviene seguir aplicándose por los gobiernos regionales (y ceder parte o toda la recaudación a los ayuntamientos) o que el tributo sea competencia exclusiva de los ayuntamientos. Sin embargo, en la actualidad, los ayuntamientos no pueden establecer un impuesto por estancias hoteleras, ya que sería necesaria una modificación de sus competencias tributarias (Urbano, 2018)<sup>(6)</sup>. Esto implicaría abrir el debate, otra vez más, sobre la necesidad de ampliar las competencias fiscales de los ayuntamientos, lo que se conoce como la pendiente descentralización fiscal municipal.

Para cerrar este análisis, se puede señalar algunas alternativas a la aplicación de un impuesto sobre las pernoctas. Una primera, es contar con algún tipo de subvención que cubra ese gasto adicional que generan los no residentes. Sin embargo, esta solución parece una medida más de parcheo que de corrección, y además, depende de la generosidad y/o discrecionalidad de la Comunidad Autónoma o de la diputación provincial<sup>(7)</sup>. En segundo lugar, se pueden establecer restricciones al número de turistas en determinadas zonas. Por ejemplo, en las Islas Cíes se establecen un cupo de visitantes y de campistas y es necesario realizar una reserva para visitar la Playa de las Catedrales en Ribadeo.

### **3. EL INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES Y LA IMPOSICIÓN SOBRE EL TURISMO Y LA POSICIÓN DE LA FEMP Y LA FEGAMP**

A la hora de señalar las posibilidades de la imposición sobre el turismo a nivel local es obligado hacer referencia al Informe de la Comisión de Expertos

---

(6) El artículo 157.1 b) de la Constitución Española y el artículo 6 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas recoge esta posibilidad.

(7) Esto va en la línea de crear normativa que tenga en cuenta la compleja situación que tienen algunos municipios turísticos.



para la Reforma de la Financiación de las Entidades Locales de 2017 y a las valoraciones de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y a la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP).

El Informe de la Comisión de Expertos incluye un conjunto de recomendaciones para la aplicación voluntaria de un impuesto sobre el turismo, que gravase tanto las pernoctaciones hoteleras como el resto de modalidades de estancias turísticas. Según señala el citado Informe, con este impuesto los ayuntamientos mejorarían su responsabilidad fiscal. Además, el Comité de Expertos se decanta claramente por la aplicación de un impuesto y no de una tasa, al señalar que «no existe la posibilidad legal de exigir tasas por la prestación de buena parte de estos servicios públicos locales, lo que refuerza la pretensión de solicitar que los turistas hagan una pequeña contribución a las arcas públicas de los lugares que visitan».

*No existe consenso sobre la aplicación potencial de un impuesto local sobre las pernoctas turísticas.*

Finalmente, se señala la conveniencia de establecer adecuadamente la base imponible del impuesto, a partir del número de estancias, lo que precisa que el hecho imponible sea lo suficientemente amplio para que recoja todas las modalidades de estancias turísticas. La persona que realiza la estancia sería el contribuyente, ejerciendo como sustituto del contribuyente el titular de la actividad. Además, los expertos señalan que a la hora de fijar la cuantía del impuesto se podría considerar la duración de la estancia o la categoría del servicio.

Desde la FEMP se ha venido señalado en numerosas ocasiones que los municipios no cuentan con la financiación adecuada para atender a la población de derecho (residentes) ni de hecho (residentes, visitantes y turistas) que les permita mantener el nivel de servicios para seguir siendo un punto de atractivo turístico. Sin embargo, desde la FEGAMP son más partidarios de solucionar los problemas de financiación local a través de otras vías y no por medio de más impuestos. Desde la institución que aglutina a los ayuntamientos y diputaciones de Galicia, se viene solicitando un reparto más equilibrado, justo y homogéneo de los recursos y no plantar nuevas figuras tributarias. Como se puede comprobar no existe consenso en la potencial aplicación de un impuesto local sobre las pernoctas turísticas.

#### 4. UN ANÁLISIS DESDE LA ÓPTICA COMPARADA

A la hora de determinar las posibilidades reales de un impuesto local sobre la actividad turística a nivel local es recomendable señalar otras experiencias. Este ejercicio se realizará primero a nivel internacional para luego estudiar su aplicación en España.

Fuera de España esto es lo que se conoce como *tourist tax* o *city tax*, estando presente en numerosas ciudades. A modo de ejemplo, en la UE algunas serían: Roma, Milán, Florencia, Venecia, París, Berlín, Ámsterdam, Viena, Salzburgo, Lisboa, Praga o Budapest. Fuera de la UE, se pueden citar los casos de Nueva York, Túnez, Islas Maldivas o Dubái. Todas son ciudades de indudable importancia turística, donde se cobra una cantidad fija en función de la categoría del establecimiento hotelero, aunque en ocasiones se aplica un porcentaje sobre el importe total de la estancia (Ámsterdam o Berlín). Además, es habitual fijar un tope de días para la aplicación del impuesto. En todos los casos, su recaudación se destina al desarrollo y promoción del turismo, para construir un fondo para fomentar el turismo y conservar el patrimonio.

Centrando el análisis en España, algunas CCAA vienen aplicando un impuesto sobre las pernoctas desde hace algunos años. Este sería el caso Cataluña, con el Impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos desde 2012, y de las Islas Baleares, con el Impuesto sobre estancias turísticas desde 2016.

*El tourist tax o city tax está presente en muchas ciudades cuya recaudación se destina al desarrollo y promoción del turismo.*

El primero surge a partir de la Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de la creación del Impuesto sobre las Estancias en Establecimientos Turísticos. Se establece una tarifa variable en función de la categoría del alojamiento y de si está o no en Barcelona, durante un tiempo máximo de 7 días<sup>(8)</sup>. Están exentos de este impuesto los menores

(8) La tarifa se gradúa entre 0,75 euros al día en Barcelona (0,5 euros en el resto de Cataluña) para alojamientos de tres estrellas, apartamentos, hostales y albergues; de 1,25 euros para hoteles de cuatro estrellas en Barcelona (1 euro en el resto) y 2,5 euros para hoteles de cinco estrellas, gran lujo o cruceros. Además, se aplica una tarifa especial para los locales situados en centros recreativos turísticos (por ejemplo, Port Aventura), que oscila entre los 2,5 y 5 euros. En Colóm, Font e Imbert-Bouchart (2016) se realiza un estudio sobre la aplicación de este impuesto, señalando un importante retorno en materia de promoción turística, fomento de nuevos productos y servicios y mejoras en los espacios dedicados al turismo.

de 16 años y aquellos viajeros con programas sociales subvencionados por la Administración Pública o por motivos de salud, aunque los residentes en Cataluña también deben pagar el impuesto. Desde su aplicación se constata un importante aumento de su recaudación, alcanzando en 2015 los 43,5 millones de euros (más de un 5% que en 2014), cediendo a los ayuntamientos el 30% de la recaudación. Desde abril de 2017<sup>(9)</sup> se incrementa el porcentaje de cesión a los ayuntamientos hasta el 50%. Además, se amplía el destino de los fondos a actividades de promoción turística, como pueden ser el desarrollo de infraestructuras turísticas, la creación y mejora de productos turísticos y el turismo sostenible y de calidad.

El segundo nace con la Ley 2/2016, de 30 de marzo, del Impuesto sobre estancias turísticas en las Islas Baleares y de medidas de impulso del turismo sostenible<sup>(10)</sup>. A diferencia de extinta experiencia de la «ecotasa» balear<sup>(11)</sup>, el importe del Impuesto se destina a proyectos turísticos y medioambientales. En concreto, los objetivos planteados son: protección, preservación y recuperación de los recursos naturales, mejora de la calidad y la competitividad del sector turístico, fomento de la desestacionalización de la actividad turística, o desarrollo de infraestructuras relacionadas con el turismo sostenible. La recaudación anual en los últimos años se cifra en 50 millones de euros, pero desde enero de 2018, con la subida de los tipos impositivos, la Generalitat espera recaudar 120 millones de euros.

---

(9) Véase la Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radio tóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono.

(10) El importe a abonar por estancia en los hoteles, hoteles de ciudad y hoteles apartamentos de cinco estrellas, gran lujo y cuatro estrellas superior será de 4 euros por día; 3 euros para hoteles de cuatro estrellas y tres estrellas superior y de 2 euros por hoteles y apartamentos de una, dos y tres estrellas. Los apartamentos turísticos tampoco se escapan de esta regulación, debiendo pagar entre 2 y 4 euros en función la categoría y las embarcaciones de crucero turístico de 2 euros. Además, a partir de 9 días se aplica una bonificación del 50% y del 75% si se trata de una estancia en temporada baja.

(11) Se trataba del Impuesto sobre las estancias de empresas turísticas, aprobado con la Ley 7/2001, de 23 de abril, del Impuesto sobre las Estancias en Empresas Turísticas de Alojamiento, destinado a la dotación del Fondo para la Mejora de la Actividad Turística y la Preservación del Medio Ambiente. Consistía en aplicar un impuesto, más conocido como «ecotasa», donde se cobraba un 1 euro al día por cada turista que visitase las Islas Baleares. Aunque la iniciativa solo duró dos años (2002 y 2003), llegó a recaudar 84 millones de euros. En 2004 se produjo la derogación del impuesto, por la falta de consenso de los agentes involucrados en este sector, al tener una importante contestación negativa por parte del empresariado hotelero (Amer, 2003).

## 5. CONCLUSIONES

Si se persigue compensar de alguna forma a los ayuntamientos por el incremento del gasto municipal que supone la actividad turística, una de las posibilidades es el establecimiento de un impuesto sobre las pernoctas. Esto ayudaría a que los ayuntamientos asegurasen los recursos necesarios que garantizar unos servicios públicos de calidad para mantener su atractivo turístico.

Esta figura tributaria resulta muy atractiva para las administraciones subcentrales, sobre todo, a nivel local, habida cuenta de que los ayuntamientos son las entidades responsables de garantizar los servicios públicos a los turistas, siempre que aparezcan problemas de congestión y merma de la calidad. Por lo tanto, y en base al principio de capacidad de pago presente en la actividad turística y, el del beneficio local recibido, los turistas pagarían de forma puntual y en menor cantidad que los residentes, por los servicios públicos disfrutados durante su estancia.

Eso sí, en caso de que un municipio decida voluntariamente aplicar un impuesto sobre las estancias turísticas, este debiera tener una base lo suficientemente amplia que permita gravar de forma extensiva todas las actividades, evitando situaciones de intrusismo de los alojamientos irregulares. Además, se tendría que establecer varios gravámenes en función de la categoría del alojamiento, para introducir ciertas dosis de progresividad. En cuanto al destino de la recaudación, es obvio que debería dedicarse a mejorar las infraestructuras turísticas, que posibiliten mejorar la calidad del servicio turístico ofertado. Además, este tributo solo tendría éxito si se aplicase a ciudades que tuvieran un atractivo turístico específico, donde el precio no sea la principal o la única variable que determine la demanda de este producto.

Sin embargo, su aplicación no está exento de limitaciones, pues puede afectar a la actividad turística, especialmente si un municipio opta por el tributo y los que están próximos, no. Lo mismo podría suceder si se trata de municipios que están tratando de consolidar su oferta turística.

Además, si bien este tipo de impuestos puede ser aplicado por las CCAA, tiene sentido que sea de titularidad municipal. Esto precisa de un cambio en el sistema de financiación de las haciendas locales, ya que los municipios no tienen habilitadas las competencias en imposición turística, aunque son ellos los que soportan el exceso de gasto que provoca la actividad. De optar por su implantación es necesario un proceso previo de armonización, de forma que sea perfilado en función de unos baremos generales que evite

grandes diferencias entre municipios. Finalmente, con este impuesto sobre las pernoctas turísticas no se soluciona el grave problema de financiación que tienen todavía los ayuntamientos.

## BIBLIOGRAFÍA

AMER, J. «Empresariado hotelero e implementación de un impuesto turístico: el caso de la ecotasa en Baleares», *Cuadernos de Turismo*, núm. 12, pp. 165-178, 2003.

COLOM, M., FONT, J. e IMBERT-BOUCHART, D. «La sostenibilidad económica de la promoción y el fomento del turismo: el impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos (IET) promovido por el Gobierno de Cataluña», *Journal of Tourism Research/ Revista de Investigación en Turismo*, núm. 21(6), pp. 24-32, 2016.

COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL. Análisis de propuestas de reforma del sistema de financiación local, [http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformacionEELLS/2017/Informe\\_final\\_Comisi%C3%B3n\\_Reforma\\_SFL.pdf](http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformacionEELLS/2017/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFL.pdf), 2017.

EUROPEAN COMMISSION, *The impact of Taxes on the Competitiveness of European Tourism. Final report*, Brusells, 2017.

EXCELTUR «Alojamiento turístico en viviendas de alquiler. Impacto y riesgos asociados». Documento de internet, <http://www.exceltur.org/wp-content/uploads/2015/06/Alojamiento-turistico-en-viviendas-de-alquiler-Impactos-y-retos-asociados-Informe-completo-Exceltur.pdf> 2015.

FRONTUR, *Encuesta de movimientos turísticos en Fronteras*, <http://estadisticas.tourspain.es/es-es/estadisticas/frontur/paginas/default.aspx>, 2018.

FUENMAYOR, A. GRANELL, R. y HIGÓN, F.J. «Turismo sostenible y fiscalidad ambiental», *Boletín Económico de ICE*, núm. 2757, pp. 33-42, 2003.

FUENMAYOR, A. y LOZANO, A. «¿Hablamos de una tasa turística en la Comunidad Valenciana? ¿Qué es, cuánto es, para qué es, para quién es?» El derecho.com. Documento de internet, [http://www.elderecho.com/tribuna/fiscal/Tasa-turistica-Comunidad-Valenciana\\_11\\_945805003.html](http://www.elderecho.com/tribuna/fiscal/Tasa-turistica-Comunidad-Valenciana_11_945805003.html) 2016.

GAGO, A., LABANDEIRA, X. y RODRÍGUEZ, M. «La imposición del turismo, Colección Mediterráneo Económico», *Las nuevas formas del turismo*, núm. 5, pp. 105-11, 2004.

GAGO, A., LABANDEIRA, X., PICOS, F. y RODRÍGUEZ, M., «Specific and general taxation of tourism activities: evidence from Spain», *Tourism Management*, Vol. 30, pp. 381-392, 2009.

GASCO, J. L., GONZÁLEZ, M.R.; LLOPIS, J. y MONLLOR, F. «La tasa turística: una aproximación a su impacto en la Comunidad Valenciana» en Pitarch, González y Hermsilla (coords.), *Las claves del turismo en la Comunidad Valenciana. Orientaciones para la toma de decisiones*. Valencia, Tirant Humanidades, 2017.

HUGHES, H.L, «A Tourism tax-the cases for and against», *International Journal of Tourism Management*, Vol. 2(3), pp. 196-206, 1981.

JENSEN, T. y WANHILL, S., «Tourism's taxing times: value-added tax in Europe and Denmark», *Tourism Management*, Vol. 23, pp. 67-79, 2002.

PIGA C., «Pigouvian taxation in tourism», *Environmental and Resource Economics*, Vol. 26, pp. 343-359, 2003.

PALMER, T. y RIERA, A., «Tourism and environmental taxes. With special reference to the Balearic ecotax», *Tourism Management*, Vol. 24, pp. 665-674, 2003.

ROSELLÓ, J. y SANSÓ, A., «Taxing tourism: the effects of an accommodation tax on tourism demand in the Balearic Island (Spain)», *Cuadernos económicos del ICE*, 23, pp. 157-174, 2017.

URBANO, L. «¿Es factible la implantación de un impuesto sobre estancias turísticas a nivel local?», *International Journal of Scientific Management and Tourism*, Vol 4(2), pp. 539-561, 2018.

## Referencias normativas

España. Constitución Española. [Internet] *Boletín Oficial del Estado*, 29 de diciembre de 1978, núm. 311, pp. 29313-29424 [consultado 3 de junio de 2018]. Disponible en: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

España, Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas [Internet] *Boletín Oficial del Estado*, de 1 de

octubre de 1980, núm. 236 [consultado 3 de junio de 2018]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1980/BOE-A-1980-21166-consolidado.pdf>

España. Ley 2/2016, de 30 de marzo, del Impuesto sobre estancias turísticas en las Islas Baleares y de medidas de impulso del turismo sostenible [Internet] *Boletín Oficial del Estado*, 2 de mayo de 2016, núm. 105, pp. 29383-29397 [consultado 3 de junio de 2018]. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2016/05/02/pdfs/BOE-A-2016-4175.pdf>

España. Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de la creación del Impuesto sobre las Estancias en Establecimientos Turísticos [Internet] *Boletín Oficial del Estado*, 6 de abril de 2012, núm. 83, pp. 27915 a 28021 [consultado 3 de junio de 2018]. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2012/04/06/pdfs/BOE-A-2012-4730.pdf>

España. Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias [Internet] *Boletín Oficial del Estado*, de 19 de diciembre de 2009, núm. 305, pp. 107086- 107155 [consultado 3 de junio de 2018]. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20375.pdf>

España. Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radio tóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono [Internet] *Boletín Oficial de Estado*, de 27 de junio de 2017, núm. 152, pp. 53471 a 53682 [consultado 3 de junio de 2018]. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/06/27/pdfs/BOE-A-2017-7353.pdf>

España. Ley 13/2017, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad autónoma de las Islas Baleares para el año 2018. [Internet] *Boletín Oficial del Estado*, de 25 de enero de 2018 núm. 22, pp. 9411-9517 [consultado 3 de junio de 2018]. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2018/01/25/pdfs/BOE-A-2018-929.pdf>

España. 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 [Internet] *Boletín Oficial del Estado*, de 9 de marzo de 2004, núm. 59 [consultado 3 de junio de 2018]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2004/BOE-A-2004-4214-consolidado.pdf>





## CAPÍTULO XI

---

# TASAS, PRECIOS PÚBLICOS, CONTRIBUCIONES ESPECIALES Y OTRAS NOVEDADES PARA EL MUNICIPIO

Roberto FERNÁNDEZ LLERA  
*Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias*  
*Universidad de Oviedo / Red Localis*  
*robertofll@sindicatur.es*



## **RESUMEN**

Los ingresos basados en el principio del beneficio son una fuente de financiación complementaria para las entidades locales, sobre todo por motivos de suficiencia, eficiencia y transparencia. Las potenciales desventajas de tasas, precios públicos y contribuciones especiales pueden ser reconducidas, sobre todo si los objetivos de equidad se dirigen hacia las políticas de gasto social. En el trabajo se repasan argumentos teóricos, se entrelazan con la normativa española, y se presentan los principales datos y propuestas de reforma.

## **PALABRAS CLAVE**

Principio del beneficio, tasas, precios públicos, contribuciones especiales.

## **ABSTRACT**

Revenues based on the benefit principle are a source of complementary financing for local governments, especially for reasons of sufficiency, efficiency and transparency. The possible disadvantages of fees, public prices and special levies can be redirected, especially if the equity objectives are reverted to the social spending policies. In the paper, theoretical arguments are reviewed, they are intertwined with Spanish regulations, and the main data and reform proposals are presented.

## **KEYWORDS**

Benefit principle, fees, public prices, special levies.



*Cada uno da lo que recibe.  
Y luego recibe lo que da.  
Nada es más simple.  
No hay otra norma.  
Nada se pierde.  
Todo se transforma.*

(Jorge Drexler)

## 1. INTRODUCCIÓN

La ortodoxia hacendística distingue dos grandes orientaciones básicas o principios en el diseño de los sistemas fiscales: beneficio y capacidad económica. Con el primero de ellos, el contribuyente debe pagar un tributo más elevado cuanto mayor es el beneficio directo e inmediato recibido de los bienes y servicios públicos (en otras palabras: su «residuo fiscal» es cero y no hay redistribución alguna). En cambio, con el principio de capacidad de pago, el contribuyente paga sus tributos en función directa de dicha capacidad económica —por convención, identificada con su renta— y recibe un gasto público en función inversa, por lo que el «residuo fiscal» será positivo para las rentas bajas y viceversa.

Es un hecho que los sistemas fiscales modernos han apostado con claridad por los tributos basados en el principio de capacidad de pago, con un lugar central para los impuestos sobre la renta personal, pero también con impuestos sobre el consumo que introducen algún elemento redistributivo<sup>(1)</sup>. La hipotética cobertura del gasto público en exclusiva —o aún de forma mayoritaria— con tributos basados en el principio del beneficio, además de contravenir una elemental noción de equidad (dejaría excluidas a numerosas personas, precisamente a las más necesitadas), se antojaría insuficiente para

---

(1) Es el caso del principal impuesto indirecto, el IVA, con tipos de gravamen reducidos o incluso cero para los bienes de primera necesidad, consumidos en mayor medida relativa por personas de rentas bajas. A la inversa, los tipos incrementados se reservan para bienes de consumo más minoritario o elitista.

financiar la multitud de funciones que desempeña el sector público, el cual tiene en las prestaciones del Estado del Bienestar uno de sus fundamentos económicos y constitucionales más consolidados.

En las Haciendas Locales se debe introducir algún matiz adicional a lo anterior, partiendo del hecho de que la prestación de servicios públicos ha sido tradicionalmente la parcela de gasto más relevante, en el marco de la función asignativa (Musgrave, 1959), frente a las funciones redistributivas y de estabilización, más adecuadas para niveles de gobierno intermedios (en España, las comunidades autónomas) o centrales. En la medida en que muchos servicios públicos locales tienen una demanda individualizada y se puede identificar —y excluir— a los usuarios a un coste razonable, la aplicación del principio del beneficio en materia de financiación no parece una mala idea, al menos de manera complementaria, que no sustitutiva, de los impuestos basados en el principio de capacidad de pago. Entre estos últimos, por razones obvias, ocupa el papel más destacado el tributo predial o impuesto sobre la propiedad inmobiliaria.

El objetivo del presente trabajo es analizar la relevancia de los ingresos basados en el principio del beneficio en la financiación local en España, desde un doble punto de vista cuantitativo y cualitativo, aludiendo también a las recientes propuestas de reforma presentadas. Por simplicidad, el estudio se restringe al capítulo 3 del presupuesto de ingresos y, aún más en concreto, a tasas, precios públicos y contribuciones especiales. Se excluyen de manera expresa otros ingresos locales conectados con el principio del beneficio, como los derivados de la explotación y la enajenación del propio patrimonio (Fernández Llera, 2017b), las ventas de bienes no patrimoniales, las multas y sanciones o los impuestos con algún elemento basado en el principio del beneficio<sup>(2)</sup>. Asimismo, el análisis se limita a los ayuntamientos, excluyendo de manera intencionada las entidades locales menores, así como las de ámbito supramunicipal o provincial. Las razones son la falta de espacio, pero sobre todo la relevancia cualitativa y cuantitativa de los municipios dentro del sector público local, ya que absorben en torno al 70% de los ingresos y de los gastos, alcanzando el 84% en el capítulo 3 de ingresos, lo que permite elevar las conclusiones al ámbito local general, sin perjuicio de los matices que en todo caso serían necesarios.

Tras esta introducción, se reseñan las principales ventajas y limitaciones que ofrece la Teoría de la Hacienda Pública para la aplicación del principio

---

(2) Muy evidente en el caso del Impuesto sobre Construcciones Instalaciones y Obras.

del beneficio en el sector público local, poniendo unas y otras en conexión con la normativa española. En la sección 3 se traza una radiografía cuantitativa básica del principio del beneficio en los municipios españoles, atendiendo en particular a tasas, precios públicos y contribuciones especiales. En la sección 4 se formulan algunas propuestas propias y se conectan con reiteradas sugerencias contenidas en pasados informes sobre reformas de la financiación local. La última sección concluye.

## 2. TEORÍA BÁSICA Y NORMATIVA MÍNIMA

Resulta mayoritariamente aceptado que el principio del beneficio tiene considerables ventajas dentro de un sistema fiscal democrático avanzado (Suárez Pandiello y Fernández Llera, 2008; Costa *et al.*, 2003). En el ámbito concreto de los servicios públicos locales, los fallos del mercado imposibilitan o limitan considerablemente la prestación de los mismos en régimen de concurrencia, ya sea porque son bienes preferentes (por ejemplo, los servicios sociales), porque operan en condiciones de monopolio natural —con elevados costes fijos y rendimientos crecientes a escala— (por ejemplo, el alcantarillado), porque el usuario es perfectamente identificable y separable (caso típico del transporte colectivo de viajeros o los servicios culturales y deportivos), o porque generan algún tipo de externalidad positiva (entre otras, la recogida de basuras o el saneamiento de aguas).

*Es aceptado que el principio del beneficio tiene considerables ventajas dentro de un sistema fiscal democrático avanzado, aunque carece de efectos redistributivos.*

Es evidente que la primera de las ventajas, por puro pragmatismo gestor, es la relativa a los principios de suficiencia y transparencia, ya que estos ingresos contribuyen a la financiación general del sector público local, mejoran la identificación entre usuario-beneficiario y contribuyente-pagador, y facilitan la rendición de cuentas.

La vinculación entre estos ingresos y los costes de prestación sería una segunda razón, puesto que se obliga al gestor local a afinar continuamente el cálculo de dichos costes y permite a los órganos de control —interno y externo— una fiscalización mucho más rigurosa, no solo en términos financieros y de cumplimiento, sino también operativos, para determinar si las actuaciones, programas e instituciones se gestionan de conformidad con los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y otros de aplicación.

Todo ello configura un marco de información y referencia comparativa que coadyuva al control democrático por parte de la ciudadanía. Entre otros aspectos, el cargo electo se verá compelido a explicitar las razones por las que algunos servicios o determinadas actividades que realiza el sector público local deben ser financiadas con cargo al presupuesto general (y, por tanto, con ninguna aportación directa para el usuario) o, por el contrario, cuáles deben incluir cargas directas a través de tasas, precios públicos, contribuciones especiales o, en su caso, otras prestaciones. De este modo, se podrían evitar ciertas acciones redistributivas encubiertas, algunas con un enfoque regresivo en función de la renta.

*La vinculación entre los ingresos y los costes de prestación obliga a los gestores a afinar y permite a los órganos de control una fiscalización más rigurosa.*

En tercer lugar, como ocurre en el caso español y es habitual en el Derecho comparado, las entidades locales no tienen potestad legislativa para crear tributos, pero en cambio sí pueden establecer tasas, precios públicos, contribuciones especiales u otras prestaciones, en uso de su potestad reglamentaria. Esto les confiere una mayor flexibilidad normativa y una mayor autonomía financiera en este tipo de ingresos, a través de las respectivas ordenanzas fiscales, por ejemplo, frente a los impuestos.

En cuarto lugar, los ingresos directamente vinculados al principio del beneficio pueden servir como elemento moderador de la demanda de ciertos servicios públicos, para evitar congestiones o listas de espera, derivadas de una infravaloración subjetiva del coste efectivo por parte del usuario.

Frente a las comentadas ventajas, el principio del beneficio también presenta inconvenientes nada desdeñables. Para empezar, si los servicios públicos a financiar tienen características de bien público puro (consumo no rival y no excluyente), no existirían incentivos a revelar las preferencias individuales y, en consecuencia, sería casi imposible cobrar una tasa, un precio público o una contribución especial. En segundo lugar, como ya se ha repetido, el principio del beneficio, por definición, no resulta adecuado para satisfacer objetivos redistributivos, si bien esta limitación queda atemperada por el hecho de que la función no es inherente a las entidades locales, al menos, dentro del clásico esquema *musgraviano*. Un tercer problema —en este caso, como reflejo simétrico de la ventaja que se ha citado— es la dificultad para la obtención de indicadores de costes, sobre todo cuando la



contabilidad analítica en las administraciones locales sigue siendo una quimera, a pesar de los esfuerzos normativos y empíricos de los últimos años. Finalmente, existen evidentes problemas de coste político-electoral que no deben ser minusvalorados, ya que se traducen en presiones contra el establecimiento o la elevación de tasas, precios públicos y contribuciones especiales. Aquí se incluirían determinados grupos de interés (favorecidos por una política basada en reducidos importes por estos conceptos), los propios responsables políticos (porque verían peligrar su reelección) e incluso los gestores e interventores locales (por la mayor carga de trabajo derivada de los informes sobre costes y establecimiento de tributos basados en el principio del beneficio).

En España, la Constitución regula el sistema tributario en su artículo 31.1, con un enfoque claramente orientado al principio de capacidad de pago o «capacidad económica», al vincular la contribución obligatoria a los «principios de igualdad y progresividad». En su literalidad, esto vendría a significar que los tributos basados en exclusiva en el principio del beneficio no tendrían cabida en nuestro ordenamiento jurídico, algo que se sitúa fuera de la realidad y, además, choca contra la ortodoxia hacendística más básica. Sin embargo, fuera de esa interpretación extrema, queda claro que la incorporación de la capacidad económica, aun siendo obligatoria para todos los tributos en España, siempre será una cuestión de apreciación política y concreción técnica, por eso en la práctica impregna más los impuestos que las tasas o las contribuciones especiales (Hernández Guijarro, 2017). Ejemplo de esto último es lo que dispone, con carácter orientativo, el artículo 24 del 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 (TRLRHL), cuando regula un doble filtro para la cuota tributaria de las tasas: en general, no podrá exceder del coste real o previsible del servicio o de la actividad (en otro caso, algunos usuarios podrían quedar excluidos de facto) y, además, «podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas». Para las contribuciones especiales el artículo 32 del TRLRHL reconoce que «en el supuesto de que las leyes o tratados internacionales concedan beneficios fiscales, las cuotas que puedan corresponder a los beneficiarios no serán distribuidas entre los demás contribuyentes», lo que no deja de ser también un reconocimiento implícito o aproximativo de la capacidad económica. Más llamativo es el caso de los precios públicos que, al no ser tributos, no tendrían por qué incluir tales prevenciones. Así, en el artículo 44 del TRLRHL se obliga a que su cuantía cubra al menos el coste de prestación, pero sin solución de continuidad se

recoge la posibilidad de que dicha cuantía sea más reducida «cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen». En ese caso, «deberán consignarse en los presupuestos de la entidad las dotaciones oportunas para la cobertura de la diferencia resultante si la hubiera».

Si en términos económico-hacendísticos parece bastante bien delimitado el principio del beneficio, no ocurre lo mismo en términos jurídicos. Casi a diario se conocen controversias y litigios, por ejemplo, a la hora de establecer una tasa o un precio público, o cuando se debe aplicar esta última figura u otra contraprestación similar por parte de los ayuntamientos, sus empresas públicas dependientes o los consorcios que gestionan servicios de competencia local.

*Los tribunales son quienes han de dar la configuración concreta a las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario.*

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, ha modificado el marco legislativo general<sup>(3)</sup> y local (TRLRHL) con el fin de clarificar la naturaleza jurídica de las tarifas que abonan los usuarios por la utilización de las obras o la recepción de los servicios, tanto en los casos de gestión directa como en los supuestos de gestión indirecta, a través de concesionarios (Tornos Mas, 2017). El modificado artículo 20 del TRLRHL, dedicado al hecho imponible de las tasas, ha desarrollado el concepto de «prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario», conforme a lo previsto en el artículo 31.3 de la Constitución<sup>(4)</sup> y cuya exacta regulación debe ser regulada mediante ordenanza municipal. Se trata de contraprestaciones económicas establecidas coactivamente que se perciben por la prestación de servicios o la realización de actividades administrativas de competencia local, bien de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta. En concreto, «tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión, sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado». Las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario guardan similitudes con tasas y precios públicos, e incluso con los precios

(3) Ley 58/2013, de 17 de diciembre, General Tributaria, y Ley 8/1989, de 13 de abril, del régimen jurídico de las tasas y los precios públicos.

(4) Recuérdese que el artículo 31.1 de la Constitución se refiere específicamente a los tributos.

privados, pero su relativa novedad implica que aún deben ser «los tribunales quienes le den la configuración concreta» (García Hernández, 2018).

### 3. RADIOGRAFÍA BÁSICA DEL PRINCIPIO DEL BENEFICIO

Si se observa en el cuadro 1 la realidad cuantitativa global de los municipios españoles (en términos de derechos reconocidos netos), se constata que los ingresos ligados a la aportación directa de los usuarios a la financiación de los servicios públicos, recogidos en el capítulo 3, son los terceros en importancia relativa, tras el agregado de impuestos y las transferencias.

Cuadro 1. Liquidaciones de ingresos de los municipios españoles (2016)

(ordenados de menor a mayor)	Millones de euros	Peso relativo	Peso acumulado
Impuestos directos e indirectos (c.1+c.2)	22.552	43,9%	43,9%
Transferencias (c.4+c.7)	17.586	34,2%	78,1%
<b>Tasas, precios públicos y otros ingresos (c.3)</b>	<b>8.218</b>	<b>16,0%</b>	<b>94,1%</b>
Ingresos financieros (c.8+c.9)	1.806	3,5%	97,6%
Ingresos patrimoniales (c.5)	885	1,7%	99,3%
Enajenación de inversiones reales (c.6)	346	0,7%	100,0%
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>51.393</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Liquidaciones de presupuestos de las entidades locales (Ministerio de Hacienda).

En el cuadro 2 se observa que en 2007, último año antes del estallido de la crisis, los ayuntamientos españoles alcanzaron su máximo nivel de ingresos en el capítulo 3 del presupuesto, en buena medida, por el relevante peso del artículo 39 de «otros ingresos», donde se incluyen, entre otros, conceptos como las multas y, sobre todo, los ingresos por actuaciones de urbanización y aprovechamientos urbanísticos, cruciales durante la burbuja inmobiliaria<sup>(5)</sup>. La drástica caída de este artículo (del 33% del total del capítulo 3 en 2007 al 24% en 2016), por efecto del parón en el sector de la construcción residencial, arrastró el agregado a una caída cercana al 8% entre 2007 y 2016. Los ingresos directamente vinculados al principio del beneficio —verdadero objeto de este trabajo— prácticamente se han mantenido en ese mismo período en niveles algo por encima de los 6.000 millones de euros, con un ligero repunte intermedio en 2012. Sin embargo, el comportamiento de tasas, precios públicos y

(5) Al cierre de este trabajo (julio de 2018) se dispone de la liquidación provisional de 2017, arrojando una cifra agregada de 8.629 millones de euros en el capítulo 3 de ingresos, superior a la de 2016, pero aún inferior a la 2007 ([www.hacienda.gob.es](http://www.hacienda.gob.es)).

contribuciones especiales ha sido muy desigual, habiendo crecido los ingresos derivados de las primeras un 8,2%, mientras que los precios públicos registraban ligeras oscilaciones y las contribuciones especiales, ya muy bajas en origen, casi son testimoniales con las últimas cifras.

Cuadro 2. Desglose de tasas, precios públicos y otros ingresos  
(millones de euros)

		2007	2012	2016	$\Delta$ 2007-2016	Peso 2007	Peso 2016
30	Tasas por la prestación de servicios públicos básicos		3.020	2.906			35,4%
31	Tasas por la prestación de servicios públicos de carácter social y preferente		509	484			5,9%
32	Tasas por la realización de actividades de competencia local		526	521			6,3%
33	Tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local		1.601	1.621			19,7%
—	<b>Tasas totales</b>	<b>5.113</b>	<b>5.655</b>	<b>5.533</b>	<b>8,2%</b>	<b>57,3%</b>	<b>67,3%</b>
<b>34</b>	<b>Precios públicos</b>	<b>689</b>	<b>628</b>	<b>671</b>	<b>-2,6%</b>	<b>7,7%</b>	<b>8,2%</b>
<b>35</b>	<b>Contribuciones especiales</b>	<b>200</b>	<b>51</b>	<b>41</b>	<b>-79,5%</b>	<b>2,2%</b>	<b>0,5%</b>
36	Ventas	54	73	66	22,2%	0,6%	0,8%
38	Reintegros de operaciones corrientes	104	118	91	-12,5%	1,2%	1,1%
39	Otros ingresos	2.767	2.107	1.815	-34,4%	31,0%	22,1%
—	<b>Ingresos directamente vinculados al principio del beneficio</b>	<b>6.002</b>	<b>6.334</b>	<b>6.245</b>	<b>4,0%</b>	<b>67,2%</b>	<b>76,0%</b>
—	<b>Resto de ingresos del capítulo 3</b>	<b>2.925</b>	<b>2.298</b>	<b>1.973</b>	<b>-32,5%</b>	<b>32,8%</b>	<b>24,0%</b>
<b>3</b>	<b>Tasas, precios públicos y otros ingresos</b>	<b>8.927</b>	<b>8.632</b>	<b>8.218</b>	<b>-7,9%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Liquidaciones de presupuestos de las entidades locales (Ministerio de Hacienda).

Entre las tasas, las más importantes en términos cuantitativos (unos 3.000 millones de euros en toda España) son las que financian la prestación de «servicios públicos básicos». De acuerdo con la vigente estructura presupuestaria<sup>(6)</sup>, bajo esta categoría están los servicios de abastecimiento de agua,

(6) Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales. De mayor a menor agregación, la estructura de ingresos se organiza en capítulos, artículos, conceptos, subconceptos y partidas.

alcantarillado, recogida de basuras, tratamiento de residuos, saneamiento y otras de similar tenor. Las tasas por «servicios públicos de carácter social y preferente» (unos 500 millones de euros en toda España) se corresponden con servicios hospitalarios, asistenciales, educativos, deportivos y otros en ese ámbito. Por último, las tasas por la realización de actividades de competencia local (unos 500 millones de euros en toda España) comparten con las anteriores la necesaria concurrencia de beneficio particular para el sujeto pasivo y, el menos, una de estas dos características: que los servicios o las actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria (por ejemplo, porque así lo establece una norma o porque son imprescindibles para la vida privada o social del solicitante) y que no se presten por el sector privado. En este último artículo presupuestario se incluyen conceptos como licencias de caza y pesca, licencias urbanísticas, cédulas de habitabilidad, licencias de primera ocupación, otros servicios urbanísticos, juego, expedición de documentos, retirada de vehículos y alguna otra por la realización de actividades de competencia local.

Otro ámbito bien diferente, en razón del hecho imponible, son las tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local (en torno al 20% de todo el capítulo 3 de ingresos). En particular, aunque puede existir otras, se recogen aquí los conceptos de estacionamiento de vehículos, entrada de vehículos, empresas explotadoras de servicios de suministros, empresas explotadoras de servicios de telecomunicaciones, apertura de calas y zanjas, ocupación de la vía pública con terrazas, ocupación de la vía pública con suspensión temporal del tráfico rodado, aprovechamiento del vuelo y la Compensación de Telefónica de España, S. A.

Los precios públicos nacieron para diferenciarse de las tasas, con las que comparten la esencia de existencia de un beneficio particular para el sujeto pasivo, pero se distinguen de estas en que la prestación del servicio o la realización de la actividad de competencia local es, o de solicitud o recepción voluntaria, o susceptible de ser realizada por el sector privado. Además, los precios públicos deben cubrir el coste del servicio o la actividad, mientras que, por el contrario, en la tasa esa referencia opera como límite máximo. El ámbito de aplicación de los precios públicos, sin perjuicio de otros conceptos residuales, se extiende a servicios hospitalarios, asistenciales, educativos, deportivos, culturales o de transporte público urbano. Tampoco deben asimilarse sin más precios públicos, tarifas y precios, aunque aquí la doctrina administrativa, los trabajos académicos y la jurisprudencia no parecen tener un criterio unánime o definitivo, en parte, debido a una confusa legislación básica (Del

Blanco García, 2017). Con todo, llama la atención que la cuantía de los precios públicos sea tan reducida (no llega ni a 700 millones de euros en toda España), a pesar de la teórica vastedad de su ámbito de aplicación. Es plausible pensar que los precios públicos no estén cumpliendo su característica definitoria de no producir déficit de financiación en los servicios o actividades que financian, lo cual a su vez, se relaciona bastante con el coste político de su implantación.

Se han dejado para el final de esta somera radiografía las contribuciones especiales, por sus peculiaridades tributarias, pero sobre todo por su extrema debilidad recaudatoria en los últimos años, aun cuando provienen de una dilatada historia en las haciendas locales españolas (Lucas Durán, 2013; Pérez Pérez, 2013). Su utilización en los últimos años es casi testimonial, limitada a un exiguo número de ayuntamientos y a unas cuantías muy reducidas (los 200 millones de euros de 2007 se reducen a la quinta parte en 2016). Probablemente, la causa sea una combinación varios factores que operan de forma simultánea (Chamorro y Zarza, 2014): su carácter potestativo (aunque en esto no se diferencian de otros tributos locales), el elevado coste político (en buena medida, por el significativo impacto sobre un reducido grupo de contribuyentes, añadido a un posible problema de iliquidez) y la conflictividad jurídica asociada a su establecimiento (derivada, a su vez, de una somera regulación legal y de una cambiante jurisprudencia).

De acuerdo con el TRLRHL, el hecho imponible de las contribuciones especiales viene dado por «la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las entidades respectivas». En consecuencia, esta figura tributaria intenta hacer recaer sobre los titulares de bienes —generalmente inmuebles— una parte del coste de las obras realizadas o de los servicios mejorados por las entidades locales, bajo el supuesto de que los beneficios originados serán capitalizados, haciendo que aumente el valor de los bienes de los contribuyentes<sup>(7)</sup>. Como señalan Monasterio Escudero y Suarez Pandiello (1998), esto confiere a las contribuciones especiales un teórico doble papel, de manera evidente en el ámbito del principio del beneficio, pero también en el principio de capacidad de pago, por cuanto el contribuyente obtiene un incremento (potencial) de su patrimonio. A su vez, se abriría una vía de futuro para incrementar la recaudación efectiva por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza

---

(7) Necesariamente, en cada subconcepto presupuestario se debe detallar la obra o el servicio en concreto.

Urbana. Sevilla Segura (2004) se muestra escéptico sobre las contribuciones especiales, toda vez que en la práctica no existe —o no se hace explícita— una demanda individualizada<sup>(8)</sup>, siendo en todo caso grupal o colectiva, aun cuando el beneficio sí pueda ser individualizable. Esto, de facto, asemejaría el objeto de gravamen de las contribuciones especiales a los bienes públicos puros y, en consecuencia, esta figura tributaria se aproximaría más a la de un impuesto.

Cuadro 3. Ingresos de los municipios españoles según número de habitantes (2016)

	≤5.000	5.001 a 20.000	20.001 a 50.000	50.001 a 100.000	100.001 a 500.000	500.001 a 1.000.000	>1.000.000	Total
<i>Millones de euros</i>								
Tasas por la prestación de servicios públicos básicos	493	684	600	382	540	119	88	2.906
Tasas por la prestación de servicios públicos de carácter social y preferente	146	168	97	36	34	1	1	484
Tasas por la realización de actividades de competencia local	41	86	97	80	119	31	68	521
Tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local	139	258	250	189	367	89	330	1.621
<b>Tasas totales</b>	<b>819</b>	<b>1.196</b>	<b>1.045</b>	<b>687</b>	<b>1.060</b>	<b>239</b>	<b>487</b>	<b>5.533</b>
<b>Precios públicos</b>	<b>77</b>	<b>148</b>	<b>106</b>	<b>82</b>	<b>134</b>	<b>33</b>	<b>91</b>	<b>671</b>
<b>Contribuciones especiales</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>19</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>41</b>
<b>Ingresos directamente vinculados al principio del beneficio</b>	<b>900</b>	<b>1.349</b>	<b>1.153</b>	<b>772</b>	<b>1.213</b>	<b>280</b>	<b>578</b>	<b>6.245</b>
<b>Total ingresos locales</b>	<b>6.527</b>	<b>9.036</b>	<b>8.017</b>	<b>6.224</b>	<b>10.902</b>	<b>2.977</b>	<b>7.710</b>	<b>51.393</b>
<i>En porcentaje de los ingresos totales</i>								

(8) Salvo el hipotético caso de que la obra o el servicio beneficien a un único contribuyente, en cuyo caso lo que se establecería sería materialmente una tasa.

	≤5.000	5.001 a 20.000	20.001 a 50.000	50.001 a 100.000	100.001 a 500.000	500.001 a 1.000.000	>1.000.000	Total
Tasas por la prestación de servicios públicos básicos	7,6%	7,6%	7,5%	6,1%	4,9%	4,0%	1,1%	5,7%
Tasas por la prestación de servicios públicos de carácter social y preferente	2,2%	1,9%	1,2%	0,6%	0,3%	0,0%	0,0%	0,9%
Tasas por la realización de actividades de competencia local	0,6%	1,0%	1,2%	1,3%	1,1%	1,0%	0,9%	1,0%
Tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local	2,1%	2,9%	3,1%	3,0%	3,4%	3,0%	4,3%	3,2%
<b>Tasas totales</b>	<b>12,6%</b>	<b>13,2%</b>	<b>13,0%</b>	<b>11,0%</b>	<b>9,7%</b>	<b>8,0%</b>	<b>6,3%</b>	<b>10,8%</b>
<b>Precios públicos</b>	<b>1,2%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,3%</b>	<b>1,3%</b>	<b>1,2%</b>	<b>1,1%</b>	<b>1,2%</b>	<b>1,3%</b>
<b>Contribuciones especiales</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,1%</b>
<b>Ingresos directamente vinculados al principio del beneficio</b>	<b>13,8%</b>	<b>14,9%</b>	<b>14,4%</b>	<b>12,4%</b>	<b>11,1%</b>	<b>9,4%</b>	<b>7,5%</b>	<b>12,2%</b>
<b>Total ingresos locales</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Liquidaciones de presupuestos de las entidades locales (Ministerio de Hacienda).

Analizando los datos por tramos de población (cuadro 3), se constata que los ingresos directamente vinculados al principio del beneficio son más importantes en los ayuntamientos de menor tamaño demográfico. En concreto, en el estrato de 5.001 a 20.000 habitantes estos recursos aportan casi el 15% de sus ingresos totales, el doble que en los dos únicos ayuntamientos con más de un millón de habitantes (Madrid y Barcelona). En ese mismo estrato, el segmento de las tasas por la prestación de servicios públicos básicos supone un 7,6% de los ingresos totales, casi el doble que en el tramo de 500.000 a un millón de habitantes, y siete veces más que en los dos grandes ayuntamientos. En cambio, en estos últimos se encuentra el mayor peso relativo (4,3%) de las tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local. En los precios públicos son de nuevo los municipios entre 5.001 y 20.000 habitantes los que lideran la clasificación relativa (1,6% de sus ingresos totales), aunque aquí se da una mayor homogeneidad entre estratos. Las conclusiones desagregadas sobre contribuciones especiales, dada la irrele-



vancia general de esta figura (absoluta en Madrid y Barcelona), no presenta especial interés.

Cuadro 4. Planta municipal e ingresos directamente vinculados al principio del beneficio (2016)

	Municipios	Habitantes	Tasas totales	Precios públicos	Contribuciones especiales	Ingresos directamente vinculados al principio del beneficio	Ingresos directamente vinculados al principio del beneficio per cápita (euros)	Ingresos directamente vinculados al principio del beneficio per cápita (base 100)
≤5.000	84,00%	12,45%	14,8%	11,4%	10,3%	14,41%	155	116
5.001 a 20.000	11,05%	18,87%	21,6%	22,1%	10,6%	21,59%	154	114
20.001 a 50.000	3,19%	16,47%	18,9%	15,8%	6,0%	18,47%	150	112
50.001 a 100.000	1,00%	12,57%	12,4%	12,3%	8,5%	12,37%	132	98
100.001 a 500.000	0,69%	23,57%	19,2%	19,9%	46,3%	19,42%	111	82
500.001 a 1.000.000	0,05%	5,82%	4,3%	4,9%	18,3%	4,48%	103	77
>1.000.000	0,02%	10,25%	8,8%	13,6%	0,0%	9,26%	121	90
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,00%</b>	<b>134</b>	<b>100</b>
Total en valor absoluto (*)	8.125	46.557.008	5.533	671	41	6.245	—	—

(\*) Número de municipios, habitantes y millones de euros, respectivamente. Fuente: elaboración propia a partir de liquidaciones de presupuestos de las entidades locales (Ministerio de Hacienda) y padrones municipales (Instituto Nacional de Estadística).

En el cuadro 4 se puede ver que los municipios del tramo entre 5.001 y 20.000 habitantes suponen el 11,05% de la planta municipal y acogen algo menos del 19% de la población española total, elevándose hasta el 21,59% su participación en los ingresos directamente vinculados al principio del beneficio. Este dato, junto con lo ya comentado, permite concluir que el esfuerzo fiscal exigido por estos ayuntamientos en estas figuras tributarias es muy superior al que se observa en el resto de tramos de población. La gran anomalía del caso español —y es una verdad de sobra conocida y reiterada en todo tipo

de estudios— estriba en la enorme cantidad de pequeños municipios (84% del total), algunos casi despoblados o con dramáticas demografías<sup>(9)</sup>, hasta el punto de que solo acogen al 12,45% de la población española, si bien ingresan el 14,41% del total de ingresos directamente vinculados al principio del beneficio. Finalmente, en términos per cápita, se tiene una relación decreciente en función del tamaño del municipio, con la excepción del agregado de Madrid y Barcelona.

Cuadro 5. Clasificación por programas del gasto de los municipios españoles (2016)

	≤5.000	5.001 a 20.000	20.001 a 50.000	50.001 a 100.000	100.001 a 500.000	500.001 a 1.000.000	>1.000.000	Total
<b>Deuda Pública</b>	<b>5,0%</b>	<b>7,8%</b>	<b>10,1%</b>	<b>12,5%</b>	<b>10,3%</b>	<b>10,4%</b>	<b>16,1%</b>	<b>10,4%</b>
<b>Servicios públicos básicos</b>	<b>28,6%</b>	<b>36,8%</b>	<b>37,5%</b>	<b>39,2%</b>	<b>39,8%</b>	<b>41,5%</b>	<b>42,1%</b>	<b>37,9%</b>
Seguridad y movilidad ciudadana	2,7%	8,1%	9,8%	10,6%	12,6%	13,9%	13,4%	10,1%
Vivienda y urbanismo	9,9%	10,7%	8,3%	8,4%	7,7%	7,4%	13,3%	9,5%
Bienestar comunitario	14,2%	15,2%	15,9%	15,6%	15,3%	16,1%	11,2%	14,7%
Medio ambiente	1,8%	2,8%	3,5%	4,6%	4,1%	4,1%	4,1%	3,6%
<b>Actuaciones de protección y promoción social</b>	<b>10,6%</b>	<b>11,2%</b>	<b>11,6%</b>	<b>8,9%</b>	<b>11,0%</b>	<b>11,9%</b>	<b>8,9%</b>	<b>10,5%</b>
Pensiones	0,5%	0,5%	0,3%	0,0%	0,6%	0,1%	0,0%	0,3%
Otras prestaciones económicas a favor de empleados	0,3%	0,3%	0,5%	0,5%	0,4%	2,2%	0,6%	0,5%
Servicios Sociales y promoción social	6,5%	7,8%	8,3%	6,6%	8,1%	8,8%	8,0%	7,8%
Fomento del Empleo	3,2%	2,5%	2,4%	1,8%	1,8%	0,8%	0,3%	1,9%
<b>Producción de bienes públicos de carácter preferente</b>	<b>17,2%</b>	<b>19,0%</b>	<b>16,0%</b>	<b>14,7%</b>	<b>15,3%</b>	<b>12,9%</b>	<b>11,0%</b>	<b>15,4%</b>
Sanidad	0,8%	0,7%	0,5%	0,5%	0,7%	0,8%	1,6%	0,8%

(9) Baste decir que en 2016 había 1.286 municipios (15,83% del total) con 100 o menos habitantes, donde solo residían en total unas 75.000 personas (0,16% del total).

II Informe Red Localis. Presupuestos y financiación local: la hora de la verdad

	≤5.000	5.001 a 20.000	20.001 a 50.000	50.001 a 100.000	100.001 a 500.000	500.001 a 1.000.000	>1.000.000	Total
Educación	4,2%	5,6%	4,9%	4,7%	4,9%	4,1%	3,5%	4,6%
Cultura	8,4%	7,1%	5,9%	5,1%	5,7%	5,3%	3,8%	5,9%
Deporte	3,8%	5,5%	4,7%	4,5%	3,9%	2,8%	2,1%	4,0%
<b>Actuaciones de carácter económico</b>	<b>6,8%</b>	<b>4,2%</b>	<b>4,4%</b>	<b>4,5%</b>	<b>6,6%</b>	<b>9,2%</b>	<b>8,1%</b>	<b>6,0%</b>
Agricultura, Ganadería y Pesca	0,7%	0,2%	0,1%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%
Industria y energía	0,2%	0,2%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%
Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas	1,0%	1,4%	1,5%	1,2%	1,4%	1,2%	1,7%	1,4%
Transporte público	0,2%	0,3%	0,4%	1,4%	4,0%	7,3%	4,8%	2,3%
Infraestructuras	4,5%	1,6%	1,7%	1,1%	0,6%	0,0%	0,1%	1,4%
Investigación, desarrollo e innovación	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
Otras actuaciones de carácter económico	0,2%	0,4%	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%	1,5%	0,6%
<b>Actuaciones de carácter general</b>	<b>31,8%</b>	<b>21,0%</b>	<b>20,5%</b>	<b>20,2%</b>	<b>17,0%</b>	<b>14,1%</b>	<b>13,8%</b>	<b>19,8%</b>
Órganos de gobierno	2,4%	2,2%	2,1%	2,3%	1,4%	0,9%	0,8%	1,8%
Servicios de carácter general	25,7%	13,5%	12,5%	11,5%	10,7%	9,6%	5,6%	12,5%
Administración financiera y tributaria	2,2%	4,3%	5,0%	5,1%	4,5%	3,5%	5,9%	4,5%
Transferencias a otras Administraciones Públicas	1,6%	1,0%	0,9%	1,3%	0,4%	0,0%	1,5%	1,0%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
<b>Total (millones de euros)</b>	<b>5.918</b>	<b>8.185</b>	<b>7.212</b>	<b>5.662</b>	<b>10.046</b>	<b>2.789</b>	<b>7.565</b>	<b>47.378</b>

Fuente: Liquidaciones de presupuestos de las entidades locales (Ministerio de Hacienda).

En definitiva, es posible afirmar que la utilización de los ingresos directamente derivados del principio del beneficio resulta adecuada en la financiación municipal, por tratarse de un contexto de haciendas suministradoras

de servicios públicos. Una fuente de recursos, en todo caso, complementaria, pero no sustitutiva, de la financiación basada en el principio de capacidad de pago y en otros ingresos por transferencias o endeudamiento. No obstante, con el fin de apreciar si el principio del beneficio se está explotando en toda su potencialidad, sería necesario confrontar los datos anteriores con la estructura del gasto, para tratar de identificar los servicios municipales con demandas individualizables, intentando aproximar la cuantía de la brecha entre el coste de prestación y los ingresos directamente derivados del principio del beneficio. En este trabajo no es posible realizar esta comparativa detallada, pero a partir del cuadro 5 sí se pueden extraer algunas conclusiones muy básicas, insistiendo en que se trata de una mera aproximación, puesto que no se dispone de una clasificación exhaustiva de las cifras de gasto por programas para precisión el coste de prestación<sup>(10)</sup>.

*Los precios públicos no están cumpliendo su característica definitoria de no producir déficit de financiación en los servicios que financian.*

El área de gasto de «servicios públicos básicos» es la más importante en términos cuantitativos en todos los tramos de población (37,9% en promedio), excepto el que incluye a los municipios con 5.000 habitantes o menos, donde es superada por las «actuaciones de carácter general» (31,8%), lo cual nos estaría alertando de un elevado «coste de existencia» (Fernández Llera, 2017a). Entre los primeros se incluyen servicios, actividades e infraestructuras con características de bienes públicos puros y/o monopolio natural, como es el caso del alcantarillado, abastecimiento de agua potable, recogida y el tratamiento de basuras, limpieza viaria, seguridad y movilidad ciudadana, vivienda y urbanismo, y medioambiente. Aquí la financiación con tasas resulta muy adecuada, por el carácter obligatorio de estos consumos por el residente y de su oferta por parte de los ayuntamientos, así como por las economías de escala en la prestación.

De otro lado, la producción de bienes públicos de carácter preferente, sobre todo en educación, cultura y deporte, es un área de gasto que suma en promedio un 15,4% del gasto municipal total. De nuevo aquí los ingresos basados en el principio del beneficio pueden teóricamente encajar bien, por tratarse de demandas individualizables y beneficios atribuibles a un único contribuyente, características que comparten, entre otros, con la política de

---

(10) La estructura del presupuesto de gastos se organiza en áreas de gasto, políticas de gasto, grupos de programas, programas y subprogramas.

gasto de «transporte público». En la práctica, sin embargo, suele ser habitual la cláusula de flexibilización que permite la ley a los ayuntamientos para aprobar ordenanzas fiscales con rebajas en las tasas y los precios públicos por razones sociales.

#### **4. ALGUNOS ESBOZOS DE REFORMAS PENDIENTES**

En esta sección se bosquejan algunas sugerencias propias y se entrelazan con las recogidas en los respectivos informes de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas locales (de forma abreviada: Comisión, 2002), la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, 2006) y la Comisión de expertos para la revisión del sistema de financiación local (de forma abreviada: Comisión, 2017). Como se puede apreciar, entre el primero y el último de estos trabajos ha transcurrido década y media, sin que los avances, al menos en esta materia concreta, hayan sido apreciables.

##### **4.1. Tasas y precios públicos: largo recorrido**

La legislación es clara cuando establece que las tasas «deberán adoptarse a la vista de informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de aquellos, respectivamente» (artículo 25 del TRLRHL). La misma norma contempla, para los municipios de más de 50.000 habitantes, el deber de acompañar a la cuenta general de una «memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos», así como una «memoria demostrativa del grado en que se hayan cumplido los objetivos programados con indicación de los previstos y alcanzados, con su coste» (artículo 211 del TRLRHL). Todo ello configura la obligatoriedad de la contabilidad analítica municipal para los municipios de más de 50.000 habitantes<sup>(11)</sup>, incluyendo el cálculo del coste efectivo de los servicios públicos, convirtiendo esta tarea en una cuestión ineludible para ellos, pero también en algo muy aconsejable para el resto<sup>(12)</sup>. Sería suficiente alegar estas premisas legales, pero además, también conviene enmarcar la exigencia dentro del principio de transparencia, de la rendición de cuentas y del control interno y externo. En el caso de los precios públicos la exigencia debe

---

(11) Reiterada en la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local. En concreto, en las notas 26 y 27 de la memoria.

(12) Así lo están recomendando los órganos de control externo. Véase, entre otros, el *Informe definitivo sobre la fiscalización del sector público local del Principado de Asturias, ejercicio 2014*, de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias ([www.sindicatur.es](http://www.sindicatur.es)).

ser aún mayor si cabe, puesto que la regla general establece que el coste opera como umbral mínimo, de lo cual se colige que podría incurrirse en un gravamen abusivo, con nefastas consecuencias sobre la eficiencia, la economía y la equidad. De forma llamativa, la FEMP (2006) se oponía a este planteamiento, recomendando en sentido contrario «que la legislación dejara claro la no-necesidad [sic] de estos estudios, siendo suplidos mediante la simple aplicación de unos índices de actualización, como se hace, por ejemplo, con los valores catastrales». Esta última propuesta podría suponer una mayor agilidad procedimental, pero sacrificaría todas las ventajas citadas, de ahí que la Comisión (2017) haya vuelto a insistir en la perentoriedad de rigurosos informes técnico-económicos.

Por lo que se refiere al hecho imponible de las tasas, ya es lo suficientemente amplio como para incluir nuevas categorías, aunque sí sería preciso un esfuerzo adicional por ahondar en ámbitos insuficientemente explorados, como ya sugería la Comisión (2002). Aquí estarían de manera destacada las tasas desincentivadoras del consumo de servicios ambientales (con criterios de progresividad ambiental y respetando el límite del coste del servicio para el conjunto de la recaudación) o las tasas por tolerancia, a modo de autorización administrativa por emisiones de sustancias contaminantes. Con todo, la tributación ambiental debería ser abordada en un amplio marco de debate, donde se impliquen todos los niveles de gobierno y se analicen todas las figuras fiscales. Otro campo abierto es el de las tasas derivadas de servicios de suministros en mercados liberalizados o las vinculadas al uso o el aprovechamiento local de tecnologías de la información y la comunicación.

*Los municipios con más de 50.000 habitantes han de acompañar la cuenta general de una memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos.*

Por lo que se refiere a la cuota tributaria de las tasas, parece razonable que el coste —debidamente calculado, no como una mera estimación a tanto alzado— siga operando como límite superior, dado que se trata de servicios públicos o actividades administrativas de recepción obligatoria. En el caso de los precios públicos, tiene sentido que ese mismo límite siga operando como umbral. Con todo, si la cuantía de la tasa o el precio público resulta tan elevada que expulsa de facto a una alta proporción de contribuyentes, podrían admitirse exenciones o bonificaciones, de carácter total o parcial, en función de la capacidad económica acreditada. Más transparente aún — y probablemente más eficaz— sería el establecimiento de una cuota única

y, de manera simultánea, la creación de un mecanismo de ayudas sociales en el presupuestos de gastos para atender situaciones de exclusión forzada.

Cabe reseñar también que la ley española permite la compatibilidad entre las tasas por la prestación de servicios y la exacción de contribuciones especiales por el establecimiento o ampliación de aquéllos. Este aspecto debería ser mantenido, si bien en la práctica queda invalidado por la irrelevancia de las contribuciones especiales.

#### **4.2. Contribuciones especiales: crecer o morir**

La Comisión (2002) recomendó en su momento «reestablecer las contribuciones por gastos especiales del ente público». Para la FEMP (2006) «debe rehabilitarse esta figura, haciendo llegar a la conciencia de la gente la necesidad de que la financiación extraordinaria solo puede abordarse con este tipo de derramas». Las contribuciones especiales podrían tener un cierto resurgimiento en el futuro, ligadas a la financiación de ciertos gastos ambientales o urbanísticos, pero sobre todo si se prolongan en el tiempo las severas limitaciones al endeudamiento, ahora ya sin mecanismos adicionales o extraordinarios de financiación. En ese estricto marco de la estabilidad presupuestaria, sería aconsejable que las contribuciones especiales formasen parte de los contenidos mínimos de los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste.

La solución más factible a corto plazo pasaría por una modificación parcial del TRLRHL, para que las contribuciones especiales fuesen obligatorias para determinados supuestos, siempre y cuando fuese posible cuantificar el beneficio «especial» y se pudiese identificar por separado a tales beneficiarios. Algunos autores como Calvo Ortega (2010) han planteado una diferenciación entre las contribuciones especiales por obras y las que se exigirían por el establecimiento o la ampliación de servicios, reservando las segundas para las empresas y no para los particulares. En realidad, la sugerida obligatoriedad no sería una innovación absoluta, ya que simplemente implicaría un retorno, debidamente actualizado, a lo dispuesto hasta 1988 en el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local<sup>(13)</sup>. La Comisión (2017) también propone impulsar las contribuciones

---

(13) El artículo 219 establecía contribuciones especiales obligatorias por apertura de calles y plazas, primera pavimentación de calzadas y aceras, primera instalación de redes de distribución de agua, de redes de alcantarillado y desagües de aguas residuales, y establecimiento de alumbrado público.

especiales, mostrándose especial de acuerdo con su utilización en la financiación de las obras de construcción de nuevas «áreas comerciales urbanas», aunque no para su mantenimiento ordinario, en cuyo caso se sugiere como alternativa un recargo en la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles para los establecimientos comerciales integrados en el área comercial urbana.

*Las contribuciones especiales pueden recuperar su importancia a través de una modificación del TRLRHL que introduzca su obligatoriedad para determinados supuestos.*

Con respecto a la base imponible de las contribuciones especiales, hasta ahora se limitaba por ley al 90% del coste soportado por la entidad local, sobreentendiendo que el 10% restante era un beneficio atribuible al conjunto del municipio, pero sin que haya una justificación objetiva para dicha referencia. Ante la dificultad intrínseca para deslindar el beneficio «especial» del beneficio «colectivo», podría dejarse en la ley la posibilidad abierta a que fuese la ordenanza fiscal municipal la que estableciese un porcentaje concreto, en desarrollo de la autonomía local y en función del caso concreto, lo que a su vez podría servir de acicate añadido para esta figura tributaria. De igual modo, los criterios para determinar la cuota tributaria podrían ser plenamente regulados por la ordenanza fiscal municipal, respetando únicamente los principios tributarios básicos.

### **4.3. Medidas complementarias**

Con anterioridad, algunos autores han constatado empíricamente que el umbral de viabilidad de los municipios españoles ronda los 5.000 habitantes (Lago Peñas y Martínez-Vázquez, 2013), mientras que a partir de los 20.000 habitantes comenzarían a explotarse las potenciales economías de escala en la prestación de servicios (Romera Jiménez y Rodríguez Márquez, 2014). En consecuencia, salvo mejor opinión técnica, el intervalo poblacional entre 5.000 y 20.000 habitantes sería el mínimo adecuado para desplegar un nuevo marco financiero municipal, donde también los ingresos basados en el principio del beneficio tendrían un papel relevante<sup>(14)</sup>.

Finalmente, aunque ya se ha mencionado de manera superficial, resulta crucial aprovechar las ventajas del nuevo marco reglamentario del control interno local, en el cual se apuesta por una función interventora más ágil y un control financiero mucho más intenso y extenso, basado en técnicas de

---

(14) Véase también el trabajo de Alejandro de Diego Gómez en este mismo informe.



auditoría pública, también para los ingresos municipales (Fueyo Bros, 2017). En estrecha colaboración, los órganos de control externo autonómicos y el Tribunal de Cuentas redondearían esta tarea.

## 5. CONCLUSIONES

La utilización del principio del beneficio en la financiación local, en tanto en cuanto los municipios son entidades básicamente suministradoras de servicios públicos, presenta numerosas ventajas, siempre como mecanismo complementario a la financiación básica por impuestos sobre la capacidad de pago, transferencias de otros niveles de gobierno y endeudamiento. Este tipo de ingresos presenta la gran limitación de su conflicto con la equidad, pero precisamente puede ser aprovechada para apostar por un sistema eficiente y transparente, sustentado en afinadas estadísticas de costes y, por tanto, reservando las cuestiones redistributivas a las políticas de gasto local.

Los ingresos directamente vinculados al principio del beneficio suponen algo más de 6.000 millones de euros en el conjunto de los municipios españoles, algo menos del 0,6% del PIB, pero un nada desdeñable 12% de los ingresos municipales totales, si bien en algunos tramos de población esa aportación es bastante superior. El peso relativo de las tasas es, con diferencia, el mayor de todos, seguido de los precios públicos y, ya muy lejos, casi en cifras testimoniales, las contribuciones especiales. La tendencia futura se espera que sea de crecimiento en el agregado de este tipo de ingresos, al calor de la reactivación económica.

De cara al futuro inmediato, será preciso afinar algunas de las figuras señaladas, con particular detenimiento en el cálculo de costes de los servicios públicos, al tiempo que se debería tomar una decisión política sobre la continuidad reforzada de las contribuciones especiales o, por el contrario, su definitiva supresión. Asimismo, será preciso que los gobiernos locales, junto con los órganos de control interno y externo y los tribunales de justicia vayan clarificando las nuevas modalidades de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario.

## BIBLIOGRAFÍA

CALVO ORTEGA, R., *La reforma de la Hacienda municipal*, Madrid, Civitas, 2010.

CHAMORRO Y ZARZA, J. A., «La recuperación de las contribuciones especiales ¿un reto de la financiación territorial para nuevos tiempos?», en

Adame Martínez, F. y Ramos Prieto, J. (coords.): *Estudios sobre el sistema tributario actual y la situación financiera del sector público. Homenaje al Profesor Dr. D. Javier Lasarte Álvarez*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 1299-1323, 2014.

COMISIÓN PARA EL ESTUDIO Y PROPUESTA DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES, *Informe para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2002.

COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL, *Análisis de propuestas de reforma del sistema de financiación local*, disponible en [www.hacienda.gob.es](http://www.hacienda.gob.es), 2017.

COSTA, M.; DURÁN, J. M.; ESPASA, M.; ESTELLER, A. y MORA, A., *Teoría básica de los impuestos: un enfoque económico*, Madrid, Civitas, 2003.

DEL BLANCO GARCÍA, Á. J., «Tasas, precios públicos y precios privados: alternativas de financiación de los servicios públicos», *I Informe Red Localis*, pp. 126-142, 2017.

FEMP, *La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*, Madrid, FEMP, 2006.

FERNÁNDEZ LLERA, R., «Competencias y servicios municipales obligatorios: ¿hay un coste de existencia?», *I Informe Red Localis*, pp. 26-42, 2017a.

FERNÁNDEZ LLERA, R., «Ingresos por explotación y enajenación del patrimonio en las haciendas territoriales» en Velasco Fabra, G. (coord.): *La hipoteca en el desarrollo del modelo económico*, Cizur Menor, Aranzadi-Thomson Reuters, pp. 95-110, 2017b.

FUEYO BROS, M. (dir.), *Nuevo reglamento de control interno del sector local. Función interventora, control financiero permanente y auditoría pública*, Cizur Menor, Aranzadi-Thomson Reuters, 2017.

GARCÍA HERNÁNDEZ, J., «La prestación patrimonial pública no tributaria: nuevo concepto legal introducido por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público», [www.elderecho.com](http://www.elderecho.com), 13 de febrero de 2018.

HERNÁNDEZ GUIJARRO, F. «El principio constitucional de capacidad económica en las tasas. Un estudio de la jurisprudencia», *Revista Boliviana de Derecho*, 23, pp. 420-439, 2017.

LAGO PEÑAS, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (coords.), *The challenge of local government size: Theoretical perspectives, international experience and policy reform*, Cheltenham, Edward Elgar, 2013.

LUCAS DURÁN, M., «Nuevas figuras tributarias en el ámbito municipal ante la crisis financiera actual y su coordinación con la hacienda autonómica y estatal», en Merino Jara, I. (coord.): *La hacienda local: cuestiones actuales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 197-262, 2013.

MONASTERIO ESCUDERO, C. y SUÁREZ PANDIELLO, J., *Manual de hacienda autonómica y local*, Barcelona, Ariel, 2ª edición, 1998.

MUSGRAVE, R. A., *The theory of Public Finance*, McGraw Hill, Nueva York (edición en castellano: *Teoría de la Hacienda Pública*, Madrid, Aguilar, 1967), 1959.

PÉREZ PÉREZ, M. M., *El renacer de las contribuciones especiales*, Málaga, Fundación Asesores Locales, 2013.

ROMERA JIMÉNEZ, Ó. y RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, J., «Medidas de la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local dirigidas a mejorar la eficiencia de la planta municipal española: el nivel óptimo de prestación de los servicios locales», *Crónica Presupuestaria*, 2, pp. 194-214, 2014.

SEVILLA SEGURA, J. V., *Política y técnica tributarias*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2004.

SUÁREZ PANDIELLO, J. y FERNÁNDEZ LLERA, R., «El principio del beneficio en la financiación de los municipios españoles. Teoría y práctica», *Papeles de Economía Española*, núm. 115, pp. 190-211, 2008.

TORNOS MAS, J., «La tarifa como contraprestación que pagan los usuarios en el contrato de concesión de servicios de la Ley 9/2017 de contratos del Sector Público», <http://laadministracionaldia.inap.es>, 21 de diciembre, 2017.



## **CAPÍTULO XII**

---

# **FONDOS EUROPEOS Y FINANCIACIÓN LOCAL EN GALICIA**

Miguel CORGOS LÓPEZ-PRADO  
*miguel.corgos.lopez-prado@xunta.gal*



## **RESUMEN**

El objeto de este trabajo es analizar el impacto cuantitativo y cualitativo de la financiación de líneas de actuación de gasto de las administraciones locales financiadas con fondos europeos, especialmente referidas a las entidades locales gallegas teniendo en cuenta las aportaciones a través de transferencias o convocatorias de la administración central y autonómica. También se describe la Agenda Urbana de la UE como su enfoque más actual en lo que refiere al desarrollo urbano y como puede influir la agenda urbana en el diseño de las políticas de apoyo post 2020.

## **PALABRAS CLAVE**

Fondos europeos, financiación local, Agenda Urbana.

## **ABSTRACT**

The object of this work is to analyze the quantitative and qualitative impact of the European Funds above financial lines of local authorities expenditure, especially related to Galicia. Also we describe the Urban Agenda of the EU as their latest approach when it comes to urban development and how it can influence the urban agenda in the design of policies support post 2020.

## **KEYWORDS**

European funds, local public finances, Urban Agenda.





## 1. INTRODUCCIÓN

La programación de fondos se realiza en base al presupuesto plurianual de la UE, este se establece para periodos de siete años o marcos comunitarios de apoyo, el actual es el marco 14-20, que no inicia su andadura hasta bien entrado el año 2015 por importantes retrasos en la aprobación y desarrollo de los reglamentos y del acuerdo de asociación con el Reino de España, que son los que habilitan en primera instancia la programación de fondos a nivel nacional/regional.

El marco financiero plurianual de la UE 2014-2020 cuantifica las asignaciones de la Política de cohesión —para el objetivo de inversión en crecimiento y empleo, cooperación territorial y de la iniciativa de empleo juvenil— para el conjunto de la UE en 366.791 millones de euros a precios corrientes de 2014, de los que el 8,6% corresponden a España.

Galicia pasa a integrarse en este período en el grupo de regiones más desarrolladas de la UE, al contar en el momento de la medición (2007-2009) con un PIB per cápita superior al 90% de la media UE, grupo al que pertenecen 151 regiones con una población de 307 millones de habitantes, el 61% del total), estos estados miembros son destinatarios de 55.800 millones de euros a precios corrientes de 2014.

Por ese mismo motivo Galicia y España han dejado de ser territorios en cohesión, perdiendo el apoyo a la financiación de infraestructura ambiental y redes transeuropeas de transporte que posibilita dicho fondo.

*El marco financiero plurianual de la UE 2014-2020 cuantifica las asignaciones de la Política de cohesión, 8,6% corresponden a España.*

El aspecto particular de la calificación de Galicia es que la mejora objetiva del nivel de renta per cápita se entremezcla con un singular efecto estadístico,

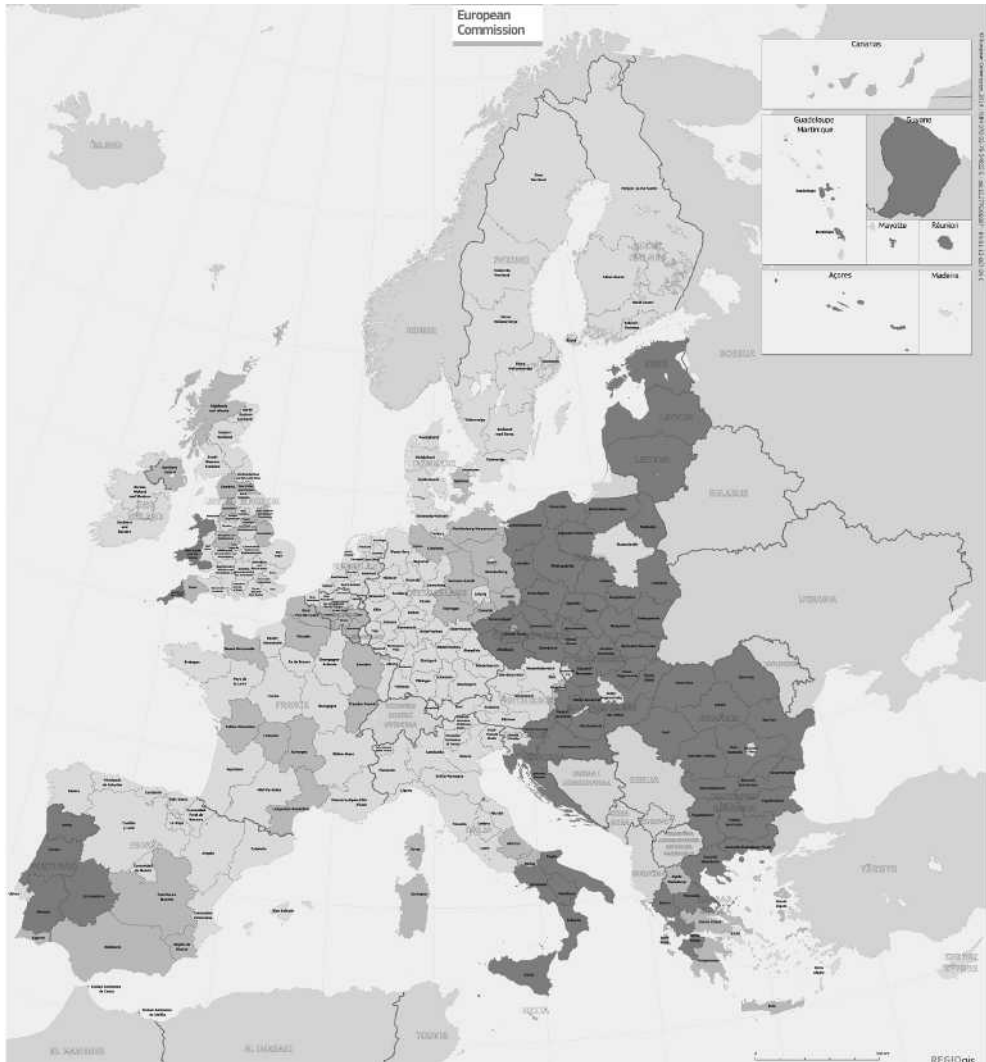
que combina un punto de partida en el umbral superior para ser calificada región menos desarrollada en el marco 07-13 con unos años de elección para la clasificación del marco actual marcados por la fase álgida del anterior ciclo económico, este da como resultado que la nuestra ha sido una de las contadas en la UE que pasa en un marco de apoyo de ser considerada menos desarrollada a más desarrollada sin pasar por transición.

Este hecho y la profunda crisis vivida por las regiones del sur de Europa explica que, tras la revisión a medio marco de la situación de las regiones europeas Galicia pasaría a ser considerada región intermedia por encontrarse su PIB per cápita entre el 75% y el 90% de la media europea. (en el 88% exactamente)<sup>(1)</sup>.

---

(1) Media del PIB per cápita medido en ppp por eurostat. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/archive/5/55/20170725151806%21Eligibility\\_of\\_regions\\_for\\_cohesion\\_funds\\_based\\_on\\_gross\\_domestic\\_product\\_%28GDP%29\\_per\\_inhabitant\\_%28in\\_PPS%29%2C\\_by\\_NUTS\\_2\\_regions%2C\\_for\\_the\\_programming\\_period\\_2014%E2%80%932020\\_%28%25\\_of\\_EU-27\\_average%29\\_RYB17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/archive/5/55/20170725151806%21Eligibility_of_regions_for_cohesion_funds_based_on_gross_domestic_product_%28GDP%29_per_inhabitant_%28in_PPS%29%2C_by_NUTS_2_regions%2C_for_the_programming_period_2014%E2%80%932020_%28%25_of_EU-27_average%29_RYB17.png)

Gráfico 1



Fuente: Eurostat.

Por lo que refiere a los fondos correspondientes a Galicia, en función del programa operativo en el que se recogen y teniendo en cuenta la revisión técnica a medio plazo (RT) prevista en el reglamento general de fondos, estos son los siguientes (datos en millones de euros en términos de ayuda europea):

Tabla 1

	Programas Operativos	Ayuda, con RT
a) Gestionados por la Xunta	PO FEDER GA	913.687.840
	PO FSE GA	322.241.844
	PO EMPLEO JUVENIL	61.750.500
	PO PDR FEADER	889.800.000
	PO Plur FEMP	371.016.842
		<b>2.558.497.026</b>
b) Gestionados por AGE, Pluris FEDER	PO Plur de España FEDER	1.044.281.514
	PO Plur Pyme FEDER	60.063.166
		<b>1.104.344.680</b>
c) Gestionados por AGE, Pluris FSE	PO EMPLEO JUVENIL	61.750.500
	PO Plur EFE FSE	299.100.000
	PO Plur ISES FSE	112.400.000
	PO Plur AT FSE	3.300.000
	PO Plur FEAD FSE (Desfavorecidos)	28.200.000
	Pdte reparto RT en Pluris FSE EFE / ISES / AT	5.928.889
		<b>510.679.389</b>
d) POs CTE (gestionados por Xunta+AGE)	POs Transfr + Esp Atl + Esp SUD + Interreg	83.873.138
Nota: Los POs CTE pertenecen al Obj UE Cooperación Territorial Europea; los POs PDR FEADER y FEMP pertenecen al grupo de Crecimiento sostenible: recursos naturales; el resto de POs pertenecen al objetivo UE de Inversión en Crecimiento y empleo.		

La financiación de actuaciones en el ámbito local se articula a través tanto de los programas operativos regionales (gestionados por las CCAA) como plurirregionales (gestionados por la administración general del estado).

Previamente a su análisis, es preciso señalar que el desarrollo urbano es objeto en este período de programación de un enfoque integral que va más allá de las políticas de cohesión, y, que parece que ha llegado para quedarse puesto que ya se está contemplando en el marco comunitario de apoyo post 2020.

## 2. ACTUACIONES DE INVERSIÓN CON PERSPECTIVA LOCAL. LA AGENDA URBANA DE LA UE

Las diferentes dimensiones de la vida en las ciudades, económica, social, cultural y medioambiental, están íntimamente relacionadas. Consciente de esta circunstancia la UE, estima que el desarrollo urbano de éxito se basará en la coordinación e integración de actuaciones que garanticen un crecimiento equilibrado en esas áreas, a través de políticas de gasto en regeneración urbana, educación, prevención del crimen, potenciamiento de la inclusión social y protección del medio ambiente. Y por esto, por lo que el desarrollo urbano está llamado a jugar un importante papel en el alcance de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

Por ello en el período 14-20, la UE pone el foco en la dimensión urbana como pilar de su política de cohesión, previendo un destino prioritario del gasto de los fondos FEDER y FSE en las ciudades.

La política regional de la UE, fija entre otros importantes objetivos que incumben al desarrollo urbano:

- fijando prioridades de inversión en materias tales como la movilidad urbana sostenible, la regeneración de comunidades deprimidas o el impulso a la capacidad de investigación e innovación (como sí no se pudiera innovar o investigar en el rural...).

- programar por lo menos el 5% del FEDER para desarrollo urbano sostenible (para el marco post 20 el compromiso actual es un 6%).

- establecer una red de desarrollo urbano que analice la aplicación de los fondos europeos.

- alentar a las ciudades a promover desarrollos locales dirigidos por la comunidad para la regeneración urbana.

*La dimensión urbana es el pilar fundamental para alcanzar la política de cohesión y los objetivos de la Estrategia Europa 2020.*

La política de desarrollo urbano busca promover las transformaciones económicas, sociales y ambientales de las ciudades a través de soluciones integradas y sostenibles. Esta llamada a desempeñar un papel valioso en la aplicación de la estrategia 2020, a través de una serie de iniciativas, extendiendo la cobertura territorial de la estrategia a un nivel adicional de gobernanza. De hecho, los agentes locales argumentan que las ciudades deben

participar más en el diseño y aplicación de las políticas de la UE, ya que, a pesar de su peso económico, no existe una dimensión urbana explícita para la estrategia Europa 2020 o sus objetivos, aunque que tres proyectos emblemáticos, la agenda digital, la unión por la innovación y juventud en movimiento abordan desafíos urbanos.

## **2.1. La agenda urbana de la UE**

En febrero de 2014, la Comisión Europea organizó un foro CITIES para debatir sobre cómo fortalecer la dimensión urbana del planteamiento de políticas de la UE; se centró en un debate sobre la necesidad de una agenda urbana de la UE, diseñada para reunir el creciente número de políticas sectoriales que impactan en las zonas urbanas de la UE, por ejemplo, en el campo de la energía, la sociedad de la información, la acción climática, el medio ambiente, transporte, educación o cultura.

Muchas partes interesadas vieron la oportunidad de implementar un marco para dar coherencia a una diversidad de iniciativas y políticas, y para dar roles claros a las autoridades europeas, nacionales, regionales y locales. Muchos participantes consideraron que Europa 2020 era un punto de partida para establecer prioridades, a pesar de que algunos argumentaron que era preciso ir más allá tanto en el alcance como en el tiempo, dado que muchos desarrollos urbanos implican procesos a largo plazo e inversiones de infraestructura duraderas.

Al foro le sigue, en julio de 2014, una Comunicación de la Comisión Europea titulada «La dimensión urbana de las políticas de la UE: características clave de una agenda urbana de la UE» (COM (2014) 490). Se discutió una gama de opciones para desarrollar una agenda urbana, que incluye:

- un papel para las instituciones de la UE como facilitador del desarrollo urbano;
- una mayor integración de las políticas sectoriales para que estén mejor adaptadas a las realidades urbanas;
- un instrumento para involucrar a las ciudades y sus líderes políticos en el planteamiento de políticas y la implementación de políticas de la UE;
- una herramienta para integrar los objetivos de la Estrategia Europa 2020 con las estrategias propias de las ciudades.

A finales de mayo de 2016, se celebró una reunión de ministros responsables de asuntos urbanos en Amsterdam.

En este se llegó a un acuerdo sobre una agenda urbana para la UE, este prevé el desarrollo de 12 temas prioritarios como asociaciones entre instituciones europeas, Estados miembros de la UE, ciudades europeas y otras partes interesadas; cada uno tiene el objetivo de garantizar que se refuerce la dimensión urbana del planteamiento de políticas. Estos temas incluyen: la inclusión de migrantes y refugiados; calidad del aire; pobreza urbana; alojamiento; la economía circular; trabajos y habilidades en la economía local; adaptación climática; transición de energía; uso sostenible de la tierra y soluciones basadas en la naturaleza; movilidad urbana; transición digital; contratación pública innovadora y responsable. Las alianzas piloto ya están en marcha en lo que respecta a los primeros cuatro temas.

La agenda urbana es un nuevo método de trabajo diseñado para maximizar el potencial de crecimiento de las ciudades, mientras se abordan los desafíos sociales asociados con las áreas urbanas. Busca promover la cooperación, el crecimiento económico, la calidad de vida y la innovación en las ciudades europeas mediante la creación de asociaciones que garantizan un mejor acceso y uso de los fondos europeos (estructurales y de inversión); y mejorar la base de conocimientos urbanos de la UE, lo que hace que las ciudades aumenten su nivel de cooperación y compartan las mejores prácticas.

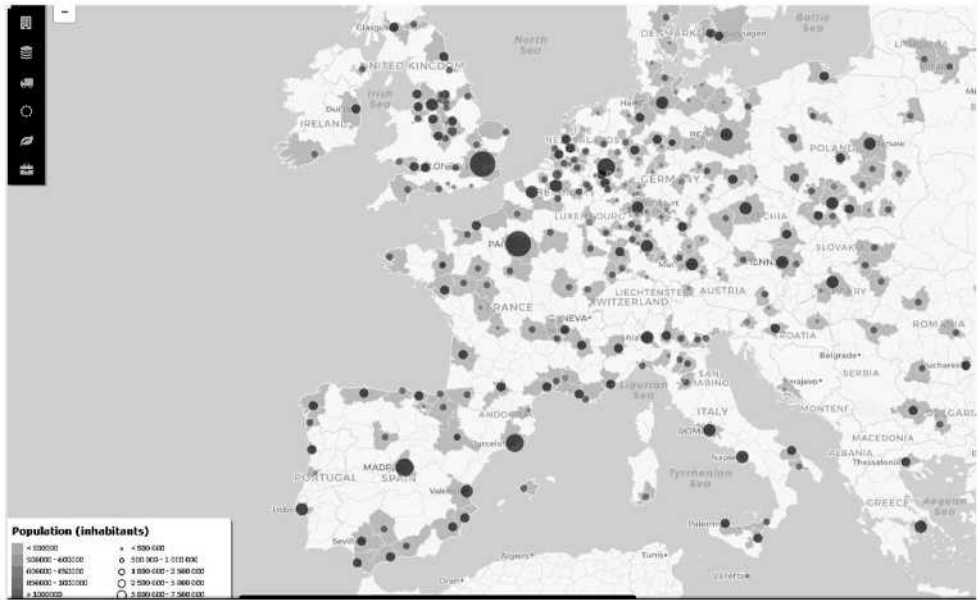
En respuesta a esta agenda, la Comisión Europea desarrolló una ventanilla única para las ciudades<sup>(2)</sup> y una plataforma de datos urbanos<sup>(3)</sup>.

---

(2) <https://ec.europa.eu/futurium/en/content/what-urban-agenda>

(3) <http://urban.jrc.ec.europa.eu/?ind=pop-den&ru=fua&s=0&c=1&m=0&f=1&p=0&swLat=20.879342971957896&swLng=-73.47656249999998&neLat=67.30597574414466&neLng=95.2734375>

Gráfico 2



Fuente: European Commission. Urban data platform.

Como puede verse en el mapa anterior, este enfoque en base a áreas urbanas tiene un encaje muy relativo en la realidad territorial gallega marcada por la continuidad rural-urbano en el eje atlántico e islas en torno a las capitales en las provincias orientales de Galicia (para las que parecen encajar más las estrategias de dinamización del FEADER).

Parece que, a través de la cooperación asociativa pueden beneficiarse los ayuntamientos vecinos de la gran urbe gallega que va de Ferrol a Tui, pero también de las provincias orientales. La realidad es que, como veremos después, en las convocatorias de las estrategias de desarrollo urbano sostenible e integrado (EDUSI) solo un ayuntamiento de las provincias orientales (Lugo) obtuvo financiación FEDER para su estrategia DUSI.



### **3. LOS FONDOS GESTIONADOS POR LOS AYUNTAMIENTOS GALLEGOS**

#### **3.1. Los programas plurirregionales**

*3.1.1. Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Las EDUSI se enmarcan en el Programa Operativo Plurirregional de España 2014-2020 (POPE), financiado con el fondo FEDER*

¿Qué son las EDUSI?

Estas son las estrategias de desarrollo urbano sostenible e integrado (EDUSI) para el período 2014-2020. Constituyen un conjunto de actuaciones planificadas con un claro enfoque estratégico en base al señalado en el punto anterior y, de forma coherente, equilibrada y con una visión de largo plazo (sostenibilidad) abordan, en el contexto de un área urbana, problemáticas identificadas en relación con los retos económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales que le afectan. Deben dar una respuesta coherente e integrada a los problemas de las áreas urbanas, estableciendo vínculos con otros proyectos existentes o previstos en el área de actuación.

Como se ha señalado la Política de Cohesión refuerza la dimensión urbana para el período 2014-2020 y en los Reglamentos de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE) se establece el deber de dedicar al menos un 5% de los recursos FEDER, a apoyar a las ciudades en la implementación de estrategias integradas para el desarrollo urbano sostenible.

En España, ésta no es la primera vez que se aborda un programa de este tipo, sino que cuenta con una amplia experiencia, desde principios de los años noventa: los Proyectos Piloto Urbanos; URBAN (1994-1999), URBAN II (2000-2006) y las Iniciativas Urbanas (2007-2013).

En el período de programación 2014-2020 de los fondos estructurales y de inversión de la UE, se recoge un Eje Urbano (EJE 12) dentro del POPE 2014-2020, dedicado en su totalidad a financiar líneas de actuación para el desarrollo urbano sostenible e integrador. La ayuda FEDER destinada inicialmente al Eje 12 asciende a 1.012,7 millones EUR.

El presupuesto de la primera convocatoria de EDUSI ascendió a 730.9 millones de euros de ayuda FEDER, en torno al 70% de la ayuda total inicialmente a disponer en el EJE 12. En esta primera convocatoria se adjudican proyectos con un importe subvencionable de 711.388 miles de euros, de los

que cerca del 12% corresponde a proyectos presentados por entidades locales gallegas.

Los destinatarios de las aportaciones son los siguientes:

— Áreas urbanas constituidas por un único municipio con una población mayor de 20.000 habitantes.

— Agrupaciones de municipios con una población en cada uno de ellos superior a 20.000 habitantes.

— Áreas urbanas formadas por un municipio o conurbación de más de 20.000 habitantes y municipios periféricos de menos de 20.000 habitantes.

— Conurbación de población superior a 20.000 habitantes, constituidas por agrupaciones de menos de 20.000 habitantes.

A continuación se recoge el listado de los proyectos aprobados en la resolución de la primera convocatoria en diciembre de 2016, así como las cuantías de ayuda FEDER asignadas a cada uno, en esta primera convocatoria.

Tabla 2

PROVINCIA	ENDIDADE SOLICITANTE	POBOACION	IMPORTE ELEXIBLE (€)	AXUDA FEDER (€)	AXUDA FEDER (%)
Lugo	Concello de Lugo	98.560	18.750.000	10.000.000	53,3%
A Coruña	Concello de Santiago de Compostela	94.824	18.750.000	10.000.000	53,3%
Pontevedra	Concello de A Estrada	21.297	6.250.000	5.000.000	80,0%
Pontevedra	Concello de Vilagarcía de Arousa	37.712	6.250.000	5.000.000	80,0%
A Coruña	Concello de Ribeira	27.504	6.269.000	5.000.000	79,8%
Pontevedra	concello de Marín	25.997	6.247.432	4.997.946	80,0%
Pontevedra	Concello de Pontearreas	23.316	6.250.000	5.000.000	80,0%
Pontevedra	concello de Lalín	20.158	6.250.000	5.000.000	80,0%
Pontevedra	Concello de Redondela	30.067	6.250.000	5.000.000	80,0%
Pontevedra	Concello de Pontevedra	82.946	18.735.000	10.000.000	53,4%
Pontevedra	Concello de Vigo	294.997	18.750.000	15.000.000	80,0%
A Coruña	Concello de Culleredo	29.434	6.250.000	3.140.054	50,2%
total Galicia		786.812	125.001.432	83.138.000	66,2%
total España			1.263.081.189	711.338.088	56,3%
Galicia/España			9,9%	11,7%	117,6%

Fuente: Xunta de Galicia

El remanente de la ayuda FEDER disponible en el antedicho eje 12 se destinará a realizar convocatorias posteriores, que también incorporarán el presupuesto no firmado en la primera convocatoria. El presupuesto de la convocatoria se encuentra distribuido regionalmente, por tanto cada Comunidad Autónoma cuenta con un importe de ayuda máximo.

Posteriormente en mayo de 2017, se resolvió una segunda convocatoria con un 30% del total de la ayuda destinada al eje urbano 302 millones de euros.

Tabla 3

PROVINCIA	ENDIDADE SOLICITANTE	POBOACION	IMPORTE ELEXIBLE	AXUDA	
			(€)	AXUDA FEDER (€)	FEDER (%)
A Coruña	Concello de A Coruña		18.750.000	15.000.000	80,0%
A Coruña	Concello de Arteixo		6.250.000	5.000.000	80,0%
A Coruña	Condello de Ferrol		18.750.000	10.000.000	53,3%
A Coruña	Concello de Ames		6.250.000	5.000.000	80,0%
total Galicia			50.000.000	35.000.000	70,0%

Fuente: Xunta de Galicia

Por lo que respecta al ritmo de ejecución de las anteriores iniciativas, a tenor del ritmo de certificación, prácticamente nulo a día de hoy, este debe ser muy bajo.

### 3.1.2. Fondo Social Europeo (FSE).

La información disponible del FSE Plurirregional es mucho más escasa, ya que la autoridad de gestión (UAFSE) del fondo social no acostumbra a dar datos territorializados, a pesar de estar regionalizada su asignación en el Acuerdo de Asociación del Reino de España.

Únicamente contamos con la información de la convocatoria de ayudas previstas en el eje 2 del Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación (POEFE) del Fondo Social Europeo (FSE), destinadas a las Entidades Locales para cofinanciar iniciativas o proyectos en el campo de la inclusión social, lucha contra la pobreza y la discriminación (en adelante AP-POEFE).

La finalidad de estas ayudas es mejorar la inserción socio-laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social, a través de la activación y de itinerarios integrados y personalizados de inserción., en la que se reserva a Galicia una ayuda disponible máxima total de 19,4 millones de euros de un total de 184 millones de euros.

En total, entre los programas plurirregionales FEDER y FSE se asignan para financiar actuaciones de gasto de corporaciones locales gallegas 137,5 millones de euros. Si bien el FSE repartido constituye una parte exigua respecto de las EDUSI, la participación gallega supone el 11,7% del total.

### 3.2. Los programas operativos regionales

Los programas operativos regionales de FEDER y FSE de Galicia, contemplan además una serie de actuaciones que se realizan a través de las corporaciones locales articulándose como transferencias corrientes y de capital a las mismas.

También el PO FEADER Galicia (el Plurirregional de este fondo es prácticamente inexistente por la escasa cuantía), contempla importantes actuaciones de dinamización e inversión en el rural a desarrollar a través de los ayuntamientos.

De cara a analizar el impacto de las anteriores actuaciones del marco 14-20 hasta ahora, recogemos un cuadro con los importes totales ejecutados (deberes reconocidos) más los comprometidos (gasto comprometido) en lo que va de ejercicio 2018, por anualidad.

Tabla 4

D - FEDER	2016	2017	2018	
EIXE	Fase O	Fase O	Fase D	total
04 - Favorecer a transición a unha economía b	1.572.204,44	598.165,12	2.136.071,13	4.306.440,69
05 - Promover a adaptación ao cambio climático	0,00	259.697,39	25.445,93	285.143,32
09 - Promover a inclusión social e loitar con	17.960,64	484.718,72	898.421,78	1.401.101,14
10 - Investir en educación, formación e forma	1.060.199,21	169.689,18	598.204,51	1.828.092,90
Total general	2.650.364,29	1.512.270,41	3.658.143,35	7.820.778,05

Fuente: Xunta de Galicia

Tabla 5

S - F.S.E.	2015	2016	2017	2018	
EIXE	Fase O	Fase O	Fase O	Fase D	total
08 - Promover a sustentabilidade e a calidade	998.218,82	2.841.440,95	3.531.310,06	2.247.642,29	9.618.612,12
08 - Promover a sustentabilidade e a calidade	0,00	206.466,96	369.773,91	471.003,67	1.047.244,54
09 - Promover a inclusión social e loitar con	2.323.978,96	3.222.597,26	3.735.457,79	3.578.530,21	12.860.564,22
Total general	3.322.197,78	6.270.505,17	7.636.541,76	6.297.176,17	23.526.420,88

Fuente: Xunta de Galicia

Tabla 6

F - F.E.A.D.E.R	2016	2017	2018	
EIXE	Fase O	Fase O	Fase D	total
03 - Mellorar a competitividade das PEME, do	12.061.763,03	67.860,80		12.129.623,83
04 - Favorecer a transición a unha economía b	76.992,55	1.352.370,44		1.429.362,99
06 - Conservar e Protexer o medio ambiente e	3.103.572,84	4.516.145,81	7.541.604,44	15.161.323,09
09 - Promover a inclusión social e loitar con	4.440.571,69	5.930.092,85	1.421.714,53	11.792.379,07
Total general	19.682.900,11	11.866.469,90	8.963.318,97	40.512.688,98

Fuente: Xunta de Galicia

En total casi 8 millones de euros en términos de ayuda de FEDER, 24 de FSE y 41 de FEADER, la financiación de las diferentes actuaciones en las que existen competencias compartidas, así como las actuaciones de dinamización económica en el rural, caracterizan las operaciones concretas a financiar, que se pueden desglosar en los proyectos del siguiente cuadro, agrupados en columnas por el fondo financiador (datos en miles de euros).

Como se puede ver, apenas supone un 9% del total ejecutado, dada la importante concentración en apoyo a pymes e innovación de los programas operativos de este marco, destacando:

- las actuaciones de inserción laboral del FSE (programas mixtos de formación y empleo
- la acción de promoción de la igualdad y prevención de la violencia, a desarrollar por las entidades locales, estas ayudas tienen por objeto colaborar económicamente con las entidades locales de Galicia en la promoción de las condiciones precisas para hacer efectivo el principio de igualdad entre mujeres y hombres, mediante la realización de actuaciones dirigidas a favorecer la igualdad de oportunidades y de trato, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, la participación de las mujeres en la vida política, económica, social y cultural y la erradicación de la violencia de género), que consiguen más de un 14% del total del programa de FSE empleado;

— y, las inversiones en ayuntamientos rurales (mejora de caminos, prevención de incendios, fomento del turismo, eficiencia energética y servicios locales básicos), que supone el grupo de actuaciones de gasto más cuantiosas consiguiendo un 11% del total del FEADER ejecutado del programa operativo Galicia.

— las inversiones FEDER a través de ayuntamientos se concentran en tres tipos de actuaciones, ayudas a proyectos de eficiencia energética, biomasa y financiación y dotación de centros sociales en especial escuelas infantiles 0-3.

Tabla 7

proyectos	F - F.E.A.D.E.R	S - F.S.E.	D - FEDER	F - F.E.A.D.E.R	total
2016 - 00008 - MELLORA DE CAMIÑOS				12.129,6	12.129,6
2016 - 00003 - AXUDAS PDR GALICIA 2014-2020 - XEOTERMIA				44,1	44,1
2016 - 00004 - AXUDAS PDR GALICIA 2014-2020 - AEROTERMIA E SOLAR TÉRMICA				180,1	180,1
2016 - 00005 - AXUDAS PDR GALICIA 2014-2020 - AFORRO E EFICIENCIA ENERXÉTICA NA ADMINISTRACIÓN LOCAL				1.205,2	1.205,2
2016 - 00007 - AXUDAS A PROXECTOS DE BIOMASA - FEDER 2014-2020		0,0	4.111,6	0,0	4.111,6
2017 - 00006 - AXUDAS MEDIDAS REHABILITACIÓN PARA EFICIENCIA ENERXÉTICA		0,0	194,9	0,0	194,9
2017 - 00056 - ADAPTACIÓN AO CAMBIO CLIMÁTICO NOS INSTRUMENTOS DE XESTIÓN E PLANIFICACIÓN AMBIENTAL		0,0	285,1	0,0	285,1
2016 - 00063 - AXUDAS NATURA 2000 E ESPAZOS NATURAIS		0,0	0,0	565,6	565,6
2016 - 00212 - PREVENCIÓN DE DANOS CAUSADOS POR INCENDIOS DESASTRES NATURAIS E CATÁSTROFES		0,0	0,0	14.654,4	14.654,4
2015 - 00551 - PROGRAMA GALEUROPA.CONVOCATORIA COORDINAA DE MOBILIDADE TRANSNACIONAL JUVENIL		627,3	0,0	0,0	627,3
2015 - 00554 - PROGRAMAS MIXTOS DE FORMACIÓN E EMPREGO. MOZOS MENORES		8.244,7	0,0	0,0	8.244,7

proxectos	F - F.E.A.D.E.R	S - F.S.E.	D - FEDER	F - F.E.A.D.E.R	total
2015 - 00570 - FORMACIÓN EN CERTIFICADOS, COMPETENCIAS CLAVE, TICS E IDIOMAS DE MOZOS MENORES		746,5	0,0	0,0	746,5
2016 - 00018 - RECURSOS E PROGRAMAS DE CONCILIACIÓN E CORRESPONSABILIDADE		1.047,2	0,0	0,0	1.047,2
2016 - 00002 - MELLORA E FOMENTO TURISMO NAS ZONAS RURAIS		0,0	0,0	2.735,9	2.735,9
2016 - 00023 - CREACIÓN, MELLORA E AMPLIACIÓN DE SERVICIOS LOCAIS BÁSICOS		0,0	0,0	5.288,1	5.288,1
2016 - 00001 - IMPLEMENTACIÓNS DE OPERACIÓNS LEADER		0,0	0,0	3.768,4	3.768,4
2015 - 00559 - ACCIÓNS ESPECÍFICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL		2.990,1	0,0		2.990,1
2015 - 00144 - ACCIÓNS DE PROMOCIÓN DA IGUALDADE E PREVENCIÓN DA VIOLENCIAA DESENVOLVER POLAS ENTIDADES LOCAIS		9.329,6	0,0		9.329,6
2016 - 00172 - FSE PO 2014-2020 SERVICIOS E RECURSOS DA REDE GALEGA DE ATENCIÓN TEMPERÁ		540,9	0,0		540,9
2016 - 00168 - INVESTIMENTOS PARA ADECUACIÓN DOS CENTROS DE INCLUSIÓN SOCIAL. ESTRATEXIA DE INCLUSIÓN SOCIAL DE GALICIA 2014-2020.			53,6		53,6
2016 - 00169 - ADAPTACION DE INFRAESTRUCTURAS SOCIAIS FEDER PO 2014-2020			1.347,5		1.347,5
2016 - 00165 - ACTUACIÓNS DE INVERSIÓN EN CENTROS DE ATENCIÓN A 1ª INFANCIA0-3 E CASAS NIÑO			1.828,1		1.828,1
<b>Total</b>		<b>23.526,4</b>	<b>7.820,8</b>	<b>40.571,3</b>	71.918,5
<b>Total xeral FSE, FEADER, FEDER Xunta de Galicia</b>		<b>165.646,2</b>	<b>284.078,4</b>	<b>367.251,1</b>	<b>816.975,7</b>
%		14,2%	2,8%	11,0%	8,8%

Fuente: Xunta de Galicia.

#### 4. CONCLUSIONES

Las corporaciones locales participan activamente en la ejecución y el alcance de los objetivos de los fondos europeos estructurales y de inversión, frente a pasados marcos de apoyo su participación se canaliza mayoritariamente a través de convocatorias en concurrencia, bien sea en los programas operativos plurirregionales bien en los regionales.

Además su participación viene condicionada por la fuerte concentración temática que se les aplica en el presente marco comunitario de apoyo (vg

Innovación, Pymes y eficiencia energética en FEDER), con distinta intensidad según las categorías de región a la que pertenezcan.

Si bien en el POPE, programa operativo plurirregional de España existe un eje local con cargo al que se financian las EDUSI, en los PO regionales la participación municipal se ha concretado de diferentes formas, en unos casos teniéndolas en cuenta como un destinatario o colaborador más de las operaciones que contiene el PO, y en otros agrupando las actuaciones destinadas a ellas programando en un eje específico.

En todo caso, actuaciones destinadas a la mejora y fomento de la innovación, eficiencia energética, e-gobierno y redes TIC, movilidad y crecimiento sostenible son prioritarias en la mayoría de los programas operativos financiados con FEDER. Por lo que las actuaciones relacionadas con estas políticas de gasto en las CCLL son susceptibles de ser financiadas con este fondo.

El FSE y la Iniciativa de empleo joven también financian actuaciones que, por su carácter más pegado al ciudadano como el fomento del emprendimiento, la formación y el empleo o la inclusión social son prestadas en primera línea por las CCLL: de ahí que en el ejemplo de Galicia tengan un peso mucho más alto que el propio FEDER.

Por último algún fondo sectorial como el FEADER tiene importancia significativa en función de las características de cada región, empleando el término europeo, nuevamente Galicia que cuenta con un amplio porcentaje de su población asentada en el rural gestiona una parte importante de estos fondos en colaboración con las CCLL.

Así, aún sin contar con un eje local específico, las actuaciones de gasto con destino a corporaciones locales, en una comunidad con unos programas operativos de tamaño mediano como Galicia, estas casi alcanzan el 9% del total ejecutado.

Respecto al futuro más inmediato, la Unión Europea ha tomado conciencia de que las ciudades no son simplemente lugares donde se aplican las políticas e instrumentos de la UE, también pueden ser actores directos en el desarrollo de las políticas de la UE, así como colaboradores activos indicando nuevos retos o necesidades.

No obstante no todas las ciudades tienen recursos para dedicar a esta participación activa, es por eso que se crea la Agenda Urbana como una red



paraguas para todas las iniciativas que tengan que ver con las políticas que les afecten directa o indirectamente. La Agenda Urbana de la UE trata de focalizar y movilizar el potencial de las áreas urbanas hacia el alcance de los objetivos estratégicos de la UE, aprovechando su papel de nexo entre la administración, las empresas y los ciudadanos.

En lo que refiere a financiación, se basa en contribuir a identificar, apoyar, integrar y mejorar las fuentes de financiación tradicionales, innovadoras y fáciles de usar para las zonas urbanas en el nivel institucional pertinente, incluidos los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) (de conformidad con las estructuras legales e institucionales ya existentes) con vistas a lograr la implementación efectiva de intervenciones en áreas urbanas. Esta no creará nuevos o mayores fondos de la UE destinados a asignaciones más altas para las autoridades urbanas. Sin embargo, aprovechará y transmitirá las lecciones aprendidas sobre cómo mejorar las oportunidades de financiación para las autoridades urbanas en todas las políticas e instrumentos de la UE, incluida la política de cohesión.

Las corporaciones más pequeñas deberían realizar esfuerzos de trabajo cooperativo para aprovechar los beneficios que supone participar activamente en el desarrollo de la agenda y las convocatorias para proyectos financiados con fondos europeos destinadas a administración local.

## BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la comisión al consejo sobre la agenda urbana para la UE*. 2017. <https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/celex3a52017dc06573aen3atxt.pdf>

COMISIÓN EUROPEA, *Informe sobre la situación de las ciudades europeas*, 2016. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/themes/urban-development/cities-report](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/cities-report)

MINISTERIO DE HACIENDA, *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*. <http://www.dgfc.seg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/p/pa/Paginas/inicio.aspx>

CONSELLERÍA DE FACENDA, *Programa operativo FEDER Galicia*. <https://www.conselleriadefacenda.es/es/areas-tematicas/planificacion-e-fondos/periodo-comunitario-2014-2020/programas-operativos-2014-2020/po-feder-galicia-2014-2020>

CONSELLERÍA DE FACENDA. *Programa operativo FSE Galicia*. <https://www.conselliadefacenda.es/es/areas-tematicas/planificacion-e-fondos/periodo-comunitario-2014-2020/programas-operativos-2014-2020/po-fse-galicia-2014-2020;jsessionid=D-8ET86NRdmLp38PgeeKRMmS.cac6cba5-fef0-33d4-a719-d618a829dfb1>

## CAPÍTULO XIII

---

# EVOLUCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS INCONDICIONADAS DEL ESTADO A LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

Alfonso UTRILLA DE LA HOZ  
*Profesor del Departamento de Economía Aplicada  
Universidad Complutense de Madrid  
autrilla@ucm.es*



## **RESUMEN**

La financiación local requiere una combinación adecuada entre impuestos y transferencias. La teoría del federalismo fiscal aporta un marco de referencia para articular un sistema de transferencias intergubernamentales adecuado. El análisis comparado ofrece experiencias diversas para determinar las subvenciones a los Municipios. El sistema español actual diferencia dos modelos de transferencias municipales. En el caso de las grandes ciudades en modelo de cesión de impuestos fija un sistema de transferencias que evoluciona igual para todos los Municipios. Por el contrario, el sistema de variables permite adaptar mejor la evolución a los cambios poblacionales. Es necesario corregir estas deficiencias para mejorar el sistema.

## **PALABRAS CLAVE**

Federalismo fiscal, transferencias, nivelación.

## **ABSTRACT**

Local financing requires an adequate mix of taxes and transfers. The theory of fiscal federalism provides a frame of reference for articulating an adequate system of intergovernmental transfers. The comparative analysis offers diverse experiences to determine the subsidies to the Municipalities. The current Spanish system differentiates two models of municipal transfers. In the case of large cities, the tax transfer model establishes a transfer system that evolves the same for all Municipalities. On the contrary, the variable system allows better adapting the evolution to the population changes. It is necessary to correct these deficiencies to improve the system.

## **KEYWORDS**

Fiscal federalism, transfers, equity.



## **1. INTRODUCCIÓN: MARCO TEÓRICO COMPARADO**

Las Corporaciones Locales constituyen el nivel jurisdiccional más próximo al ciudadano y sus competencias y atribuciones responden al planteamiento tradicional del federalismo fiscal, que determina una serie de características que debe cumplir un modelo de financiación en las jurisdicciones locales más próximas al ciudadano. Estos aspectos responden a la naturaleza de las competencias de gasto que, igualmente, deben ser descentralizadas a estos niveles de gobierno. Así, las funciones encomendadas a los gobiernos locales están relacionadas fundamentalmente con bienes públicos de carácter local en los que los ciudadanos, a través de los procesos de elección colectiva, determinan la cantidad y composición de los bienes y servicios a proveer, de los que se benefician colectiva o individualmente. En la medida en la que la actuación local responde a fines asignativos y a dar respuesta a las preferencias individuales, el sistema fiscal local se ha asentado tradicionalmente en el principio del beneficio. Este es el fundamento teórico de los precios públicos, las contribuciones especiales, las tasas y, con una menor relación directa entre el pago y los servicios recibidos, también de los impuestos locales tradicionales. Estos, además, han de cumplir otros requisitos, exigibles en un contexto de múltiples jurisdicciones sin restricciones legales o económicas a la movilidad interjurisdiccional, como la localización para evitar la competencia fiscal o la estabilidad recaudatoria.

Los requisitos teóricos exigidos al sistema tributario local, en un modelo de separación de fuentes tributarias, limitan la capacidad de los impuestos municipales para financiar unas competencias de gasto importantes. Las transferencias interjurisdiccionales han venido a cubrir esa asimetría entre la capacidad recaudatoria de los impuestos locales tradicionales y las necesidades de gasto. Estas cumplen, además, otras finalidades, como corregir externalidades entre localidades o incentivar bienes preferentes.

De acuerdo con el marco teórico tradicional, la articulación de las transferencias con fines de corrección de desequilibrios financieros verticales ha

de canalizarse a través de fondos incondicionados para respetar la autonomía local y determinarse en función de necesidades objetivas de acuerdo con las competencias desarrolladas. Además, para diseñarse de forma eficiente, han de estar inversamente relacionadas con la capacidad tributaria local y de forma proporcional al esfuerzo fiscal realizado a través de los impuestos locales autónomamente fijados.

La evolución de las necesidades de gasto local y los cambios fiscales experimentados a nivel nacional en todas las economías, simplificando las estructuras tributarias, han obligado a revisar los sistemas tributarios locales, complementándoles con las transferencias interjurisdiccionales y con su participación, incorporando las limitaciones oportunas, en las grandes figuras tributarias de ámbito nacional. El resultado de este proceso ha sido distinto en cada realidad institucional. No obstante, se pueden señalar cuatro grandes causas para la modificación de la estructura de financiación del sector público local. La primera está relacionada con la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno. Cuanto mayor es la importancia de la presencia del nivel local de gobierno en la provisión de servicios públicos, mayor es la utilización compartida de las principales figuras tributarias para poder financiarlo. La segunda está relacionada con la estructura institucional y la dimensión media de los gobiernos locales. La atomización del sector público local impide o hace más complejo técnicamente la utilización de figuras tributarias con más capacidad recaudatoria en la financiación local. Por el contrario, si el tamaño medio de los municipios es más elevado los riesgos de competencia fiscal o de distorsión se reducen y las posibilidades de compartir impuestos sobre la renta o sobre el consumo aumentan. La tercera está relacionada con el estadio en que se encuentra cada sociedad en el terreno de las reformas fiscales. La secuencia: impuestos locales tradicionales/subvenciones específicas/transferencias incondicionales/ participaciones territorializadas/impuestos compartidos, no se realiza al mismo ritmo en todas las sociedades y está condicionada además por dos factores relevantes: el grado de desarrollo de los sistemas fiscales y la experiencia en el funcionamiento descentralizado de la Administración. Finalmente, la cuarta razón de las diferencias que se pueden apreciar al observar las experiencias de financiación local en el análisis comparado es la relacionada con la tradición fiscal de cada país que responde a perfiles muy distintos.

*La financiación local requiere una combinación adecuada entre impuestos y transferencias.*



Como se ha señalado, la evolución de los sistemas tributarios nacionales ha relegado al ámbito local las figuras tributarias más tradicionales pero también ha permitido aprovechar los grandes impuestos para financiar a la hacienda local. Los impuestos compartidos por distintos niveles de gobierno han venido a solucionar algunas limitaciones de la financiación local a la vez que han contribuido a simplificar y mejorar el conjunto del sistema tributario. Así, el grado de autofinanciación de las jurisdicciones se puede incrementar y la relación directa entre las aportaciones de los ciudadanos y los gastos municipales salir reforzada. La suficiencia financiera y la estabilidad del sistema también pueden mejorar, al ser la renta y el consumo indicadores financieramente más estables que los tributos tradicionales. También, los criterios de reparto de la carga tributaria son más extendidos y «justos» que los estrictamente derivados del principio del beneficio. Por otro lado, los riesgos de competencia y/o exportación fiscal interjurisdiccional se pueden minimizar al limitar la capacidad normativa de las jurisdicciones inferiores y poder utilizar indicadores neutrales y más estables para la distribución de los recursos en el caso de los impuestos indirectos.

Se suelen diferenciar distintos modelos de organización local en función de su dimensión y la naturaleza de sus ingresos. Así, el modelo nórdico está caracterizado por el fuerte peso de los gobiernos locales dentro del sector público. El nivel local presenta un elevado tamaño relativo, un alto gasto per cápita, poca dimensión de la inversión local y una alta participación de las funciones típicas del Estado del bienestar. Además el papel de la imposición propia es importante, aunque el grado de dependencia financiera no es escaso, ya que se articulan subvenciones finalistas para financiar prestaciones sociales de los Municipios. El modelo vigente en los países anglosajones presenta gobiernos locales relativamente potentes, donde las transferencias intergubernamentales tienen una importancia apreciable en forma de subvenciones generales y de compensación por determinadas prestaciones realizadas. Las transferencias condicionadas, junto con el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, constituyen el núcleo de su financiación. El modelo de los países latinos, en que se incluye a los países mediterráneos del sur de Europa, se caracteriza por el escaso peso de los gobiernos locales dentro del sector público. Las transferencias intergubernamentales tienen un peso intermedio dadas las competencias asumidas, canalizándose a través de subvenciones de funcionamiento y ayudas a la inversión local. Finalmente, el modelo de los países europeos de tradición germánica se caracteriza por desarrollar gobiernos locales de un peso intermedio, donde las transferencias intergubernamentales tienen una importancia moderada, mientras que el

impuesto sobre la renta tiene un fuerte peso dentro del capítulo correspondiente a los ingresos impositivos, junto con otros impuestos compartidos por los distintos niveles de gobierno.

Las subvenciones condicionadas son cuantitativamente más importantes que las incondicionadas en el ámbito local, dada su relación directa con las prestaciones sociales. En el conjunto de la OCDE las subvenciones acotadas representan aproximadamente un tercio del total, generando una seguridad del ingreso bastante alta, ya que más del 70% de las subvenciones es obligatorio y no puede ser cambiado a corto plazo por el gobierno central. La mayor parte de las subvenciones están vinculadas al gasto corriente, mientras las subvenciones de gasto de capital explican un pequeño porcentaje. La línea divisoria entre el impuesto compartido y las subvenciones es a veces difícil de establecer, ya que las reformas efectuadas en el diseño fiscal de los impuestos compartidos y en las subvenciones intergubernamentales los han hecho parecidos. Los países con una parte similar de impuestos asociados a los gobiernos locales pueden ofrecer una capacidad de decisión muy diferente. Algunos países combinan una parte grande de impuestos con una pequeña parte de subvenciones intergubernamentales, mientras en otros países ambos tipos de recursos fiscales son significativos.

*La teoría del federalismo fiscal aporta un marco de referencia para articular un sistema de transferencias intergubernamentales adecuado.*

Las transferencias intergubernamentales proporcionan a los gobiernos subcentrales recursos adicionales financieros, cubriendo las diferencias entre el propio ingreso fiscal y las necesidades de gasto. Los objetivos principales para cubrir por parte de las subvenciones intergubernamentales pueden ser divididos en: los relacionados con la financiación de servicios de los gobiernos subcentrales, la cofinanciación de los mismos y la igualación de disparidades fiscales. Esta superposición de motivos ha originado un amplio abanico de subvenciones intergubernamentales, con transferencias que tienen objetivos diferentes y efectos distintos sobre el comportamiento de los gobiernos subcentrales. Así, las reglas y condiciones vinculadas a las subvenciones intergubernamentales varían extensamente, desde los límites de las transferencias que conceden la autonomía plena y se sitúan cerca del impuesto compartido, hasta las subvenciones donde el gobierno central conserva el control estricto de su empleo. El papel nivelador de las transferencias, tanto en países federales como unitarios, queda suficientemente reflejado en el

cuadro 1, que pone de manifiesto la reducción de las diferencias antes y después de la nivelación.

Aunque el gobierno central proporciona la parte más importante de subvenciones a las administraciones territoriales, tanto en países federales como en unitarios, en la mayoría de países descentralizados (Bélgica, Canadá, Alemania, Suiza) es el gobierno estatal la fuente principal para las administraciones locales. Un porcentaje menor de todas las subvenciones es de carácter horizontal entre administraciones locales a través de distintos acuerdos o esquemas de igualación fiscal de carácter nivelador.

Cuadro 1. Corrección de las diferencias territoriales en capacidad fiscal

2012	Coeficiente Gini		Ratio mayor/menos cap.fiscal	
	Sin nivelación	Con nivelación	Sin nivelación	Con nivelación
Alemania	0,06	0,02	1,7	1,1
Australia	0,07	0,00	7,5	1,0
Canadá	0,11	0,08	2,4	1,8
Dinamarca	0,06	0,03	1,4	1,2
<b>España</b>	<b>0,13</b>	<b>0,05</b>	<b>3,0</b>	<b>1,4</b>
Finlandia	0,12	0,05	1,8	1,4
Italia	0,19	0,04	4,5	1,3
Noruega	0,13	0,04	2,1	1,2
Suiza	0,17	0,11	4,3	2,6
Suecia	0,07	0,01	1,5	1,1

Fuente: OCDE: Fiscal Federalism 2016.

La parte de subvenciones incondicionadas ha aumentado ligeramente en el nivel local en los años previos a la crisis, aunque con signos distintos. Así, mientras en Bélgica o la República Checa las transferencias discrecionales han aumentado mucho a través de subvenciones obligatorias en el nivel local, en los municipios españoles aumentaron más su proporción las subvenciones incondicionadas.

*El análisis comparado ofrece experiencias diversas para determinar las subvenciones a los Municipios.*

El peso de las transferencias en los ingresos locales en España se sitúa en los últimos años en el entorno de un tercio, en los niveles más bajos, sólo por encima de Francia y Suiza. Los ingresos por transferencias de Corporaciones Locales en España representaron el 1,44% del PIB en 2016, frente al 8,57% en Dinamarca y a porcentajes cercanos o superiores al 2%, con la salvedad de Suiza.

Cuadro 2. Peso de las transferencias en los ingresos locales

% Transferencias/Ing. CCLL	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Alemania	33,56	35,72	35,02	34,76	34,38	35,90	36,52	37,48	38,40
Austria	63,50	61,42	62,60	63,77	64,29	64,93	64,45	65,09	62,79
Bélgica	49,24	45,35	46,06	45,81	46,65	47,39	47,37	47,23	46,65
Canadá	43,78	44,80	47,49	44,06	43,47	43,25	42,39	42,30	42,69
Dinamarca	56,24	58,58	58,33	58,41	58,68	58,04	58,73	58,47	57,96
<b>España</b>	<b>37,98</b>	<b>44,40</b>	<b>41,11</b>	<b>36,35</b>	<b>34,39</b>	<b>34,23</b>	<b>33,48</b>	<b>33,83</b>	<b>34,29</b>
Francia	27,30	28,75	41,08	29,23	28,42	28,43	28,05	26,08	24,68
Italia	42,40	49,13	45,90	42,75	39,79	39,23	38,37	39,35	43,92
Países Bajos	69,10	70,83	70,75	71,01	70,59	70,02	70,03	71,86	72,20
Reino Unido	69,71	70,51	71,24	70,78	71,47	68,87	68,61	67,78	65,88
Suiza	11,24	11,33	11,10	11,31	10,92	10,40	10,55	10,57	10,50

% Transferencias CCLL/PIB	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Alemania	1,69	1,77	1,72	1,74	1,72	1,78	1,79	1,84	1,92
Austria	1,85	1,96	1,91	1,87	1,88	1,91	1,94	1,95	1,98
Bélgica	1,76	1,82	1,77	1,78	1,77	1,83	1,81	1,81	1,81
Canadá	1,94	2,20	2,30	2,08	2,08	2,06	2,00	2,06	2,09
Dinamarca	7,86	8,54	8,67	8,66	8,72	8,71	8,60	8,54	8,57
<b>España</b>	<b>1,41</b>	<b>1,61</b>	<b>1,56</b>	<b>1,40</b>	<b>1,41</b>	<b>1,46</b>	<b>1,47</b>	<b>1,45</b>	<b>1,44</b>
Francia	2,13	2,37	2,76	2,36	2,34	2,34	2,33	2,20	2,09
Italia	3,63	4,03	3,80	3,61	3,62	3,56	3,50	3,58	3,58
Países Bajos	3,01	3,20	3,12	3,06	3,04	2,90	2,86	2,85	2,78
Reino Unido	2,55	2,66	2,64	2,51	2,49	2,36	2,32	2,28	2,18
Suiza	0,70	0,73	0,70	0,72	0,69	0,66	0,68	0,69	0,69

Fuente: OCDE y elaboración propia.

## 2. REGULACIÓN NORMATIVA DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS DEL ESTADO

Con este marco teórico de referencia y vista la experiencia comparada resulta conveniente analizar la forma de articular normativamente el sistema de transferencias en la financiación local en la actualidad y sus efectos reales en términos de suficiencia y equidad.

La Constitución Española, en su artículo 142, reconoce y garantiza la suficiencia financiera de las Haciendas Locales para el desempeño de sus funciones a través de un sistema de financiación basado fundamentalmente en los tributos propios y en la participación en los ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas. La Ley 39/1988 que regulaba los modelos anteriores establecía un sistema de participación en los ingresos tributarios del Estado (PIE) revisado cada cinco años y similar al existente por entonces para las Comunidades Autónomas de régimen común. La distribución de la PIE entre los distintos Ayuntamientos se realizaba diferenciando la financiación de Madrid, Barcelona y sus áreas metropolitanas<sup>(1)</sup> y el resto de la participación se distribuía entre todos los Municipios en función del número de habitantes de derecho de cada localidad (75%), ponderado por unos coeficientes multiplicadores en función de su tamaño (hasta el 2,8 en los de más de 500 mil habitantes), del esfuerzo fiscal medio de cada Municipio (14%), aproximado por el cociente entre la recaudación real y la potencial de los tributos locales<sup>(2)</sup>, en función del inverso de la capacidad recaudatoria de los mismos (8,5%) y en función del número de unidades escolares atribuibles a cada localidad (2,5%)<sup>(3)</sup>. Tras la finalización de tres quinquenios de aplica-

---

(1) En el quinquenio 1999-2003 a Madrid, Barcelona y la Línea de la Concepción se les asignaba una cuota proporcional a la liquidación definitiva para 1998 sobre el total a distribuir entre todos los Municipios. A los municipios de las áreas metropolitanas se les asignaba unas dotaciones equivalentes a la actualización de las cantidades correspondientes a 1998 distribuidas en función del número de habitantes de derecho de cada localidad, en concepto de asignación compensatoria de la diferencia entre la suma de las cantidades que les corresponderían considerándolos conjuntamente o de forma individual en función de su población respectiva y de acuerdo con los coeficientes aplicables.

(2) Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuestos sobre Actividades Económicas, Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica y el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

(3) Con una garantía de que todos los municipios percibirían una cantidad igual a la resultante de actualizar en términos brutos de la liquidación definitiva de la participación del año

ción (1989-1993, 1994-1998 y 1999-2003) el sistema de participación en ingresos se modificó sustancialmente.

Actualmente, el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, constituye la base normativa del sistema vigente de financiación local. Como es sabido, el sistema, en vigor desde el año 2004, se organiza en torno a dos modelos: el primero, denominado «de cesión de rendimientos recaudatorios de impuestos estatales» que tiene dos componentes, uno de cesión de impuestos estatales y otro de financiación complementaria; y, el segundo, denominado «modelo de reparto por variables», definido con arreglo a unas variables predeterminadas.

A partir de esa fecha se plantean unos mecanismos de financiación con vocación de permanencia en el tiempo. Se configura, por un lado, una estructura dual de financiación a favor de los grandes municipios y de las capitales de provincia de régimen común. Así, se canaliza hacia estas entidades una parte de los rendimientos obtenidos por la Hacienda del Estado en las figuras impositivas de mayor potencialidad recaudatoria, cedidas parcialmente ya a las Comunidades Autónomas (IRPF, IVA e Impuestos Especiales), fijando además para estos Municipios una participación en tributos del Estado, denominada Fondo Complementario de Financiación FCF), que evolucionará al mismo ritmo que los ingresos tributarios del Estado (ITEn). Este componente de participación se configura como complementario de los recursos que obtengan los municipios por la cesión de los rendimientos recaudatorios en los impuestos estatales citados. Además, esta participación se incrementará con el importe de las compensaciones que se reconozcan a los municipios por pérdidas de ingresos derivadas de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)<sup>(4)</sup>. La financiación con cargo al FCF, en el ejercicio 2018, se cifra en 6.281 millones de euros para los municipios y en 5.284 millones de euros para las provincias.

---

1998, con la garantía adicional para los municipios de menos de 5.000 habitantes de que la cantidad por habitante como mínimo garantizado no sea inferior al 70% del déficit medio por habitante en ese tramo municipal

(4) Con arreglo a lo dispuesto en el apartado 3 de la disposición adicional décima de la Ley 51/2002 de Reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Además con arreglo a la disposición adicional segunda de la Ley 22/2005 se estableció una compensación adicional por las mermas de ingresos experimentadas como consecuencia de la reforma del IAE

*El sistema español diferencia dos modelos de transferencias municipales.*

Por otro lado, los municipios no incluidos en el modelo de cesión obtienen su financiación con un procedimiento similar de variables<sup>(5)</sup>, con cambios en sus ponderaciones. Así, el criterio mayoritario sigue siendo el de la población (75%) con unos coeficientes correctores algo mayores (hasta 1,4 para las localidades de más de 50.000 habitantes, frente al 1,32 del sistema anterior), al que se añaden el esfuerzo fiscal medio (12,5%)<sup>(6)</sup> y el inverso de la capacidad tributaria (12,5%). La financiación de estos municipios, correspondiente a las entregas a cuenta a realizar en el ejercicio 2018, se cifra en 4.686 millones de euros, incluyendo las compensaciones que se han reconocido en 2004 y en 2006.

### **3. LOS EFECTOS ECONÓMICOS DEL DISEÑO ACTUAL**

Como se ha señalado, el sistema de transferencias corrientes del Estado, basado fundamentalmente en la participación en la recaudación de impuestos concretos y en el Fondo Complementario de Financiación (FCF) para las grandes ciudades y la participación en ingresos del Estado (PIE) cubre una parte escasa y decreciente de los ingresos corrientes municipales, por el mayor aumento de los tributos locales. Para poder analizar detalladamente su comportamiento es necesario centrarse en el período disponible de liquidación definitiva del sistema de financiación local 2004-2015. En este período la financiación local procedente del Estado ha aumentado un 53,5%. La mayor parte de esta financiación se canaliza a través de transferencias incondicionadas, hacia grandes Municipios (FCF) y al resto en función de las variables de reparto (PIE). Los datos agregados que aparecen en el cuadro 3 apuntan a un mayor incremento de los recursos en los Municipios en régimen de cesión (57%), por el fuerte crecimiento del FCF (59,2%), que contrasta

(5) El artículo 125 del TRLRHL regula la participación total de los municipios turísticos en los tributos del Estado, entendiéndose que reúnen esta condición aquellos que tengan una población superior a los 20.000 habitantes y cuyo número de viviendas de segunda residencia supere al número de viviendas principales, según el último censo de edificios y viviendas del INE. Estos municipios participan en los tributos del Estado en las mismas condiciones que el resto de municipios con población inferior a 75.000 habitantes, y que no sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma, recibiendo una participación del 2,922% de los rendimientos que no hayan sido objeto de cesión a las Comunidades Autónomas de los Impuestos sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco.

(6) Esta magnitud se calcula a partir de la comparación de los tipos de gravamen aplicados en los impuestos municipales de exacción obligatoria, con los máximos que se pueden aplicar según el TRLRHL.

con el menor incremento de los impuestos cedidos (43,7%). Los Municipios que se financiación en función de las variables habrían aumentado menos sus ingresos (48,4%).

*En el caso de las grandes ciudades el modelo de cesión de impuestos fija un sistema de transferencias que evoluciona igual para todos los Municipios.*

Sin embargo, estos datos agregados ocultan comportamientos diferenciales que es necesario precisar. Así, los 83 Municipios que entraron en el nuevo régimen de cesión en 2004 y han permanecido en el durante todo el período analizado han aumentado sus ingresos por la cesión de impuestos estatales en una cuantía inferior (35,9%) y el FCF al mismo ritmo que el ITE (53,6%), si bien las compensaciones por el IAE han hecho crecer algo más las transferencias totales recibidas. En todo caso, su crecimiento ha sido menor que el de las 15 ciudades que han modificado su sistema en estos años<sup>(7)</sup> (66% frente al 50,9%) y los 142 Municipios en régimen de variables con una población superior a los 35 mil habitantes en 2004 (57,6%). Todos estos porcentajes contrastan con el fuerte crecimiento de los cinco impuestos municipales (73,3%), cuya recaudación superaba ya en 2015 los 20,3 mil millones de euros, con una subida acumulada del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) del 133,3% sobre el ejercicio 2004.

De este modo, en términos de suficiencia financiera los ingresos municipales más representativos han crecido en el conjunto del período muy por encima del PIB (25,4%), aunque de forma desigual.

---

(7) A lo largo de estos años 14 Municipios han abandonado el régimen de variables para integrarse en el de cesión y uno (Ferrol) ha evolucionado en el sentido inverso.



Cuadro 3. Evolución de la financiación municipal 2004-2015

Liquidación del sistema millones euros	2004	2015	2015/2004
Municipios en régimen de cesión	4.620	7.254	57,0%
Cesión de impuestos estatales	661	950	43,7%
IRPF	317	470	48,3%
IVA	254	375	47,6%
Impuestos Especiales	91	106	16,5%
FCF	3.959	6.304	59,2%
Municipios por variables	3.183	4.723	48,4%
Total financiación	7.802	11.977	53,5%
<b>83 Municipios en régimen de cesión ajustados</b>	<b>4.296</b>	<b>6.483</b>	<b>50,9%</b>
Cesión de impuestos estatales	659	895	35,9%
FCF	3.637	5.587	53,6%
<b>15 Municipios en transición</b>	<b>153</b>	<b>254</b>	<b>66,0%</b>
142 Municipios por variable población >35.000h	407	638	56,8%
Resto variables	119	191	60,5%
<b>142 Municipios por variables total &gt;35.000h</b>	<b>526</b>	<b>829</b>	<b>57,6%</b>
<b>Resto Municipios &lt;35.000h</b>	<b>2.657</b>	<b>3.894</b>	<b>46,6%</b>
<b>Impuestos municipales tradicionales</b>	<b>11.713</b>	<b>20.302</b>	<b>73,3%</b>
IBI	5.718	13.341	133,3%
IAE	1.420	1.774	24,9%
I.vehículos tracción mecánica	1.783	2.195	23,1%
I.construcciones, instalaciones y obras	1.710	575	-66,4%
I.incremento valor de los terrenos	1.082	2.417	123,4%
<b>Total transferencias+impuestos</b>	<b>19.515</b>	<b>32.279</b>	<b>65,4%</b>
<b>ITEn</b>	<b>52.505</b>	<b>80.671</b>	<b>53,6%</b>
<b>PIB</b>	<b>861.420</b>	<b>1.079.998</b>	<b>25,4%</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda.

En términos per-cápita, las diferencias resultan importantes y especialmente significativas entre los Municipios del régimen de cesión. Sin tener en cuenta las compensaciones por el IAE, las diferencias en euros por habitante

de impuestos cedidos más FCF oscilan entre los índices 52 (Parla) y 193 (Barcelona), con un coeficiente de variación de 0,2257 en 2015, aumentando respecto al existente en 2004. Esta dispersión en financiación por habitante es muy superior a la existente entre las ciudades en transición de modelo en el período (0,0611) y entre los Municipios de población superior a 35 mil habitantes (0,0529), tal como puede comprobarse en el cuadro 4.

Cuadro 4. Dispersión en financiación por habitante por sistema de financiación

Municipios cesión	I.Cedidos 2004	FCF 2004	Total 2004	I.Cedidos 2015	FCF 2015	Total 2015
<b>Coef. variación</b>	<b>0,1997</b>	<b>0,2327</b>	<b>0,2026</b>	<b>0,2101</b>	<b>0,2557</b>	<b>0,2257</b>
Ciudades en transición			Total 2004/h	I.Cedidos 2015	FCF 2015	Total 2015
<b>Coef. variación</b>			<b>0,0248</b>			<b>0,0611</b>
Municipios >35.000	Participación por Población 2004	Total Participación por Variables 2004		Participación por Población 2015	Total Participación por Variables 2015	
<b>Coef. variación</b>	<b>0,0368</b>	<b>0,0475</b>		<b>0,0362</b>	<b>0,0529</b>	

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

Como puede observarse en el cuadro 5, las diferencias en financiación por habitante en las ciudades por distintos tramos de población son muy significativas en 2015. Entre los Municipios con mayor población hay un salto muy acusado en financiación por habitante en las transferencias (FCF) y en el efecto conjunto, incluidos los impuestos cedidos, entre las dos grandes ciudades Madrid y Barcelona de 160 euros por habitante y entre las de más de 500 mil habitantes y las que superan los 300 mil. En este último caso las transferencias per-cápita prácticamente se reducen a la mitad (por ejemplo entre Málaga y Murcia). Pero es en el tramo de población superior a 100 mil habitantes y de menos de 130 mil donde se localizan las principales diferencias, que implican triplicar el FCF por habitante recibido entre Cádiz y Parla, ambas con una población muy similar. En este caso, las dos ciudades con ingresos especialmente superiores a la media son Cádiz y Santa Coloma de Gramenet, cuyo tratamiento de favor se debe al carácter colmatado de su término municipal, pero que no parece justificarse en su actual magnitud en

términos de necesidades de servicios locales. Por otro lado, al margen de esas dos ciudades, las diferencias de 90 euros/h entre Parla y León siguen siendo muy elevadas. Entre los Municipios más pequeños que están en régimen de cesión los recursos por habitante que ofrece el sistema están mucho más igualados.

Las causas de estas diferencias en la financiación municipal procedente del Estado a través de impuestos cedidos y transferencias no son tanto de origen, salvo en las dos grandes ciudades, como de la dinámica del modelo, que aplica el mismo índice de actualización de los recursos a realidades locales que se han modificado sustancialmente por los cambios demográficos tan dispares que se han producido en los últimos años.

Cuadro 5. Diferencias en financiación por habitante por tramos de población en 2015

Financiación 2015	Población	euros/h			índices		
		I.Cedidos	FCF	Total	I.Cedidos	FCF	Total
Madrid	3.141.991	66	421	486	142	146	145
Barcelona	1.604.555	61	585	646	132	203	193
Valencia	786.189	46	367	414	100	127	124
Sevilla	693.878	40	393	432	86	136	129
Zaragoza	664.953	50	334	383	107	116	114
Málaga	569.130	34	363	397	73	126	119
Murcia	439.889	38	180	219	82	63	65
Palma de Mallorca	400.578	53	160	213	115	55	64
Palmas de Gran Canaria	379.766	18	223	241	38	77	72
Alicante/Alacant	328.648	40	190	230	87	66	69
Córdoba	327.362	36	200	236	77	69	71
Valladolid	303.905	48	204	252	104	71	75
León	127.817	49	214	263	105	74	78
Torrejón de Ardoz	126.934	42	182	223	90	63	67
<b>Parla</b>	<b>125.056</b>	<b>36</b>	<b>137</b>	<b>173</b>	<b>77</b>	<b>48</b>	<b>52</b>
Mataró	124.867	41	184	224	88	64	67
<b>Cádiz</b>	<b>120.468</b>	<b>37</b>	<b>431</b>	<b>468</b>	<b>80</b>	<b>149</b>	<b>140</b>
Algeciras	118.920	34	191	225	74	66	67

Financiación 2015	Población	euros/h			índices		
		I.Cedidos	FCF	Total	I.Cedidos	FCF	Total
<b>Santa Coloma Gramanet</b>	<b>116.950</b>	<b>36</b>	<b>399</b>	<b>435</b>	<b>78</b>	<b>138</b>	<b>130</b>
Jaén	115.395	37	200	237	81	69	71
Alcobendas	113.055	82	156	239	178	54	71
Ourense	106.231	42	205	247	92	71	74
Reus	103.194	43	173	216	94	60	64
Telde	102.078	11	201	211	23	70	63
Palencia	79.595	45	182	226	97	63	68
Ciudad Real	74.427	43	169	212	93	59	63
Zamora	63.831	43	184	227	93	64	68
Mérida	58.971	35	168	203	75	58	61
Ávila	58.358	43	163	206	94	56	62
Cuenca	55.428	39	149	188	85	52	56
Segovia	52.728	43	186	229	93	64	68
Huesca	52.239	48	155	203	104	54	61
Soria	39.168	48	152	200	104	53	60
Teruel	35.590	48	151	199	104	52	59

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

El cuadro 6 contiene la evolución de la financiación local entre 2004 y 2015, período en el que está vigente el actual sistema diferenciando entre las ciudades cuya población se ha reducido en estos años y las que más han aumentado, ordenadas en función del crecimiento en su financiación por habitante. Como puede observarse, el aumento de los ingresos en este período no presenta grandes diferencias en términos absolutos y estas vienen justificadas por la diferente evolución de la recaudación de tributos cedidos que, con carácter general aumentan más donde mayor es el incremento de la población. Sin embargo, el mismo crecimiento para todas de los ingresos por el FCF tiene en términos per-cápita unos efectos divergentes tan pronunciados como los que se recogen en el cuadro. Así, para una media de crecimiento en financiación por habitante del 45,5% acumulado en el período, el aumento de Parla se limita al 10,9% frente al 66% de Cádiz.

En este sentido, la no actualización de la población en el régimen de cesión produce unas diferencias en financiación por habitante que no

encuentran ninguna justificación y que llevan a una reordenación absurda en términos de la relación deseable entre transferencias y la inversa de la capacidad fiscal. Teniendo en cuenta que estos cambios afectan a 83 Municipios en los que residen cerca de 19,4 millones de ciudadanos se constata que el sistema necesita cambios en su configuración.

Durante los años de su funcionamiento, el actual sistema ha permitido modificar el número de Municipios que accedían a uno u otro sistema en función de sus cambios poblacionales. Así, 14 localidades han pasado al régimen de cesión y una ha regresado al sistema de variables. Como puede observarse en el cuadro 7 la dispersión en su financiación también se ha acentuado, penalizando en general a aquellas ciudades que han experimentado un mayor aumento poblacional.

Cuadro 6. Evolución de la financiación y de los ingresos por habitante (mayores y menores índices)

2015/2004	Población	I.Cedidos	FCF	Total	Índice	I.Cedidos	FCF	Total	Índice
		euros				euros/h			
Cádiz	-9,6%	18,1%	53,6%	50,1%	98	30,6%	69,9%	66,0%	145
Santa Cruz de Tenerife	-7,1%	17,4%	53,6%	50,6%	99	26,5%	65,4%	62,1%	136
Salamanca	-8,7%	23,4%	53,6%	47,3%	93	35,2%	68,3%	61,4%	135
León	-5,9%	31,5%	53,6%	49,0%	96	39,7%	63,2%	58,3%	128
Valladolid	-5,5%	27,8%	53,6%	48,0%	94	35,3%	62,6%	56,6%	124
Santander	-5,4%	22,8%	53,6%	46,6%	92	29,8%	62,3%	54,9%	121
Avilés	-3,6%	30,3%	53,6%	48,8%	96	35,2%	59,4%	54,3%	119
Ourense	-2,2%	38,9%	53,6%	50,9%	100	42,0%	57,1%	54,2%	119
Segovia	-5,1%	21,3%	53,6%	46,3%	91	27,9%	62,0%	54,2%	119
Zamora	-2,8%	32,5%	53,6%	49,1%	96	36,3%	58,0%	53,4%	117
Palencia	-2,0%	35,9%	53,6%	49,8%	98	38,6%	56,8%	52,8%	116
Sevilla	-1,5%	23,6%	53,6%	50,3%	99	25,4%	55,9%	52,5%	115
Getafe	12,1%	50,9%	53,6%	53,1%	104	34,6%	37,0%	36,6%	80
Jerez de la Frontera	10,5%	34,9%	53,6%	50,9%	100	22,1%	39,0%	36,6%	80
San Cristóbal La Laguna	11,3%	30,3%	53,6%	52,0%	102	17,0%	38,0%	36,5%	80
Ciudad Real	10,4%	39,7%	53,6%	50,6%	99	26,5%	39,1%	36,4%	80

2015/2004	Población	I.Cedidos	FCF	Total	Índice	I.Cedidos	FCF	Total	Índice
		euros				euros/h			
Ávila	11,3%	45,0%	53,6%	51,7%	102	30,3%	38,0%	36,3%	80
Mérida	13,0%	53,8%	53,6%	53,7%	105	36,1%	36,0%	36,0%	79
Terrassa	13,7%	43,0%	53,6%	51,3%	101	25,7%	35,1%	33,0%	73
Palma de Mallorca	8,6%	17,6%	53,6%	42,7%	84	8,3%	41,5%	31,4%	69
Cuenca	15,8%	45,2%	53,6%	51,8%	102	25,4%	32,7%	31,1%	68
Toledo	13,3%	34,0%	53,6%	48,4%	95	18,3%	35,7%	31,0%	68
Lleida	15,5%	41,2%	53,6%	50,9%	100	22,3%	33,0%	30,6%	67
Torrejón de Ardoz	18,9%	57,9%	53,6%	54,4%	107	32,8%	29,2%	29,9%	66
Guadalajara	16,1%	39,9%	53,6%	50,3%	99	20,4%	32,3%	29,4%	65
Girona	16,8%	42,2%	53,6%	50,4%	99	21,7%	31,5%	28,7%	63
Torre vieja	17,1%	32,6%	53,6%	50,0%	98	13,2%	31,2%	28,1%	62
Dos Hermanas	19,8%	51,2%	53,6%	53,2%	105	26,2%	28,2%	27,9%	61
Marbella	18,9%	31,7%	53,6%	50,0%	98	10,8%	29,2%	26,1%	57
Parla	43,9%	87,6%	53,6%	59,6%	117	30,4%	6,8%	10,9%	24
<b>Total</b>	<b>3,7%</b>	<b>35,9%</b>	<b>53,6%</b>	<b>50,9%</b>	<b>100</b>	<b>31,0%</b>	<b>48,2%</b>	<b>45,5%</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

## Cuadro 7. Evolución de la financiación de los Municipios en transición

Ciudades en transición	Población 2015	euros/h	índices	Población 2015/04	euros/h
		Total 2004	Total 2015		Total 2015/04
Rozas de Madrid (Las)	93.520	99	85	37,4%	15,0%
Roquetas de Mar	90.623	99	106	54,9%	41,7%
Sant Cugat del Vallès	87.830	102	102	35,0%	32,6%
Ejido (El)	85.961	101	99	34,5%	29,8%
San Sebastián de los Reyes	84.944	100	96	36,5%	27,2%
Pozuelo de Alarcón	84.558	101	98	12,6%	29,2%
Chiclana de la Frontera	82.777	98	97	21,5%	31,7%
Orihuela	82.675	106	108	20,2%	35,3%
Torrent	80.107	100	98	12,3%	29,3%
Arona	79.928	96	92	34,6%	27,5%

Ciudades en transición	Población 2015	euros/h	índices	Población 2015/04	euros/h
		Total 2004	Total 2015		Total 2015/04
Mijas	79.483	101	102	51,2%	35,2%
Vélez-Málaga	78.166	100	104	26,5%	38,3%
Gandia	75.514	100	106	21,1%	41,8%
Manresa	74.655	102	108	9,0%	41,0%
Ferrol	69.452	95	102	-10,8%	42,8%
<b>Total</b>	<b>1.230.193</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>25,1%</b>	<b>33,0%</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

Los Municipios de mayor tamaño que han permanecido en el sistema de variables han mantenido sus diferencias relativas en unos niveles similares a los de 2004 y presentan una proporcionalidad notable. Como puede verse en el cuadro 8, la ordenación de la distribución de los recursos por habitante en los Municipios de más de 35 mil habitantes resulta prácticamente igual, con la excepción de Mieres, que la derivada de la aplicación de la variable poblacional, manteniendo un intervalo de diferencias máximas entre 89 y 111, que contrasta con el de las ciudades de régimen de cesión de tramos intermedios de población, manteniendo una financiación similar e incluso mayor en euros/h que la ofrecida a las capitales de provincia.

*El sistema de variables permite adaptar mejor la evolución a los cambios poblacionales*

La financiación por habitante entre 2004 y 2015 ha crecido algo menos que la de las ciudades en régimen de cesión (38,5% frente al 45,5%) pero algo más de las ciudades que han cambiado de sistema en el período (33%). La causa está en el mayor aumento conjunto de su población (13,9% frente a sólo un 3,7% en las primeras y un 25,1% de las últimas). Pese a este menor crecimiento global, debido a que el conjunto de las transferencias estatales está condicionado por la evolución del ITE, el aumento de los ingresos por habitante derivado de la variable población resulta mucho más homogéneo. Así, como puede verse en el cuadro 9, la participación por población entre 2004 y 2015 aumenta entre un 35,8% y un 46,2%, mientras en las ciudades de régimen de cesión estas diferencias oscilaban, en el caso del FCF, entre un 6,8% y un 69,9%.

A pesar de las reglas que garantizan la percepción de unos mínimos, el sistema de variables es mucho más sensible a las variaciones de población que el régimen de cesión. Por ejemplo, el Municipio de Arganda del Rey en la Comunidad de Madrid, con 54.533 habitantes en 2015 y un aumento de población del 42,5% desde 2004, ha visto incrementar en este período su financiación por habitante en un 32,2% en el régimen de variables, hasta situarla en 205 euros/h (155 en 2004). Por el contrario, el Municipio de Parla, con 125.056 habitantes y un incremento de población algo superior, del 43,9%, ha aumentado su financiación en el régimen de cesión sólo en un 10,9% hasta situarla en 173 euros/h (156 en 2004).

La falta de equidad entre ambos sistemas resulta evidente y no justificada. El cuadro 10 recoge el comportamiento de Municipios de tamaño similar en 2004 y que han tenido un comportamiento diferente en la evolución de su población y de sus resultados, en función del sistema que se les ha aplicado.

Su financiación inicial en términos per-cápita era similar aunque los resultados en 2015 son desiguales en función del sistema elegido. Los Municipios que pierden población obtienen mayores aumentos en su financiación por habitante en el modelo de cesión. Cuando se producen fuertes aumentos de población los resultados son más desiguales, incluso en el propio régimen de variables.

Cuadro 8. Financiación por participación en ingresos del Estado de los Municipios de más de 35 mil habitante según mayor/menor financiación por habitante

	Población	Participación por población 2015	Total participación por variables 2015	Participación por población 2015	Total participación por variables 2015
Línea de la Concepción (la)	63.352	167	235	102	111
Santa Lucia de Tirajana	69.069	167	234	102	110
Sanlúcar de Barrameda	67.433	167	232	102	109
San Vicente del Raspeig	56.302	167	230	102	108
Granollers	60.101	167	229	102	108
Elda	53.248	167	229	102	108
Calviá	50.328	167	229	102	108
Mollet del Valles	51.650	167	227	102	107
Puertollano	50.035	167	227	102	107



II Informe Red Localis. Presupuestos y financiación local: la hora de la verdad

	Población	Participación por población 2015	Total participación por variables 2015	Participación por población 2015	Total participación por variables 2015
Mieres	40.338	155	227	95	107
Torremolinos	67.492	167	225	102	106
Linares	59.737	167	225	102	106
Alcoy	59.567	167	224	102	106
Torrelavega	53.496	167	223	102	105
Prat de Llobregat (el)	63.014	167	222	102	105
Lucena	42.697	155	203	95	95
Eivissa	49.975	155	202	95	95
Gavá	46.405	155	202	95	95
Mairena del Aljarafe	44.388	155	201	95	95
Plasencia	40.755	155	200	95	94
Écija	40.320	155	200	95	94
Pinto	48.660	155	199	95	94
Alzira	44.554	155	199	95	94
Manacor	40.170	155	199	95	94
Vilagarcía de Arousa	37.482	155	199	95	93
Tres Cantos	43.309	155	198	95	93
Vic	42.498	155	198	95	93
Sant Feliú de Llobregat	43.800	155	196	95	92
Puerto Real	41.509	155	196	95	92
Colmenar Viejo	47.601	155	192	95	90
Mislata	43.320	155	191	95	90
San Fernando de Henares	40.188	155	190	95	89
<b>Total</b>		<b>163</b>	<b>212</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

Cuadro 9. Evolución de la financiación por habitante de los Municipios en régimen de variables

2015/2004	Población	Participación por población	Total participación por variables	Participación por población índice	Total participación por variables índice
Puertollano	0,5%	46,2%	55,6%	123	145
San Vicente del Raspeig	27,3%	46,2%	54,6%	123	142
Siero	6,7%	46,2%	51,5%	123	134
Línea de la Concepción (la)	2,4%	35,8%	48,4%	95	126
Burjassot	0,6%	35,8%	48,2%	95	125
Valdemoro	78,4%	46,2%	46,6%	123	121
Granollers	6,5%	35,8%	45,9%	95	119
Mollet del Valles	1,9%	35,8%	45,8%	95	119
Benalmádena	56,9%	46,2%	44,7%	123	116
Prat de Llobregat (el)	-0,2%	35,8%	44,6%	95	116
Linares	1,1%	35,8%	44,3%	95	115
Plasencia	5,0%	35,8%	43,9%	95	114
Sanlúcar de Barrameda	7,6%	35,8%	43,6%	95	113
Figueres	22,5%	35,8%	43,0%	95	112
Orotava (la)	3,5%	35,8%	42,2%	95	110
Pinto	38,2%	35,8%	36,5%	95	95
Melilla	25,8%	35,8%	36,1%	95	94
Cerdanyola del Valles	2,4%	35,8%	35,9%	95	93
San Fernando de Henares	2,6%	35,8%	35,5%	95	92
Fuengirola	31,5%	35,8%	35,3%	95	92
Tres Cantos	11,4%	35,8%	34,2%	95	89
Colmenar Viejo	22,5%	35,8%	33,7%	95	88
Calviá	18,1%	46,2%	33,2%	123	86
Sant Feliú de Llobregat	4,4%	35,8%	32,8%	95	85
Castelldefels	18,4%	35,8%	32,6%	95	85

2015/2004	Población	Participación por población	Total participación por variables	Participación por población índice	Total participación por variables índice
Arganda del Rey	42,5%	46,2%	32,2%	123	84
Alzira	6,3%	35,8%	32,1%	95	83
Viladecans	9,2%	35,8%	32,0%	95	83
Vic	16,2%	35,8%	31,7%	95	82
San Bartolomé de Tirajana	24,4%	46,2%	31,0%	123	81
Écija	4,8%	35,8%	30,4%	95	79
Motril	10,3%	35,8%	30,3%	95	79
Mislata	1,5%	35,8%	26,9%	95	70
Puerto Real	10,7%	35,8%	26,3%	95	68
Ceuta	12,9%	35,8%	24,4%	95	64
Arrecife	10,3%	35,8%	19,7%	95	51
<b>Total</b>	<b>13,9%</b>	<b>37,5%</b>	<b>38,5%</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

Cuadro 10. Comparación de los efectos de los distintos regímenes de financiación en los Municipios entre 55 mil y 70 mil habitantes

	Población 2004	Total 2004/h	Total 2015/h	Población 2015/04	Total 2015/04	Total/h 2015/04
<b>Régimen de cesión</b>						
Segovia	55.586	148	229	-5,1%	46,3%	54,2%
Zamora	65.646	148	227	-2,8%	49,1%	53,4%
Ciudad Real	67.401	156	212	10,4%	50,6%	36,4%
<b>Transición</b>						
Roquetas de Mar	58.519	154	218	54,9%	119,4%	41,7%
Arona	59.395	150	191	34,6%	71,6%	27,5%
Vélez-Málaga	61.797	155	214	26,5%	75,0%	38,3%
San Sebastián de los Reyes	62.242	156	198	36,5%	73,6%	27,2%
Gandía	62.344	154	219	21,1%	71,7%	41,8%

	Población 2004	Total 2004/h	Total 2015/h	Población 2015/04	Total 2015/04	Total/h 2015/04
Ejido (El)	63.914	157	204	34,5%	74,6%	29,8%
Sant Cugat del Vallès	65.061	159	210	35,0%	79,0%	32,6%
Rozas de Madrid (Las)	68.061	153	176	37,4%	58,1%	15,0%
Chiclana de la Frontera	68.156	152	200	21,5%	60,0%	31,7%
Manresa	68.505	158	223	9,0%	53,6%	41,0%
Orihuela	68.778	164	222	20,2%	62,6%	35,3%
<b>Régimen de participa- ción</b>						
Motril	55.078	157	204	10,3%	43,8%	30,3%
Elda	55.576	162	229	-4,2%	35,7%	41,7%
Cerdanyola del Valles	56.065	152	206	2,4%	39,2%	35,9%
Torreavega	56.407	158	223	-5,2%	33,9%	41,2%
Granollers	56.456	157	229	6,5%	55,3%	45,9%
Majadahonda	58.377	151	206	21,3%	66,0%	36,9%
Fuengirola	58.957	153	206	31,5%	77,9%	35,3%
Linares	59.096	156	225	1,1%	45,9%	44,3%
Vilanova i la Geltrú	59.409	160	220	10,6%	51,4%	36,9%
Viladecans	60.033	158	209	9,2%	44,1%	32,0%
Sagunto	60.488	155	215	7,4%	49,2%	38,9%
Alcoy	60.532	158	224	-1,6%	39,2%	41,5%
Alcalá de Guadaira	61.063	152	215	22,6%	73,7%	41,7%
Línea de la Concepción (la)	61.875	158	235	2,4%	52,0%	48,4%
Sanlúcar de Barrameda	62.662	161	232	7,6%	54,6%	43,6%
Prat de Llobregat (el)	63.148	154	222	-0,2%	44,3%	44,6%
Benidorm	64.956	158	217	6,3%	46,2%	37,5%
Ponferrada	65.111	155	216	2,7%	42,9%	39,1%
Rubí	66.425	162	222	12,2%	53,5%	36,8%
Melilla	68.016	159	217	25,8%	71,2%	36,1%

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

#### 4. CONCLUSIONES

Estas situaciones que se derivan de unas reglas de evolución asimétricas generan problemas que se han constatado en el proceso de revisión del sistema de financiación local. A este respecto, la posición de la Comisión de expertos sobre la revisión del modelo de financiación local en relación a las transferencias incondicionadas del Estado se centra en las cuestiones de equilibrio vertical y horizontal. En lo referente al objetivo de equilibrio vertical los elementos esenciales considerados hacen mención a la determinación de su cuantía inicial con un criterio objetivo y al establecer unos compromisos sobre su evolución y revisión con el fin de lograr un sistema estable y flexible. En cuanto al objetivo de equilibrio horizontal, se considera necesario incorporar una fórmula para distribuir la transferencia, entre cuyos criterios deben establecerse factores de necesidad relacionados directamente con las competencias y factores de capacidad relacionados inversamente con las bases tributarias propias. En todo caso, la Comisión recomienda que el diseño del sistema responda a la premisa que impida que las decisiones unilaterales de una Administración afecten al volumen total de recursos de las otras.

Respecto a los criterios de reparto horizontal, la Comisión considera que debería suprimirse el actual sistema de participación en tributos concretos que afecta a las ciudades de más de 75.000 habitantes, capitales de provincia y Comunidad Autónoma y Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares, en la medida en que ninguno de ellos puede hacer uso de capacidad normativa sobre los mismos, por lo que, en la práctica operan como meras transferencias distribuidas y cuyos resultados distan de responder a objetivos claros de equidad. En consecuencia, la Comisión propone integrar los recursos procedentes de estas fuentes en un único fondo que, a su vez sea distribuido entre las Entidades Locales con base exclusiva en criterios de necesidad y capacidad fiscal con objetivos niveladores.

En este sentido, y en coherencia con los marcos competenciales y de capacidad de gestión se considera que los indicadores de necesidad deberían ser diferentes en función del tamaño de los Municipios. Así, para los Municipios de más de 20.000 habitantes, a los que se supone capacidad plena de gestión de todo tipo de competencias por sus propios medios, el indicador básico de necesidad debería ser la población, ponderada en su caso, a efectos de tener en cuenta los mayores costes de congestión y aglomeración en que incurren las grandes ciudades, pero sin que estas ponderaciones lleguen a los extremos de la fórmula anterior a 2004 exagerando las diferencias. Por el

contrario, en los Municipios pequeños, las capacidades de gestión están menos desarrolladas y prevalecen núcleos rurales diseminados, problemas de despoblamiento y envejecimiento de la población más acusados y dificultades manifiestas para el acceso a buena parte de los servicios públicos. En consecuencia, la Comisión considera que el indicador de necesidad aplicable a estas entidades debería incluir, junto a la población, alguna otra variable que recoja estos elementos diferenciales de coste unitario de provisión de servicios (típicamente la dispersión geográfica de la población) y que incentive en todo caso la gestión colaborativa de los servicios públicos, en especial, con la participación de las entidades provinciales o insulares.

En esta línea de trabajo es preciso profundizar, para conseguir que el sistema de transferencias incondicionales del Estado permita garantizar la suficiencia financiera local en términos dinámicos, ajustando los recursos de cada Municipio a sus necesidades, aproximadas fundamentalmente por su población. Configurar un sistema autónomo revisable periódicamente aseguraría unos ingresos que faciliten la complementariedad con los recursos tributarios propios y se distribuyan de forma con criterios explícitos de equidad.

## BIBLIOGRAFÍA

BOADWAY, R. and SHAH, A. (eds.), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, Public Sector Governance and Accountability Series, Washington: The World Bank, 2007.

CORDERO, J.M., PEDRAJA, F., SUAREZ, J. y UTRILLA, A. «El índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado y sus efectos sobre la PIE municipal» *Hacienda Pública Española* Núm. 206, págs.. 137-161, 2013.

MARTÍNEZ VÁZQUEZ, J. y SEARLE, B. (eds.) *Challenges in the Design of Fiscal Equalization and Intergovernmental Transfers*, Springer, 2007.

MINISTERIO DE HACIENDA, *Financiación de las Entidades Locales. Liquidación definitiva. 2004-2016 Municipios en régimen general*, Madrid, 2018.

MINISTERIO DE HACIENDA, *Financiación de las Entidades Locales. Liquidación definitiva. 2004-2016 Entidades Locales en régimen de Cesión de Tributos*, Madrid, 2018.

PEDRAJA, F. y CORDERO, J.M. «Analysis of alternative proposals to reform the Spanish intergovernmental transfer system for municipalities», *Informe sobre Federalismo Fiscal en España 11*, págs. 80-88, 2011.

PEDRAJA, F. y SUÁREZ, J. «Subvenciones generales a los municipios: valoración y propuestas de reforma», *Papeles de Economía Española*, núm. 92, págs.. 120-129, 2002.

PEDRAJA, F. y SUÁREZ, J., «Financiación municipal: equilibrios, especialización e incentivos» *Revista Española de Control Externo*, 2007.

SUAREZ, J. (dir.), Bosch, N. PEDRAJA, F, RUBIO, J.J. y UTRILLA, A. *La financiación local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro*, Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias, 2008.

VVAA. *Comisión de expertos para la reforma de la financiación local Análisis de propuestas de reforma del sistema de financiación local*, MIN-HAFP, 2017.





## CAPÍTULO XIV

---

# FEDERALISMO FISCAL Y FINANCIACIÓN LOCAL

Maite VILALTA FERRER

*Profesora Titular del Departamento de Economía de la Universitat de  
Barcelona*

*Miembro de l'Institut d'Economia de Barcelona  
mvilalta@ub.edu*



## **RESUMEN**

En este trabajo se analizan los principales elementos configuradores de los modelos de financiación local de los países federales, con el objetivo de comprobar hasta qué punto dichos elementos están o no presentes en el modelo de financiación de los gobiernos locales del Estado español. En concreto, se analizan los cuatro países federales europeos (Alemania, Austria, Bélgica y Suiza) y dos referentes del federalismo anglosajón. (Canadá y EEUU). Se describen los aspectos institucionales que determinan el tipo de relaciones fiscales existentes entre los distintos niveles de gobierno, la importancia relativa de los gobiernos locales dentro del conjunto del sector público, el tipo de competencias que realizan y la procedencia y tipología de sus recursos. Todo ello pone de manifiesto la existencia de significativas diferencias entre el modelo de financiación local de estos países y el de los gobiernos locales españoles. Si en algo difiere la estructura hacendística del Estado español con la de un Estado federal es, precisamente, el papel y la configuración del régimen local.

## **PALABRAS CLAVE**

Federalismo fiscal; financiación local; relaciones intergubernamentales.

## **ABSTRACT**

This paper analyses the main elements of the local financing models of federal countries, with the aim of verifying to what extent these elements are or are not present in the model of financing of the local governments of the Spanish state. In particular, we analyze the four European federal countries (Germany, Austria, Belgium and Switzerland) and two Anglo-Saxon countries (Canada and USA). We describe the institutional aspects that determine the type of fiscal relations that exist between the different levels of government, the relative importance of local governments within the public sector as a whole, their competences, and the origin of their resources. The analysis reveals significant differences between the local funding models of these countries and that of the Spanish local governments. They constitute the main difference between the fiscal structure of the Spanish State and those of the federal states.

## **KEYWORDS**

Fiscal federalism, local public finance, intergovernmental relationship.



## 1. INTRODUCCIÓN

A menudo comparamos el funcionamiento del Estado de las autonomías existente en España con el de un país federal. En cierto modo es natural hacerlo, puesto que en ambos casos existe un reparto de las funciones del sector público entre tres niveles de gobierno: el nivel de gobierno federal (central en España), el nivel de gobierno estatal (autonómico en España) y el nivel de gobierno local. Esta estructura nos asemeja y, en cambio, nos separa de la existente en países unitarios, en donde solo existen dos niveles de gobierno (el central y el local). Sin embargo, el solo hecho de disponer de tres niveles de gobierno y haber alcanzado un grado de descentralización del gasto similar al de los países federales, no es suficiente para clasificar de federal a nuestro actual Estado autonómico. Una de las principales diferencias reside en el ámbito local de gobierno y ello es, precisamente, lo que pretendemos poner de manifiesto en este trabajo.

Para abordar dicho propósito, se analizan los principales elementos configuradores de los modelos de financiación local de los países federales, con el objetivo de comprobar hasta qué punto dichos elementos están o no presentes en el modelo de financiación de los gobiernos locales del Estado español. En concreto, se analizan seis países: los cuatro países federales europeos (Alemania, Austria, Bélgica y Suiza); y Canadá y EEUU como dos referentes del federalismo anglosajón.

El escrito cuenta con dos apartados. El primero se destina a los países federales y el segundo a la comparación con el caso español. En ambos apartados se sigue una estructura similar: se describen los aspectos institucionales que determinan el tipo de relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno, la importancia relativa de los gobiernos locales dentro del conjunto del sector público, el tipo de competencias realizadas por los gobiernos locales y la estructura de su presupuesto de ingresos, tanto la procedencia de sus recursos como su tipología.

Finalmente, el último apartado es un apunte final a título de conclusión.

## **2. PRINCIPALES ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN LOCAL EN PAÍSES FEDERALES**

### **2.1. El marco institucional de las relaciones fiscales entre los gobiernos que constituyen la Federación**

Una de las principales características que define un modelo federal de relaciones fiscales es, precisamente, el reconocimiento del régimen local como una competencia estrictamente regional (de los *Länder*, de las Provincias, de los Estados...) y no del Gobierno Federal. Ello queda establecido de este modo en la propia Constitución de las respectivas Federaciones<sup>(1)</sup>.

En Alemania, por ejemplo, la legislación sobre derecho local es una competencia de los *Länder*. De hecho, el Gobierno Federal no puede establecer relaciones de forma directa con los entes locales, no les puede atribuir responsabilidades y, en caso de asignarles ciertas tareas, debe realizarse bajo la supervisión del Land correspondiente. Son los *Länder* los que deciden la organización territorial y el tipo de relaciones fiscales que se van a establecer entre el gobierno del Land y los gobiernos locales, respetando la autonomía municipal reconocida en la propia Constitución.

En Bélgica los entes locales dependen de los gobiernos regionales en cuanto a su organización, funcionamiento y control. La Constitución es imprecisa en relación al marco competencial de los entes locales, de manera que se ha ido definiendo a lo largo del tiempo. El sistema de financiación de los gobiernos locales está diseñado a nivel regional.

En Canadá los gobiernos locales son considerados como las «criaturas» de las provincias, puesto que no tienen poder propio (originario), sino que lo tienen delegado de los respectivos gobiernos provinciales. El reparto de poderes entre los gobiernos provinciales y locales es muy diverso en el conjunto del país. Las competencias locales son determinadas por el Parlamento provincial. Las municipalidades están bajo el estricto control de los gobiernos provinciales, de manera que las relaciones que puedan establecerse bilateralmente entre federación y municipio deben ser autorizadas por las autoridades provinciales.

---

(1) Vilalta, M. (2017)

En EEUU la Constitución solo menciona a los Estados, de manera que, cuando jurídicamente se tratan cuestiones relacionadas con los entes locales, se refiere a ellos conjuntamente como «gobiernos estatales y locales». El Gobierno Federal no tiene competencias de intervención local. Tanto la organización territorial como las competencias locales, están definidas por los parlamentos estatales. El Gobierno Federal solo relaciona fiscalmente con los entes locales mediante programas de subsidios o fondos para el desarrollo.

*Una de las características de un modelo federal de relaciones fiscales es que el régimen local dependa directamente del nivel regional y no del gobierno federal.*

En Suiza la Constitución reconoce la autonomía municipal, y son los distintos Estados (cantones) los que definen su contenido a través de sus Constituciones y leyes cantonales. Las municipalidades suizas son autónomas en todas aquellas materias donde el derecho cantonal les deja un margen de decisión relativamente amplio. Existe una gran heterogeneidad en las regulaciones existentes en los distintos cantones. Tanto la organización territorial como la regulación del tamaño de los municipios y sus funciones, son competencia cantonal. También lo es la financiación de los municipios, de manera que la relación financiera entre éstos y el Gobierno Federal es casi inexistente. Los municipios recaudan sus propios impuestos de manera que gozan de una importante autonomía financiera.

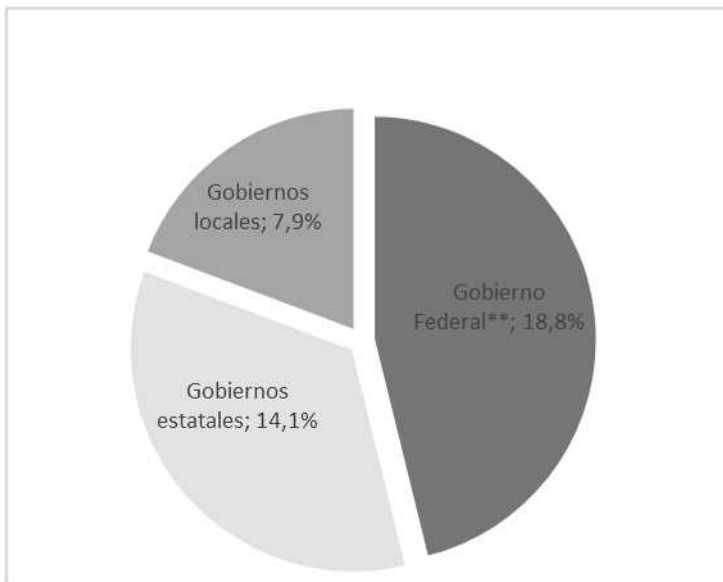
Austria es el único de los países elegidos como marco de referencia, en donde el Gobierno Federal y los gobiernos locales se relacionan fiscalmente. La organización territorial está determinada en la propia Constitución, y los Länder son los encargados de aprobar disposiciones más detalladas así como de completar los aspectos que no han sido detallados por la Carta Magna. También es la Constitución la que especifica las materias que deben ser ejercidas por los entes locales respetando su capacidad de autogobierno. Tanto el Gobierno Federal como el del respectivo Land, pueden delegar tareas a los entes locales. El Gobierno Federal es quién decide en materia de finanzas locales. Los municipios reciben transferencias tanto de la Federación como del propio Land. Cabe destacar que existe un mecanismo de nivelación de los recursos locales regulado por una ley Federal.

## 2.2. Las competencias de los gobiernos locales en los países federales y su peso dentro del conjunto del sector público

El gráfico 1 muestra que el peso del gasto realizado por los gobiernos locales en la media de los seis países federales analizados es del 7,9% del PIB. El país en donde se observa un mayor peso es Austria (8,6%) y el país en donde este porcentaje es menor es Suiza (7,0%).

En estos países el peso del gasto realizado por los gobiernos estatales en relación al PIB, es casi el doble del realizado por los gobiernos locales (del 14,1%); y el peso del gasto correspondiente al Gobierno Federal es de un 18,8%. Estos porcentajes responden, naturalmente, a una determinada distribución de las competencias entre los distintos niveles de gobierno.

Gráfico 1. Gasto público por niveles de gobierno en % del PIB. Media países federales. 2015



(\*) incluye: Austria, Alemania, Bélgica, Canadá, EEUU y Suiza.

(\*\*) no incluye los gastos de la Seguridad Social.

Elaboración propia a partir de : Government Finance Statistics Yearbook (GFSY), IMF; y para EEUU: [www.usgovernmentpending.com/](http://www.usgovernmentpending.com/)

La tabla 1 muestra el peso de cada una de las distintas funciones de gasto dentro del presupuesto de los gobiernos locales. Los datos nos indican que



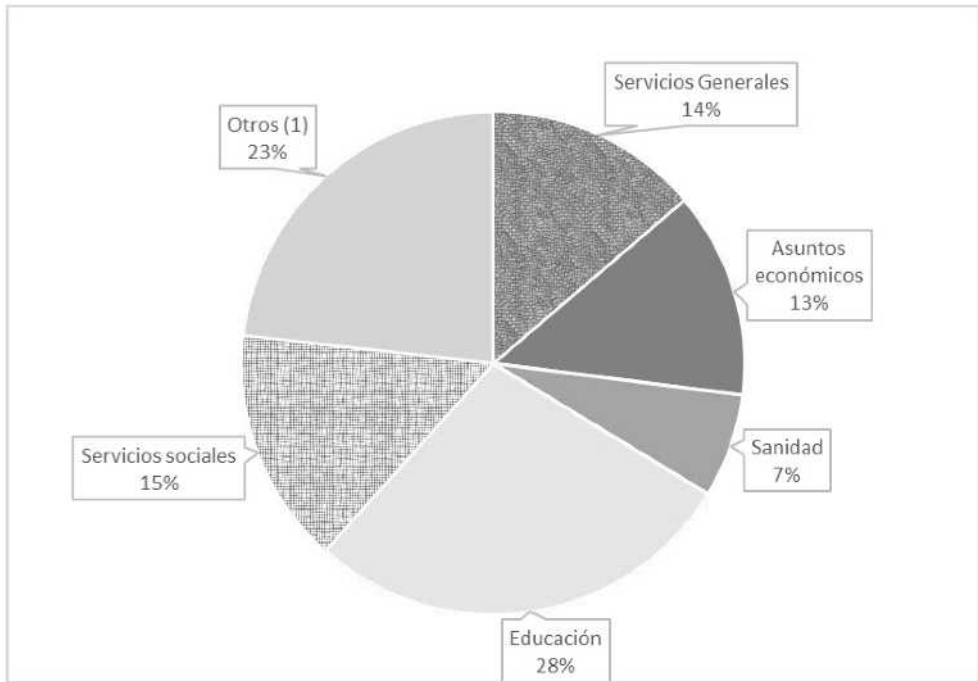
en estos países la educación aparece como uno de los principales destinos del gasto local. En Canadá, por ejemplo, supone el 40,1% del total de gasto realizado por los entes locales, y en EEUU el 37,8%. En Alemania y Suiza este porcentaje es de un 27%, y en Bélgica y Austria de un 19% y un 17%, respectivamente. El gasto sanitario ocupa solo un peso relevante en el presupuesto de gasto de los entes locales austríacos (un 23,5% del total); y los servicios sociales son un destino importante del gasto local en Austria, Bélgica y Suiza.

Tal como muestra el gráfico 2 los servicios esenciales del estado de bienestar (educación, sanidad y servicios sociales) representan el 50% del gasto local en la media de los países analizados. Así es, la mitad del presupuesto local va destinado a la prestación de dichos servicios. Y casi una cuarta parte (el 23%), se destina a los servicios que podríamos calificar de «típicamente locales», como son la seguridad y orden público, los servicios comunitarios, el ocio, la cultura y religión. El resto va destinado a cubrir los gastos de carácter general (órganos de gobierno, gastos de administración, etc.) y a la prestación de servicios vinculados a asuntos económicos (turismo, agricultura, industria, etc.).

Tabla 1. Clasificación funcional del gasto local en países federales. % sobre el total. 2015

	Alemania	Austria	Bélgica	Canadá	EEUU	Suiza
Servicios Generales	17,5	16,2	18,1	6,0	9,3	15,4
Asuntos económicos	20,7	12,3	9,3	15,7	8,3	13,4
Sanidad	2,0	23,5	0,5	1,6	8,7	3,8
Educación	27,0	16,9	19,0	40,1	37,8	26,9
Servicios sociales	9,8	22,4	21,1	5,6	12,5	19,2
Otros*	23,0	8,8	31,9	31,0	23,5	21,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Gráfico 2. Media países federales. % sobre el total. 2015



(1) Incluye: seguridad y orden público, protección del medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios, ocio, cultura y religión.

Elaboración propia a partir de Government Finance Statistics Yearbook (GFSY), imf; para Canadá: Statistics Canada, CANSIM, table 385-0001. para EEUU <https://www.usgovernmentpending.com/classic>

### 2.3. La procedencia y la tipología de los ingresos de los gobiernos locales: una cuestión de autonomía financiera y equidad

El tipo de competencias que realizan los gobiernos determinan el volumen de recursos que necesitan para cubrir sus necesidades de gasto, así como la tipología de los mismos. Difícilmente se pueden financiar los servicios esenciales del estado de bienestar sin tener acceso a bases imponibles de alto poder recaudatorio, como pueden ser las de los impuestos que gravan la renta o el consumo. Dicho de otro modo, es difícil que se pueda financiar este tipo de competencias tan solo con impuestos que gravan la propiedad inmueble. Y al mismo tiempo, el ejercicio de las mismas justifica la existencia de algún mecanismo de nivelación de los recursos que garantice el cumplimiento de

algún principio de equidad, es decir, justifica la existencia de mecanismos de nivelación.

A continuación, destacamos las principales características de lo que podríamos llamar el modelo de financiación local *representativo* de la media de los países federales analizados.

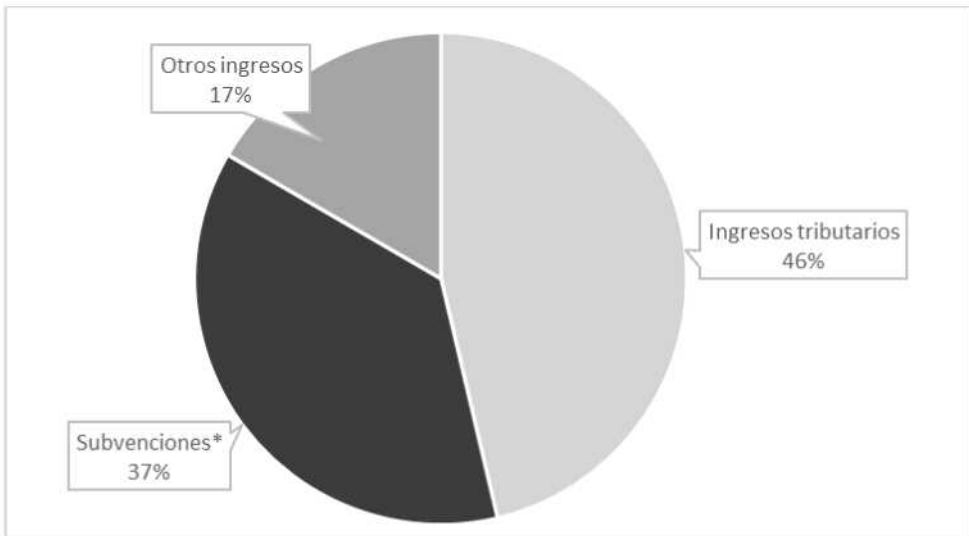
La tabla 2 permite observar el peso de las distintas fuentes de ingresos de los gobiernos locales de los países analizados. En todos los casos, excepto en Austria y Bélgica, la principal fuente de financiación son los ingresos procedentes de figuras tributarias. En EEUU los tributos aportan a los entes locales el 80,7% de su total de ingresos. Este porcentaje es también superior al 50% en Canadá y Suiza.

El gráfico 3 muestra que la media de los gobiernos locales de los países federales analizados, obtiene un 46% de sus ingresos a través de figuras tributarias. Esta es pues, su principal fuente de financiación, seguida de las subvenciones procedentes de otros entes, fundamentalmente, de sus respectivos gobiernos estatales (*Länder*, Provincias, Estados), que aportan el 37% de su total de ingresos.

Tabla 2. Tipología de los ingresos de los gobiernos locales de países federales. % sobre el total. 2015

	Alemania	Austria	Bélgica	Canadá	EEUU*	Suiza
Ingresos tributarios	38,7	14,4	30,5	53,8	80,7	59,6
Subvenciones	37,5	65,1	47,4	42,5	19,3	10,9
Otros	23,8	20,5	22,1	3,7	0,0	29,5
Total ingresos no financieros	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Gráfico 3. Media países federales\*. % sobre el total. 2015



Elaboración propia a partir de Government Finance Statistics Yearbook (GFSY), imf; para Canadá: Statistics Canada, CANSI, table 385-0001; y para EEUU <https://www.usgovernmentpending.com>

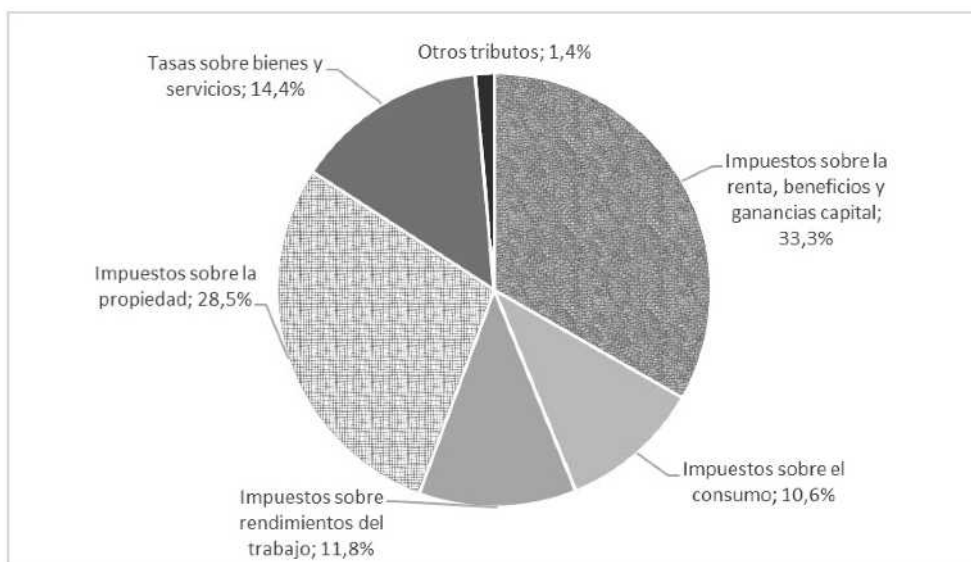
### 2.3.1. La cesta tributaria de los gobiernos locales de países federales

El gráfico 4 muestra la composición de una cesta tributaria «representativa» en manos de los gobiernos locales de los países federales analizados. Los datos muestran la significativa presencia de impuestos sobre la renta y el consumo. Los impuestos que gravan la renta personal (incluyendo los que gravan el rendimiento del trabajo), los beneficios y las ganancias de capital, aportan una media del 45,1% del total de los ingresos tributarios, mientras que los que gravan el consumo, aportan una media del 10,6%. Es decir, la imposición sobre la renta y el consumo aporta a los gobiernos locales más de la mitad de sus ingresos tributarios (una media del 65,7%). Por tanto, se trata de una cesta integrada por figuras impositivas cuyas bases imponibles gozan de un amplio poder recaudatorio. Tal como se ha mencionado anteriormente, ello parece estar acorde con el ejercicio de competencias y funciones propias del estado de bienestar.

La imposición sobre la propiedad inmueble está también presente en la cesta tributaria de los gobiernos locales de estos países (aporta una media del 28,5% de los ingresos tributarios). Se trata sin duda de una figura muy justificada a nivel local y es habitual que forme parte de la cesta tributaria de los

gobiernos locales de cualquier país. Pero lo que caracteriza el modelo federal de financiación local es, precisamente, su «convivencia» con impuestos sobre la renta y sobre el consumo. En Suiza y Alemania los gobiernos locales obtienen la mayor parte de sus ingresos tributarios a través de impuestos sobre la renta (el 82% y el 80%, respectivamente) y en EEUU el 63% de los ingresos tributarios de sus gobiernos locales procede de la imposición sobre el consumo.

Gráfico 4. Composición de la cesta tributaria de los gobiernos locales de países federales (media\*). % sobre el total. 2015



\* Incluye: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, EEUU y Suiza.

Elaboración propia a partir de Government Finance Statistics Yearbook (GFSY), imf; para Canadá: Statistics Canada, CANSI; y para EEUU <https://www.usgovernmentspending.com>.

### 2.3.2. Las transferencias en el modelo de financiación de los gobiernos locales de países federales

Las subvenciones recibidas por los gobiernos locales de los países federales proceden, casi exclusivamente, de los gobiernos estatales. Tal como se ha mencionado anteriormente la relación entre el gobierno federal y el local es casi inexistente. En general, los gobiernos locales de estos países reciben algunos fondos procedentes del gobierno central destinados, fundamentalmente, a financiar proyectos de inversión.

*En un modelo de financiación local en países federales, las subvenciones dan cumplimiento al principio de equidad horizontal a través de fondos de nivelación.*

El papel de las subvenciones dentro del modelo de financiación de los gobiernos locales de los países federales, suele ser el de dar cumplimiento a algún principio de equidad horizontal. Es decir, se trata de fondos de nivelación. Su funcionamiento se podría resumir del siguiente modo:

a) En los países federales las subvenciones que reciben los gobiernos locales proceden casi exclusivamente de sus respectivos gobiernos estatales.

b) En los países federales las principales subvenciones que reciben los gobiernos locales tienen por objetivo dar cumplimiento a algún principio de equidad claramente explicitado. El papel que juegan dentro del modelo es el de la nivelación<sup>(2)</sup> (excepto en EEUU dónde no existe nivelación ni a nivel estatal). El resultado de su aplicación está claro: una vez los gobiernos locales han recibido las subvenciones de nivelación instrumentadas por sus respectivos gobiernos estatales, acaban disponiendo de un volumen similar de recursos (según necesidades y/o según capacidad fiscal). Es decir, después de su aplicación se han recortado las distancias iniciales existentes en relación a los ingresos tributarios obtenidos a través de sus respectivas cestas tributarias. A título de ejemplo, las subvenciones que reciben los municipios del Land de Hesse en Alemania, proceden de su gobierno estatal y se trata, mayoritariamente, de una subvención incondicionada (el 57%). El resto son subvenciones específicas y se destinan, fundamentalmente, a financiar programas de inversión (construcción de escuelas, hospitales o infraestructuras urbanas). La subvención incondicionada se distribuye entre las diferentes unidades de gobierno local (421 municipios, 21 distritos rurales y 5 ciudades) con el objetivo de cubrir parcialmente la diferencia existente entre la capacidad fiscal y las necesidades de gasto. La fórmula de distribución es muy similar, tal como ocurre en los demás *Länder*, a la utilizada en el sistema de nivelación existente entre ellos. La capacidad fiscal trata de medir los ingresos fiscales potencialmente disponibles para cada unidad de

---

(2) Para una descripción de las subvenciones de nivelación de los gobiernos locales en Alemania, Austria y Bélgica ver Bosch, Espasa (2006) pp. 52, 65 y 83-84. Para el caso canadiense ver Treff, Ort (2013), pp1:3-1:13. Y en Vilalta (2015) se describe detalladamente el funcionamiento de la subvención niveladora que reciben, a título de ejemplo del caso alemán, los gobiernos locales del Land de Hesse, pp. 75-79.

gobierno, y se calcula como la suma de una parte de la participación local en el impuesto sobre la renta personal y el IVA, y el rendimiento potencial de algunos otros impuestos locales que se obtendría si se aplicara a la base imponible de los mismos el tipo impositivo medio del Land. En el caso concreto de Hesse el indicador de capacidad fiscal de cada municipio se calcula como la suma total de los ingresos impositivos locales procedentes del impuesto sobre actividades económicas y el impuesto sobre la propiedad inmueble, más un porcentaje fijo de la participación en el impuesto sobre la renta personal y de la participación en el IVA. Y en cuanto al indicador de necesidades de gasto, este se calcula a partir de tres variables: número de habitantes, número de parados y número de alumnos. Si el indicador de necesidades de gasto resulta superior al indicador de capacidad fiscal entonces el municipio recibe del Land de Hesse una subvención general incondicionada.

c) Dado que en los países federales son los gobiernos estatales quienes definen el funcionamiento de las subvenciones que reciben los gobiernos locales, existen diferencias, tanto en su volumen, como en los criterios de distribución. Existe pues una gran heterogeneidad de mecanismos dentro de un mismo país.

### **3. EL MODELO DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO ESPAÑOL: SEMEJANZAS Y DIVERGENCIAS RESPECTO UN MODELO DE HACIENDA FEDERAL**

A partir de los elementos analizados en el apartado anterior que definen la estructura y el funcionamiento del modelo de financiación de los gobiernos locales de los países federales, se destacan a continuación sus similitudes o divergencias en relación al modelo de financiación de los gobiernos locales en España:

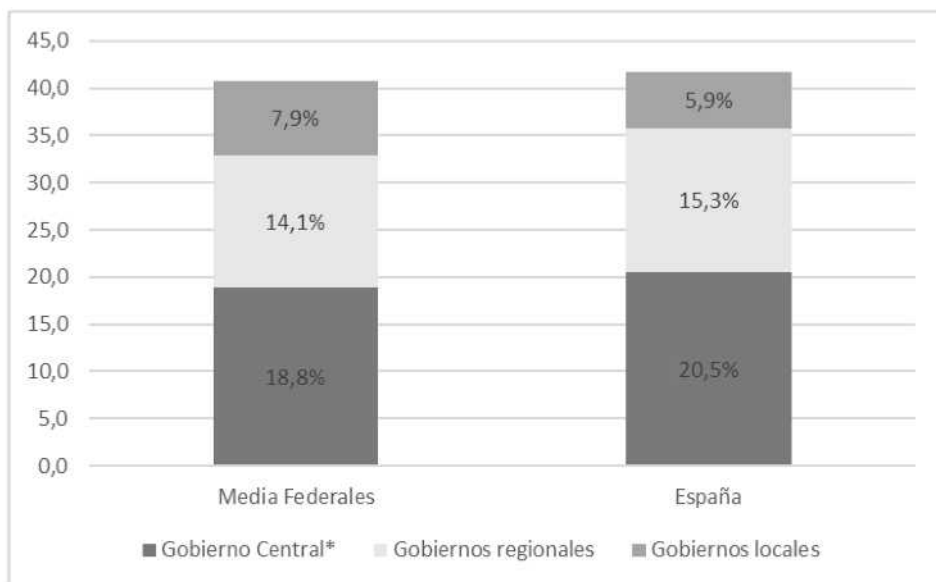
i. El marco institucional: En España la Constitución establece que la competencia en régimen local corresponde al Gobierno Central. Las competencias locales vienen determinadas por leyes básicas y de desarrollo de la administración central. El gobierno central se relaciona directamente con los gobiernos locales. Tanto las leyes que regulan la financiación de los entes locales como la ley de bases de régimen local, son leyes aprobadas por la Cortes Generales. En cambio la organización territorial es competencia de los gobiernos autonómicos, pero incluso en esta materia, el gobierno central puede intervenir estableciendo las bases que deben ser respetadas por todas las administraciones públicas, con el

objetivo de garantizar una mínima homogeneidad y un tratamiento uniforme básico de los ciudadanos ante todas las administraciones. Nos encontramos pues con una primera diferencia significativa en relación al marco institucional. Hemos visto que, en los países federales, el régimen local es una competencia estatal (regional), de manera que su modelo de financiación es definido por cada uno de los gobiernos estatales (Land, cantón, provincia, estado). Esta es la principal diferencia de fondo entre los países federales y el Estado español. Se trata de una diferencia de carácter institucional, de concepción de la estructura hacendística del Estado, del reparto de competencias e ingresos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y entre éstos y los gobiernos locales.

ii. El peso del sector público local: En el Estado español el gasto realizado por los gobiernos locales en relación al PIB es menor que el de la media de los países federales analizados, tal como muestra el gráfico 5. En cambio, el peso del gasto realizado por las comunidades autónomas en relación al PIB es superior (15,3%) al realizado por los gobiernos estatales de los países federales (14,1%).



Gráfico 5. Gasto público por niveles de gobierno en % del PIB. España y media países federales. 2015

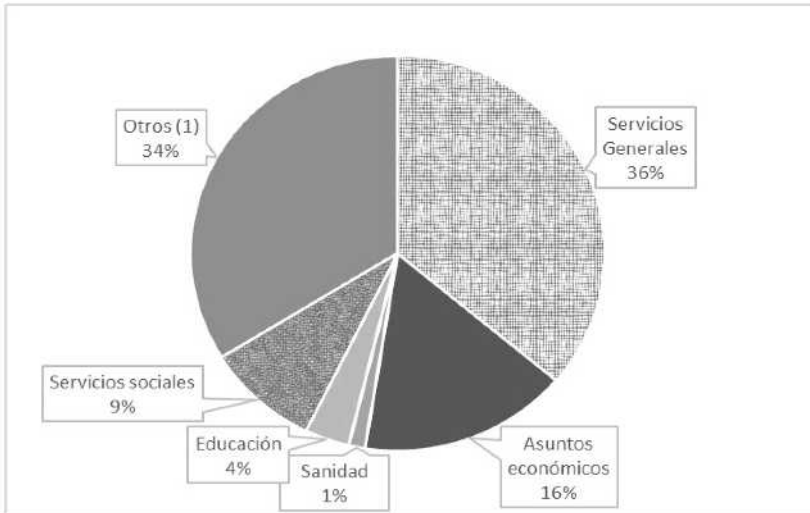


\* Incluye: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, EEUU, Suiza.

Elaboración propia a partir de Government Finance Statistics Yearbook (GFSY), imf; para Canadá: Statistics Canada, CANSI, table 385-0001; y para EEUU <https://www.usgovernmentspending.com>.

iii. El reparto competencial: Los servicios esenciales del estado del bienestar tienen poco peso dentro de la estructura de gastos de los gobiernos locales españoles, a diferencia de lo que ocurre en los países federales. El gráfico 6 muestra que en España la prestación de servicios como la educación, la sanidad y los servicios sociales representa el 14% del total de gastos realizados por los entes locales. Además, cabe destacar que, en muchos casos, se trata de servicios que se inscriben dentro del ámbito de la no obligatoriedad. Es decir, son servicios que no son legalmente de prestación obligatoria para los municipios españoles (Vilalta, 2008). En la media de los países federales esta cifra es, tal como veíamos anteriormente, del 50%. Las principales tareas de los gobiernos locales españoles son las llamadas «típicamente locales» como son el orden público, los servicios comunitarios, la vivienda, etc. Cabe destacar el elevado porcentaje que supone para los gobiernos locales españoles hacer frente a los gastos de carácter general (un 36%).

Gráfico 6. Clasificación funcional del gasto de los gobiernos locales en España. % s/ total. 2015



(1) Incluye: seguridad y orden público, protección del medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios, ocio, cultura y religión. Elaboración propia a partir de Government Finance Statistics Yearbook

iv. La procedencia de los ingresos: La principal fuente de ingresos de los municipios españoles son los tributos que, tal como muestra la tabla 3, les aportan el 62,1% de sus recursos. Este porcentaje es superior al de la media de los gobiernos locales de los países federales, tal como veíamos en el apartado anterior. La otra fuente de ingresos son las transferencias que aportan a los municipios españoles el 35,5% de sus recursos. Este porcentaje es similar al de la media de los gobiernos locales federales (37%).

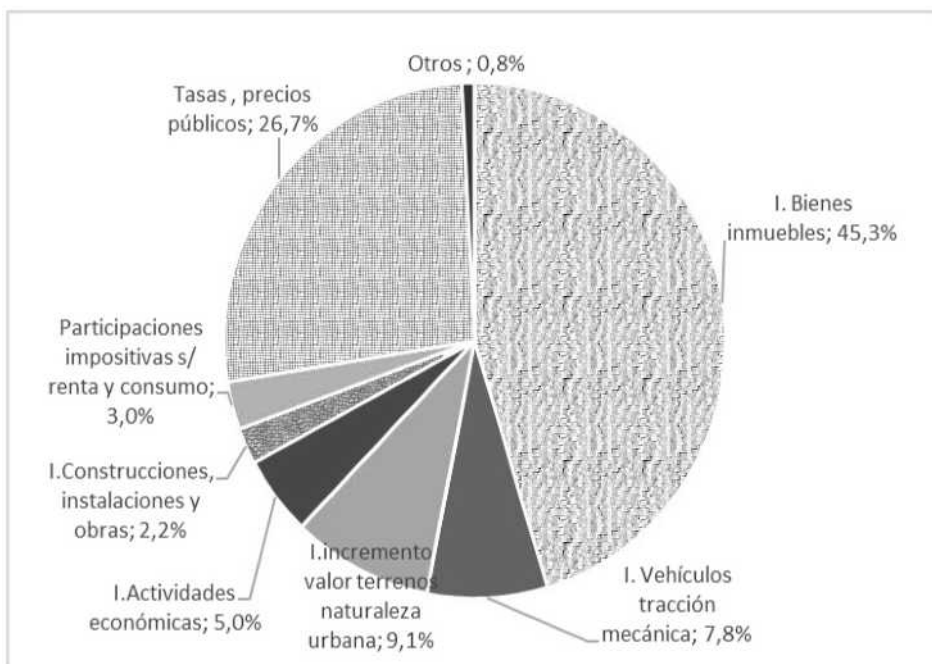
Tabla 3. Ingresos no financieros de los municipios españoles. Liquidación 2016

	%
Tributos	62,1%
Transferencias	35,5%
Otros ingresos (*)	2,5%
	%
Total	100,0%

(\*) incluye: ingresos patrimoniales y enajenación inversiones reales. Elaboración propia Ministerio Hacienda

v. La composición de la cesta tributaria: si bien tal como acabamos de comprobar la estructura del presupuesto de ingresos de los gobiernos locales españoles puede resultar similar a la de la media de los entes locales federales, la tipología de los tributos que integran su cesta tributaria es bien distinta. El gráfico 7 muestra que la tributación local en España pivota alrededor de una sola figura impositiva, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles que aporta el 45,2% del total de los ingresos tributarios municipales. Se trata de una cesta tributaria que difiere, por tanto, de la de los países federales analizados, en la cual destacan los impuestos sobre la renta y sobre el consumo, y en donde la imposición sobre la propiedad inmueble tiene un peso más reducido que en el caso español.

Gráfico 7. Composición de la cesta tributaria de los municipios españoles. % sobre el total. 2016



Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda.

vi. La procedencia de las transferencias recibidas por los gobiernos locales: En España la mayor parte de las transferencias que reciben los municipios proceden de la administración central y se canalizan fundamentalmente a través de: a) Una subvención incondicionada que reciben los municipios de más de 75.000 habitantes (junto con las capitales de provincia y de comunidad autónoma del llamado Fondo complementario; y b) la Participación Municipal en los Tributos del Estado, recibida por los municipios de menos de 75.000 habitantes, cuyo cálculo responde a la aplicación de una formulación en la que intervienen las siguientes variables: población corregida por el tamaño del municipio (ponderada en un 75%), el esfuerzo fiscal (ponderado en un 12,5%), y el inverso de la capacidad fiscal (con una ponderación del 12,5%)<sup>(3)</sup>. El año 2015, el gobierno central transfirió a los municipios de las comunidades autónomas de régimen común<sup>(4)</sup> un total de 13.443,57 millones de euros a través de esta subvención incondicionada, que supuso casi un 30% de su total de ingresos no financieros. En cambio, los gobiernos autonómicos transfirieron a sus respectivos municipios un total de 1.380,16 millones de euros que aportaron tan solo un 3% de sus recursos no financieros (Vilalta, 2017). Se produce, por tanto, un comportamiento totalmente distinto a lo que ocurre en los países federales, en donde los gobiernos locales solo se relacionan fiscalmente con sus respectivos gobiernos estatales, siendo la relación con el gobierno federal casi nula. Justo lo contrario de lo que acabamos de señalar para el caso español.

*La diferencia de carácter institucional que marca la configuración de las entidades locales en España con respecto a otros países federales, acaba marcando el reparto de sus competencias e ingresos.*

vii. El funcionamiento de las transferencias recibidas por los gobiernos locales: Además de la procedencia, existe otra diferencia en relación a las transferencias. Se trata de su funcionamiento. En los países federales analizados (excepto en EEUU), las subvenciones que reciben los entes locales tienen un efecto nivelador de los recursos. Es decir, de alguna manera consiguen recortar las diferencias existentes en los ingresos tributarios (por unidad de necesidades) de los distintos gobiernos locales.

(3) Ver Vilalta (dir.) (2015), pp. 41-46.

(4) Se excluyen del cálculo los municipios de las comunidades autónomas forales dado su régimen especial.

Ni la subvención que reciben los municipios españoles procedente de la administración central, ni la que reciben de sus respectivos gobiernos autonómicos consiguen dicho objetivo nivelador, de manera que las diferencias en el total de ingresos que acaban disponiendo los municipios españoles son significativas<sup>(5)</sup>. En cuanto a las transferencias realizadas por las comunidades autónomas a los municipios, cabe señalar que, mayoritariamente, se trata de subvenciones condicionadas, es decir, subvenciones cuya finalidad está preestablecida por el gobierno autonómico. Sin embargo, en algunos casos existen subvenciones incondicionadas que se canalizan a través de distintos fondos que, en la práctica, son las llamadas *participaciones en los ingresos de las comunidades autónomas* (PICA) previstas en el artículo 142 de la Constitución. No todas las comunidades autónomas tienen establecidos dichos fondos o subvenciones incondicionadas. Y en aquellas en dónde sí existen, se trata de fondos cuantitativamente poco significativos dentro de la estructura de ingresos de los municipios. Se trata además de fondos poco estables. Tanto su volumen global como los criterios utilizados para su reparto entre los municipios, se determinan anualmente a través de las leyes de presupuestos de las respectivas comunidades autónomas de manera que, generalmente, padecen de falta de automatismo. En relación a los criterios de distribución de estos fondos entre los gobiernos locales, cabe destacar que generalmente se utiliza la población como principal variable de reparto, además de otras variables que tienen en cuenta ciertas características demográficas de los municipios (población mayor de 65 años, población escolar...), así como variables ligadas a características geográficas (superficie, núcleos de población, dispersión, orografía, etc.) o variables que pretenden captar ciertas especificidades de algunos municipios (número de plazas hoteleras, capitalidad, insularidad). A la vista pues de todas estas variables, se puede afirmar que las comunidades autónomas utilizan indicadores de necesidades de gasto (no de capacidad fiscal) a la hora de distribuir sus fondos incondicionados a sus municipios. En todo caso, el análisis del funcionamiento de las PICA en las distintas comunidades autónomas, pone de manifiesto la falta de un objetivo claro. Generalmente, se determina un volumen global y se eligen las variables y ponderaciones que se van a utilizar para su distribución, pero no se explicita si con ello se pretende dar cumplimiento a un determinado

---

(5) En Vilalta (dir.) (2015) se analizan las causas de dicha no nivelación (pp. 48-52) y se elabora una propuesta de reforma del sistema, pp. 115-169. Ver también la propuesta de *Comisión Expertos para la revisión del modelo de financiación local* (2017) pp. 83-92.

criterio de *equidad intermunicipal*, o si se pretende mejorar la *eficiencia* en la prestación de los servicios municipales.

#### 4. CONCLUSIONES

En los países federales analizados, el régimen local es una competencia estatal (regional), de manera que su modelo de financiación es definido por cada uno de los gobiernos estatales (Land, cantón, provincia, estado). Esta es la principal diferencia de fondo entre los países federales y el nuestro. Lo que más nos separa de lo que podría ser el modelo *representativo* de los gobiernos locales de los países federales analizados es pues, tal como acabamos de mencionar, una diferencia de carácter institucional, de concepción de la estructura organizativa de la hacienda del Estado. Ello acaba afectando al reparto de competencias e ingresos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y entre éstos y los gobiernos locales. Además, existen otras diferencias relevantes:

i) El menor peso los gobiernos locales españoles dentro del conjunto del sector público.

ii) El tipo de competencias asumidas; mientras que los gobiernos locales de los países federales están plenamente implicados en la prestación de los servicios esenciales del bienestar, esta implicación es muy poco significativa en el caso español.

iii) La composición de la cesta tributaria: mientras que los gobiernos municipales en España obtienen un porcentaje elevado de sus ingresos tributarios a través de la imposición sobre la propiedad inmueble, en los países federales observamos una combinación entre impuestos sobre la propiedad e impuestos que gravan la renta y el consumo.

iv) El funcionamiento de las subvenciones. En los países federales, la principal subvención que reciben los entes locales, procede de sus respectivos gobiernos estatales, no del gobierno central, tal como ocurre en España. Los criterios de distribución son decididos por cada estado y, en todos ellos (excepto en EEUU), tienen un objetivo nivelador, cosa que tampoco ocurre en nuestro país. Así pues, cualquier propuesta que tuviera el objetivo de hacer avanzar el modelo de financiación local español hacia un modelo de carácter federal debería plantearse esta cuestión. Concretamente, se debería pensar en cómo convertir las actuales PICA en la principal subvención que deberían recibir los municipios españoles. Y los gobiernos autonómicos, al igual que hacen los gobiernos estatales de los países analizados, deberían poder fijar los criterios de

distribución de las PICA, teniendo en cuenta que el resultado de su aplicación debería atender a algún criterio de igualación, de nivelación<sup>(6)</sup>. En realidad, el «Estatut d'Autonomia de Catalunya» (2006) pretendía avanzar hacia esta dirección. Su artículo 219 prevé que los ingresos de los gobiernos locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales, sean recibidos a través de la Generalitat y las distribuya de acuerdo con lo que disponga la «ley de finanzas locales de Cataluña» aprobada por el Parlamento catalán. Se establece que cuando la Generalitat determine la distribución de dichos ingresos, se respeten los criterios fijados por la legislación del Estado en esta materia y, al mismo tiempo, estos criterios deben permitir que el Parlamento catalán pueda incidir en la distribución de los recursos con el objetivo de atender a la singularidad del sistema institucional de Cataluña, y teniendo en cuenta la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de los gobiernos locales. Con ello se está dando a dichas subvenciones un carácter nivelador de los recursos de los gobiernos locales y se está reforzando las relaciones entre la hacienda de la Generalitat de Cataluña y la hacienda local. Ello supone un avance en la federalización de las estructuras fiscales, en la medida que abre la puerta a unas relaciones hacendísticas un poco más parecidas a las existentes entre los gobiernos estatales y los locales de los países federales. Sin embargo, la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 31/2010, 28 de junio) declara constitucional este artículo y hace una interpretación del mismo. La Sentencia deja claro que los criterios de reparto que establezca el gobierno central deben ser respetados y, por tanto, uniformes para todo el territorio. Dicha interpretación rebaja las posibilidades de avanzar hacia esta concepción más federal de las relaciones entre las haciendas autonómicas y las locales.

Este escrito ha puesto de manifiesto que la principal diferencia entre el modelo de descentralización fiscal español respecto a un modelo de hacienda federal, es precisamente, el trato que nuestra Constitución da al régimen local. La relación entre la hacienda autonómica y la local es casi inexistente, justo lo contrario de lo que ocurre en los países federales, en dónde los gobiernos locales se relacionan casi exclusivamente con la hacienda de sus respectivos Estados. La relación que mantienen con la hacienda del gobierno federal es casi nula.

Federalizar el sistema de financiación local español pasaría por introducir cambios importantes en nuestro marco institucional, que muy probable-

---

(6) Para ver propuestas de cómo llevar a cabo esta transformación ver Vilalta (2017).

mente implicarían una reforma constitucional. El marco de relaciones intergubernamentales debería modificarse. Se debería abordar un nuevo reparto competencial que permitiera a los gobiernos locales una mayor implicación en la prestación de servicios esenciales del estado del bienestar, fundamentalmente, la educación. Ello exigiría tener que abordar, previamente, la cuestión de la organización territorial dado que el reducido tamaño de la mayoría de nuestros municipios, dificultaría poder asegurar una prestación eficiente de dichos servicios. Quizás la mejor manera de abordar dicha cuestión pasaría por redefinir el papel de los entes supramunicipales. Una vez resueltas estas cuestiones se debería proceder a modificar la cesta tributaria de los gobiernos locales, introduciendo la imposición sobre la renta y sobre el consumo. Y los ingresos procedentes de dicha cesta, deberían complementarse con las subvenciones incondicionadas que cada gobierno autonómico debería transferir a sus respectivos municipios con el objetivo de alcanzar una nivelación de los recursos. Cada gobierno autonómico podría hacerlo del modo que considerara más conveniente, dadas las características de sus municipios y las preferencias de sus ciudadanos. Solo si abordáramos todos estos cambios podríamos alcanzar unas relaciones fiscales similares a las de los países federales analizados.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ARGULLOL, E.; VELASCO, C.I. *Instituciones y competencias en los estados descentralizados*. Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, 2001.

BOSCH, N.; ESPASA, M. *La Hisenda Local a la Unió Europea*, Col·lecció Món Local, 18, Diputació de Barcelona, 2006.

COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN LOCAL, Análisis de propuestas de reforma del sistema de financiación local, *Ministerio de Hacienda y Función Pública*, 2017.

CORDERO, J.M.; MURILLO, I., «La Participación de los municipios en los ingresos de las comunidades autónomas», *Presupuesto y Gasto Público* págs.39-63, Instituto de Estudios Fiscales, 2008.

TREFF, K.; ORT, D., *Finances of the Nation 2012*, Canadian Tax Foundation, 2013.



VILALTA, M. (coord.), *La despesa de caràcter discrecional dels ajuntaments i el seu finançament*, Col·lecció Estudis Sèrie Govern Local, Diputació de Barcelona, 2008.

VILALTA, M. (dir.), *Autonomía y equidad en la financiación municipal: dos principios compatibles*. Economía UB, Publicacions Universitat de Barcelona, 2015.

VILALTA, M. «Las transferencias de las comunidades autónomas a los gobiernos locales en España desde una perspectiva de federalismo fiscal», *Presupuesto y Gasto Público* vol 89, pp 159-177, 2017.



## CAPÍTULO XV

---

# FINANCIACIÓN PROVINCIAL: LA DIFICULTAD DE FINANCIAR COMPETENCIAS FUNCIONALES

Manuel ZAFRA VÍCTOR

*Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología*

*Universidad de Granada*

*manuelzafravictor@gmail.com*



## **RESUMEN**

La financiación es una variable dependiente de las competencias. Para la cabal comprensión de la financiación provincial es necesario, como premisa, partir de las competencias atribuidas. Si la competencia se define como funciones sobre materias, la singularidad de las competencias provinciales consiste en su proyección no sobre materias sino sobre competencias municipales; su naturaleza es funcional, rasgo diferencial que explica el sentido de la autonomía provincial: gobierno instrumental en garantía y al servicio de los municipios e integrado por representantes municipales y legitimidad indirecta. Criterios de necesidad y no de capacidad son, por tanto, las referencias obligadas para la financiación provincial.

## **PALABRAS CLAVE**

Diputación provincial, financiación provincial.

## **ABSTRACT**

Financing is a variable which is dependent on competence. For the correct comprehension of provincial financing it is necessary, as a premise, to start off from the competences and powers that laws allocate to provinces. Given that competence is defined as functions and attributions over a certain matter, the singularity of provincial competences consists on the following: their object is not specific matters or sectors, but the municipal competences at large. Their nature is functional, which reflects the meaning of provincial autonomous powers: provinces are instrumental governments which protect municipalities and are at their service. They are composed by municipal representatives chosen by indirect suffrage. Therefore, the required criteria of provincial financing are necessity, and not capacity.

## **KEYWORDS**

Provincial council, provincial public finance.



## 1. INTRODUCCIÓN

Al objeto de analizar y valorar la financiación de las provincias, este trabajo trata los siguientes puntos:

1. Partiendo de la premisa del principio de conexión entre competencias y gasto describe, en primer lugar, la naturaleza de las competencias provinciales reguladas en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

2. La naturaleza funcional constituye el rasgo diferencial de las competencias provinciales, no se proyectan sobre materias sino sobre competencias municipales.

3. Teniendo en cuenta que el legislador básico no atribuye competencias a los municipios sino que establece servicios obligatorios, las competencias provinciales giran en torno a estos servicios configurados jurídicamente como derechos subjetivos públicos.

4. Las competencias de coordinación, cooperación y asistencia son los medios para alcanzar los fines que dan sentido a la provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios: la garantía del equilibrio y solidaridad intermunicipales mediante la prestación integral de los servicios de competencia municipal.

5. Cooperación y asistencia y autonomía en el gasto integran el núcleo esencial de la autonomía provincial conforme a la doctrina sentada en la jurisprudencia constitucional. El principio de conexión vincula estas competencias con la financiación necesaria para la efectividad de su ejercicio. Se trata, entonces, de analizar los criterios actuales para la financiación provincial y valorar la coherencia exigida por el principio de conexión.

6. La cooperación y asistencia no agotan, sin embargo, las competencias provinciales. Estado y comunidades autónomas pueden delegar competencias en las provincias y asignarles la prestación de servicios supramunicipales. Las diputaciones pueden también fomentar los intere-

ses peculiares de la provincia en el marco de la legislación sectorial estatal o autonómica. La financiación de estas competencias corresponde al gobierno que delegue y asigne la prestación de servicios supramunicipales; las medidas de fomento corresponden a la hacienda provincial.

7. Llegados a este punto es necesario enmarcar la financiación provincial en el carácter bifronte de la autonomía local, esto es el reparto competencial del estado y comunidades autónomas en materia de autonomía local: la regulación de la autonomía provincial propia de las bases estatales y la correspondiente a la legislación autonómica de desarrollo.

8. Esta distribución de competencias gana claridad atendiendo a la doble dimensión en la configuración constitucional de la provincia: división territorial para el cumplimiento de las actividades del estado y entidad local determinada por la agrupación de municipios. La relación entre ambas concepciones resulta controvertida, las bases estatales financian la cooperación y asistencia provincial para la prestación de servicios municipales; en cambio las competencias materiales de eventual prestación de servicios supramunicipales o competencias delegadas deberían ser financiadas por los legisladores sectoriales, fundamentalmente los autonómicos.

9. La naturaleza funcional de las competencias provinciales remite a la idea fuerza a cuya luz debe contemplarse la financiación local y específicamente la provincial: municipios y provincias integran un solo sistema político local; las competencias provinciales y municipales se proyectan sobre las mismas materias, no concurre una distribución competencial similar a la de diferentes niveles de gobierno; esta singularidad impone una conclusión aparentemente paradójica: no hay intereses provinciales diferenciables y, por tanto, oponibles a los municipales, hay intereses intermunicipales.

10. Esta realidad fundamenta, a su vez, los factores peculiares en las relaciones mantenidas entre provincias y municipios: la autonomía provincial solo cobra sentido en relación a la municipal, las competencias provinciales se dirigen a la efectividad del principio de subsidiariedad evitando que la falta de capacidad de gestión dificulte o impida el ejercicio de competencias municipales.

11. Leyendo conjuntamente los artículos 25 y 26 de la LRBRL se comprueba que el elenco de materias sobre el que los legisladores sectoriales deben atribuir competencias a los municipios se superpone con el listado de servicios que los municipios tienen la obligación de prestar. Si el legislador básico regula los servicios obligatorios y el legislador autonó-



mico asigna (fundamentalmente) las competencias parece inevitable que el desajuste provoque problemas de financiación.

12. Tras el juicio de hecho este trabajo medita en torno a un juicio de valor: cuales debieran ser las competencias de una instancia intermunicipal y la financiación correspondiente para su efectividad en una eventual reforma de la Constitución.

En lo que sigue se desarrollarán los puntos enumerados comenzando por un diagnóstico certero y cualificado. En el Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local figura las siguientes objeciones a la financiación provincial:

1. La articulación del sistema de transferencias incondicionales debería, a juicio de la Comisión, integrar el actual Fondo Complementario de Financiación, los impuestos cedidos estatales y las compensaciones del IAE (de mantenerse su regulación actual).

2. Por otro lado, la Comisión considera conveniente trasladar, en la medida de lo posible, las transferencias del Fondo de Asistencia Sanitaria a las Comunidades Autónomas, titulares de dicha competencia y traspasar también la gestión de los centros sanitarios de carácter no psiquiátrico, por los que las Diputaciones participan de aquel Fondo.

3. La Comisión considera necesario, en línea con lo propuesto para los Ayuntamientos, establecer un sistema de participación en los ingresos del Estado (PIE), revisado quinquenalmente y con una actualización anual basada en el mismo índice. Este sistema de participación debería distribuirse de acuerdo con variables que se correspondan con la atribución de competencias al ámbito provincial. Así, se consideran tres variables relevantes que, debidamente ponderadas y actualizadas, deberían constituir la base del reparto de las transferencias.

a) En primer lugar, la población oficial en los Municipios de menos de 20.000 habitantes de la provincia, con el objeto de señalar el marco competencial básico de las Diputaciones en ese colectivo.

b) En segundo lugar, el número de municipios menores de 1.000 habitantes en la provincia como variable representativa de la función del apoyo administrativo y de fijación de la población al territorio en los pequeños Municipios donde las posibilidades de prestar servicios de calidad a los ciudadanos son más limitadas y el papel de las Diputaciones adquiere un mayor protagonismo.

c) Finalmente, una tercera variable de población ajustada, que tenga en cuenta en la proporción adecuada de la provincia, la población mayor a 65 años, la dispersión de la población, la superficie provincial y, en su caso, alguna variable orográfica que tenga en cuenta los costes asociados al ejercicio de las competencias provinciales.

Estas recomendaciones, en principio, responden de manera cabal al sentido y naturaleza de la provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios. En este trabajo se abordará el tema de la financiación provincial siguiendo los criterios reguladores para la asignación del gasto en el marco de la constitución financiera: la coherencia entre distribución de competencias y el reparto de las cargas en la financiación de los diversos niveles de gobierno. Un gobierno es autónomo si cuenta con competencias propias y financiación incondicionada. Este binomio marca la estrecha conexión entre competencias, gastos e ingresos. La razón fundamental de esta indisociable relación descansa sobre el principio democrático: la legitimidad para decidir políticas y la consiguiente de rendición de cuentas; un postulado con claras implicaciones en las relaciones intergubernamentales: prohibición que un determinado nivel de gobierno adopte decisiones sobre los gastos de otro. En definitiva, el principio de conexión entre las competencias y el gasto se erige en la regla general que rige la distribución de recursos en un estado compuesto (Medina Guerrero, 2004).

Tomando como premisa esta introducción procede analizar las competencias provinciales para constatar y valorar la conexión con el gasto. El Tribunal Constitucional ha declarado que el núcleo de la autonomía provincial está integrado por las competencias de cooperación y asistencia a los municipios y la libre asignación del gasto para hacerlas efectivas (STC 109/1998). El problema a la hora de ponderar y cuantificar con objetividad los ingresos y gastos necesarios en el ejercicio de las competencias provinciales se halla en su naturaleza. Si la definición tópica de competencia consiste en la proyección de funciones (potestades) sobre materias y actividades, la singularidad de las competencias provinciales es su carácter funcional, propio de una entidad local instrumental. En efecto, la provincia proyecta sus competencias sobre las competencias municipales, su objeto es la intermunicipalidad.

El artículo 36 de la LRBRL señala tres competencias funcionales como competencias propias de la provincia: coordinación, cooperación y asistencia. La estructura de la norma diferencia entre coordinación por una parte y

cooperación y asistencia por otra. Más tarde se analizará la corrección de este elenco competencial, veamos ahora las competencias municipales sobre las que se proyectan las tres funciones. La coordinación se dirige a la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal para garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales en la totalidad del territorio provincial (artículo 31.2 a). En estrecha relación con este precepto ha de tenerse en cuenta el apartado 3 del artículo 26 donde se recoge que las competencias de asistencia de las diputaciones a los municipios se dirigirán preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos. Coordinación y asistencia, el núcleo de la autonomía provincial, tienen como referencia los servicios mínimos y obligatorios prestados por los municipios. A su vez la obligatoriedad de estos servicios lleva al artículo 18 dedicado a los derechos y deberes de los vecinos que en el apartado 1 g) reconoce la exigencia de la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio. La obligatoriedad en la prestación del servicio por parte del municipio confiere al vecino un derecho público subjetivo similar a la petición de consultas populares, al ejercicio de las iniciativas populares o la participación en la gestión municipal. La singularidad de la autonomía local, de entrada y a reserva de posteriores matices, tanto municipal como provincial, gira en torno a la prestación (suministro, provisión) de servicios obligatorios de competencia municipal; los municipios para prestarlos directamente y las provincias para asegurar su prestación integral y la asistencia a los de menor capacidad económica y de gestión.

A la luz de esta premisa conviene diferenciar el régimen jurídico de un servicio obligatorio y el de una competencia. Un servicio es un derecho subjetivo público del vecino, una competencia es el marco jurídico para el impulso de una política diferenciada; los servicios se prestan, las competencias se ejercen. Es cierto que ambos conceptos admiten complementariedad, la propia expresión servicios de competencia municipal lo indica claramente, pero entre competencias y servicios pueden surgir desajustes que provoquen menoscabo sobre la autonomía municipal y provincial. La singularidad de la legislación sobre autonomía local revela perfectamente la inicial reciprocidad entre la prestación de servicios y el ejercicio de competencias y la regulación final de sesgar del lado de la prestación y en detrimento de la competencia (este el sentido y el objeto de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Autonomía Local).

Para entender la financiación local, municipal y provincial, debemos asumir una idea clave: municipios y provincias integran un solo sistema político local, el municipio es la entidad local básica y la provincia es una entidad local determinada por la agrupación de municipios (Zafra Víctor, 2015). El nexo de unión entre las dos entidades locales es los servicios de competencia municipal configurados como derecho público subjetivo de los vecinos. Esta regulación aparece recogida en la Ley de Bases de Régimen Local y constituye, por tanto, la premisa a partir de la cual las comunidades autónomas promulgan la correspondiente legislación de desarrollo. El estado no atribuye competencias a los municipios y las atribuidas a la provincia no son materiales sino funcionales para asegurar la prestación de servicios mínimos y obligatorios, la alusión en el artículo 36 sobre prestación de servicios supramunicipales y el fomento de los intereses peculiares de la provincia requieren la previa legislación sectorial, estatal y, sobre todo, autonómica.

*Para entender la financiación local debemos asumir que municipios y provincias integran un solo sistema político.*

El estado financia a municipios y provincias con arreglo a los servicios de prestación municipal y garantía provincial. En la medida que son las comunidades autónomas las que atribuyen competencias a los municipios y pueden atribuirles o delegarlas en las provincias, les corresponden financiarlas. Se llega así a una situación tan reveladora como desconcertante: el estado financia a las entidades locales constitucionalmente garantizadas pero no atribuye competencias, las comunidades autónomas atribuyen competencias pero no cumplen el principio de conexión entre competencias y gasto, esto es, no financian a municipios y provincias, en la mayoría de los casos subvencionan o sujetan a convenios la dotación económica en el ejercicio de competencias autonómicas atribuidas en precario (delegación o encomienda de gestión) a las entidades locales. Con la excepción de Andalucía, el resto de comunidades autónomas no han cumplido el mandato constitucional de garantizar la suficiencia financiera de municipios y provincias.

Teniendo en cuenta que son los servicios obligatorios y no las competencias municipales el criterio adoptado en las bases estatales para financiar a las provincias, no parece inadecuado constatar que la legislación estatal tiene como objeto la provincia, no tanto como entidad local, sino como división territorial para el cumplimiento de las actividades del estado. Hasta su desaparición, la subvención concedida por el estado para la elaboración del plan provincial de cooperación a las obras y servicios municipales cons-

tituía una expresión inequívoca de la provincia como parte de la administración periférica del estado, aunque en la elaboración del plan dispusiera la diputación, como órgano de gobierno, de autonomía para su aprobación final. El artículo 141 CE configura la provincia en una doble dimensión: como división territorial para el cumplimiento de las actividades del estado y como entidad local determinada por la agrupación de municipios, esta configuración dual ha suscitado una sostenida disputa entre el estado y las comunidades autónomas en torno al reparto competencial sobre la autonomía local, en especial sobre la provincia, constitucionalmente garantizada, pero vista con recelo e institucionalmente asediada por las comunidades autónomas. La partida destinada a sanidad que reciben las diputaciones de régimen común constituye un buen ejemplo de esta disparidad entre las regulaciones estatal y autonómica. El Informe, con buen criterio, recomienda que las competencias sanitarias desempeñadas en la actualidad por las diputaciones pasen a las comunidades autónomas; carece de sentido que una institución concebida en garantía y al servicio de la autonomía municipal ejercite competencias impropias. La STC 48/2004 declaró inconstitucional una ley catalana que asumía las competencias provinciales en sanidad al tiempo que pretendía los recursos necesarios para su ejercicio. El TC entendió que, de esta manera, la comunidad autónoma se apropiaba de un recurso no previsto en la Constitución además de privar a la diputación de ingresos provenientes del Estado.

*El estado financia a las entidades locales constitucionalmente garantizadas pero no atribuye competencias, las comunidades autónomas atribuyen competencias pero no cumplen el principio de conexión entre competencias y gasto.*

Las competencias provinciales reflejan de forma paradigmática la contradicción más arriba expuesta: el estado financia a las provincias pero son las comunidades autónomas las que determinan, en última instancia, su alcance competencial.

En los procesos de reforma estatutaria iniciados en la legislatura 2004-2008 una de las competencias reivindicadas por las comunidades autónomas fue la de régimen local. Buscando acotar la extensión de las bases estatales mediante la definición de competencias exclusivas, las comunidades autónomas procedieron a precisar funciones y especificar materias (el blindaje) para contrarrestar la vocación expansiva de las bases conteniendo su alcance al establecimiento de principios y directrices. De esta manera

desagregaron la materia régimen local en submaterias; órganos complementarios; modalidades de prestación de servicios; creación de entidades locales supramunicipales... sin embargo las bases estatales han condicionado muy débilmente la atribución autonómica de competencias locales y, en cambio, han posibilitado un amplio control de las comunidades, en particular respecto al ejercicio de las competencias provinciales con impacto directo y significativo sobre su financiación.

## **2. LA AUTONOMÍA PROVINCIAL EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL**

Para comprobar el contenido de la autonomía provincial, preservada en la Constitución como núcleo indisponible para el legislador, resulta necesario el estudio de la jurisprudencia constitucional. La autonomía local recibe en la Constitución el tratamiento de un principio o una directiva constitucional que los legisladores deben observar pero cuentan con amplio margen de configuración legal. Esta flexibilidad constitucional ensancha tanto las prerrogativas del legislador como la interpretación del Tribunal Constitucional y somete a las entidades locales a una inseguridad jurídica difícilmente comprensible con su aspiración de erigirse en un nivel de gobierno en la articulación territorial del estado autonómico.

Las entidades locales hasta 1999 no pudieron plantear recurso de inconstitucionalidad, además las restricciones impuestas en la modificación de la ley orgánica dificultan enormemente el acceso al Tribunal. El resultado ha sido que la autonomía local ha rebajado su relevancia política degradada a objeto de disputa competencial entre estado y comunidades autónomas pero no elevada a sujeto en condiciones de paridad institucional. El pronunciamiento clave sobre autonomía provincial tuvo lugar con la promulgación de un repertorio de leyes en Cataluña tras la STC 32/1981 en la que el Tribunal declaraba la inconstitucionalidad de una ley dirigida a suprimir las diputaciones. La inconstitucionalidad de la Ley 6/1980 sobre traspaso urgente de las competencias provinciales a la Generalidad no planteó al Tribunal problemas, la zona de certeza positiva aparecía nítida: el caso extremo de la supresión de una entidad local constitucionalmente garantizada; la doctrina de la garantía institucional respondía perfectamente a esta idea de protección de un mínimo como reducto indisponible para el legislador. En la STC 109/1998, por el contrario, el pronunciamiento debía contemplar la zona de penumbra entre la zona de certeza positiva (garantía institucional, contenido mínimo) y negativa (actividades y materias de ámbito autonómico).

El conflicto tuvo su origen en una cuestión de inconstitucionalidad planteada por órganos jurisdiccionales catalanes que señalaban la disconformidad de las Leyes 5/1978 y 23/1987, sobre competencias provinciales y sobre el plan único respectivamente, con la autonomía local constitucionalmente garantizada en los artículos 137 y 141 y el artículo 36 de la LRBRL. Para determinar el alcance de la inconstitucionalidad el Tribunal diferencia entre el núcleo protegido por la constitución y la configuración legal regulada por el legislador básico. En jurisprudencia anterior ambos criterios habían sido tomados en cuenta indistintamente por el Tribunal, vinculando, e incluso asimilando, la garantía constitucional y la competencia estatal sobre las bases recogida en el artículo 149.1.18. La argumentación del Tribunal era la siguiente: a diferencia de las materias enumeradas en el artículo 149.1, el apartado 18 remite a una acción reflexiva del estado. Esta críptica expresión la aclara el Tribunal de manera didáctica haciendo alusión a la doble acepción constitucional del término estado, en sentido amplio y en sentido estricto; mientras que las competencias estatales del artículo 149.1 correspondían al estado en sentido estricto, el apartado 18 define al estado en sentido amplio. Pese a lo forzado del título competencial (el régimen jurídico de las administraciones públicas) el razonamiento del Tribunal trata de justificar que la autonomía local forma parte del modelo de estado y, en consecuencia, no podía dejarse su regulación a la decisión política de cada comunidad autónoma. Ahora bien, no obstante la singularidad del régimen local como modelo de estado (en sentido amplio), el estado (en sentido estricto) no dispone de la competencia completa sobre la materia autonomía local, limita su alcance a los aspectos básicos por respeto a la legislación de desarrollo autonómica, un espacio lo suficientemente amplio que permita políticas propias, toda vez que las potestades autonómicas son de carácter legislativo y exceden las meramente reglamentarias.

*La singularidad del régimen local: el estado no dispone de la competencia completa sobre su autonomía sino que limita su alcance a los aspectos básicos por respeto a la legislación autonómica.*

Un año más tarde otra sentencia (STC 84/1982) caracterizará como bifronte la materia autonomía local para señalar que, tanto el estado como las comunidades autónomas, tienen competencias concurrentes para su regulación. Estamos ahora en condiciones de inferir una reveladora conclusión de esta naturaleza bifronte: las bases estatales tienen como objeto la

autonomía de municipios y provincias en cuanto entidades que integran el estado en sentido amplio; los servicios obligatorios configurados como derechos subjetivos públicos encajan en esta acepción estatal, los municipios no forman parte del estado en sentido estricto, no son administración periférica, pero su condición de entidades territoriales les hace destinatarios de funciones estatales, esto es divisiones territoriales para el cumplimiento de las actividades del estado (en sentido amplio). La ley estatal no limita su contenido al régimen local, lo extiende a los principios de la autonomía local para garantizar los derechos propios de un estado social. En la regulación de esta parte de la autonomía local el estado ha de observar las competencias autonómicas asumidas estatutariamente. De esta manera el resultado final de la mayor o menor amplitud de la autonomía local depende de la tensión entre el listado de servicios obligatorios impuesto por el estado (artículo 26.1 LRBRL) y el de materias sobre el que las comunidades autónomas atribuirán competencias a los municipios (artículo 25.2 LRBRL). La conclusión derivada de la calificación como bifronte de la autonomía local era que frente a las pretensiones intracomunitarias de las comunidades autónomas el Tribunal añadía las extracomunitarias de la relación directa Estado-entidades locales.

La estrategia autonómica en las reformas estatutarias de segunda generación fue justamente interiorizar la autonomía local como competencia exclusiva de la comunidad autónoma sobre organización territorial; intentaron minimizar lo extracomunitario maximizando lo intracomunitario. El Tribunal no avalará la aspiración autonómica (en especial las recogidas en el estatuto catalán) pero la STC 109/98 justificó el desplazamiento de las bases estatales por el anclaje estatutario de determinadas regulaciones de la autonomía local. Para fundamentar la inaplicación de la normativa básica en Cataluña el Tribunal condicionó la constitucionalidad de la legislación catalana cuestionada a un doble parámetro, bien la oposición frontal a los preceptos constitucionales, bien a la colisión contra las bases estatales. Distinguiendo entre constitucionalidad directa o inmediata e indirecta y mediata identifica el núcleo de autonomía provincial constitucionalmente protegido en la cooperación y asistencia a los municipios y a la libertad de gasto para la efectividad de estas competencias; en cambio considera básico, configurable legalmente pero no enraizado en la constitución, la elaboración de un plan provincial de cooperación de obras y servicios para los municipios, a juicio del Tribunal, el plan era un instrumento, un medio contingente y sustituible. La legislación catalana al suprimir los planes provinciales y sustituirlos por un plan único autonómico no incurrió en inconstitucionalidad porque preservó el mínimo requerido por las competencias de asistencia y cooperación. En la medida



que las diputaciones participen en la elaboración del plan único y las partidas que aportan se destinan a los municipios que integran su territorio, el mínimo de autonomía provincial protegido por la Constitución, el derecho a intervenir en los asuntos que les afecte, queda salvaguardado. Además, y esta consideración resulta significativa, el plan provincial no agota las funciones de cooperación y asistencia.

Ahora bien, aunque el plan provincial es un instrumento, el Tribunal reconoce que es la parte más relevante en el ejercicio de las competencias provinciales y, en efecto, el apartado del artículo 36 que regula las otras posibilidades de cooperación y asistencia no presenta diferencias fundamentales con el dedicado al objeto de los planes provinciales que justifique una regulación jurídica diferenciada. La Ley 57/2003 incluiría una modificación tras esta sentencia al objeto de clarificar el núcleo de la autonomía provincial indisponible para el legislador autonómico. Esta regulación sinuosa y a golpe de coyuntura dificulta una referencia fiable para la financiación provincial.

### **3. HACIA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL**

Las sentencias recaídas con motivo de la impugnación múltiple de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de Autonomía Local (STC 41/2016 y 111/2016) deben llevar a una reflexión detenida y a un planteamiento más ambicioso en torno a la autonomía de municipios y provincias. Las pretensiones iniciales del legislador eran reducir la autonomía municipal a la prestación de servicios a coste estándar fijado en decreto del consejo de ministros; ante las objeciones del Consejo de Estado cambió el coste estándar por el coste efectivo, el Consejo de Estado avaló la sustitución pero advirtió sobre la eventualidad de su mal uso. En cualquier caso y siendo ciertas las diferencias entre ambos costes, el denominador común entre ellos es el de rebajar el municipio a entidad periférica del ministerio de hacienda, división territorial para el cumplimiento de los fines del estado, esta vez, no tanto la garantía de derechos sociales como la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. En coherencia con estas pretensiones, la provincia desdibuja su dimensión de entidad local y, por el contrario, realza, igualmente, la de división territorial para el cumplimiento de los mismos fines del estado, ariete del ministerio para la supervisión y control en la prestación municipal de servicios al menor coste efectivo. Como se señalaba más arriba, en lugar de considerar municipios y provincias instancias para la garantía de los derechos públicos y subjetivos de los vecinos, se les considera medios para la reducción de costes. El Tribunal ha dejado claro que la configuración del

legislador básico, a condición de preservar el mínimo constitucionalmente garantizado, puede aumentar o disminuir la autonomía local y que, en consecuencia, la reducción operada por la LRSAL no es contraria a la Constitución pero, en un fallo interpretativo, señala que las competencias provinciales de coordinación son, en realidad, una variante de la asistencia; si del incremento de la coordinación se derivara autoatribución de competencias por parte de la provincia para imponer medidas a los municipios, se incurriría en inconstitucionalidad por atentado a la autonomía municipal.

La escasa densidad constitucional coloca en manos del correspondiente legislador, sea de autonomía (régimen) local, sea sectorial (competencias locales), la determinación y el alcance en las competencias y financiación de las entidades locales. Esta precariedad sume a los gobiernos locales en una evidente vulnerabilidad institucional y política. Se trata, pues, de fijar un ámbito competencial claro que constituya una base firme para fijar la financiación adecuada.

*La escasa densidad constitucional deja en manos del legislador el alcance de las competencias y la financiación de las entidades locales, que deja en una situación de vulnerabilidad institucional y política.*

Quizás la manera más gráfica de mostrar las debilidades de la autonomía local sea la de contraponer una materia de objeto del reparto competencial Estado-CC.AA a la idea de un nivel de gobierno. Expresión cabal de este sesgo es la previsión en la Ley 57/2003 de una conferencia sectorial de asuntos locales a la que los entes locales acuden por invitación del estado o las comunidades autónomas. Superar la condición de objeto y elevarla a la de sujeto requiere una constitución de detalle que remita a una ley de mayoría cualificada donde el binomio competencias propias y financiación incondicionada reciba el tratamiento adecuado. La autonomía local no puede quedar relegada a una materia de configuración legal, ha de integrar lo que K. Hesse llamara los elementos firmes del estado. Dejaría de ser, si así se regulara, una política sujeta a las servidumbres de la coyuntura, sector o asunto recortable como en la LRSAL.

En lo relativo a la provincia y su órgano de gobierno, la diputación, una constitución reformada debe guiarse por otro lema clarificador: lo importante no es el nombre, lo importante es la función. Como recomendara el Consejo de Estado en el Informe sobre las modificaciones de la Constitución, se

impone separar la provincia como administración periférica, esto es división territorial para el cumplimiento de las actividades del estado, de la provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios. Siguiendo esta admonición habría que constitucionalizar la intermunicipalidad, concebirla como modelo de estado en apoyo y garantía de la viabilidad institucional y política en un país de pequeños municipios, donde la estrategia de fusión o agrupación forzosa presenta más inconvenientes que ventajas.

La propuesta exige rigidez constitucional para dejar sentado que la instancia intermunicipal dispone de facultades de gobierno y administración al tiempo que remisión a ley de mayoría cualificada que regularía las competencias dirigidas a prestar asistencia a los municipios. La entidad intermunicipal podría desempeñar competencias materiales cuando la comunidad autónoma se las transfiriera o delegara o en el caso de servicios de prestación ventajosa desde el nivel intermunicipal.

Para las competencias funcionales de asistencia municipal habría que contemplar financiación incondicionada que, eventualmente, podría recoger la misma ley de autonomía local o valorar la posibilidad de otra ley específica sobre haciendas locales. La financiación de la intermunicipalidad debe observar la sugerencia de la Comisión:

*En la medida en que la capacidad fiscal propia de los gobiernos provinciales está en la actualidad circunscrita a la eventual aplicación de un recargo sobre el IAE y a la aplicación de algunas cargas sobre los usuarios (tasas y precios públicos fundamentalmente), carece de sentido en el momento presente incluir indicadores de capacidad en la fórmula de reparto de la PIE, al contrario de lo que se propone para los Ayuntamientos.*

El criterio que ha de regir la financiación intermunicipal es el de necesidad. La población como variable clave y el coste para la prestación de servicios o el ejercicio de competencias municipales. En este sentido cabe someter a reflexión y revisión la idea de servicio obligatorio tradicional identificado con las obras de alumbrado, pavimentación, alcantarillado, acceso al núcleo de población, instalaciones deportivas... y pensar, además, en los servicios personales, el medio ambiente o el desarrollo local. Como se ha reiterado a lo largo de la exposición la intermunicipalidad es impensable sin los municipios, la tautología llama la atención para diseñar la financiación intermunicipal a partir de los cambios requeridos por la financiación de los municipios. Así lo señalaba el informe de la Federación Española de Municipios y Provincias:

*A día de hoy, y en un contexto en el que los gobiernos locales vienen ampliando notablemente su campo de actuación, trascendiendo lo que tradicionalmente ha sido la provisión de bienes y servicios básicos (abastecimiento de aguas, recogida y tratamiento de residuos, alumbrado público, vías urbanas, policía local, extinción de incendios...) y adentrándose en el terreno de los servicios personales vinculados al bienestar de la población (servicios tales como guarderías, políticas de integración de inmigrantes, de igualdad de género, de apoyo a jóvenes, ancianos u otras minorías, ...) parece también obvio que los instrumentos de financiación local deben resultar acordes con este nuevo marco competencia (FEMP, 2008).*

En coherencia con este nuevo marco competencial de los municipios, la intermunicipalidad no puede quedar limitada a la coordinación municipal para prestación de servicios al menor coste efectivo como pretende la LRSAL. Tampoco su autonomía relegada al mínimo establecido por el Tribunal en la STC 109/1998, desvincular las potestades de las competencias y considerar que la planificación no integra la zona de certeza de la autonomía provincial, supone, por el contrario y en nombre de los parámetros constitucionales manejados por el propio Tribunal, desfigurar la institución, hacerla irreconocible y reducirla a un simple nombre. La degradación fue patente, cuando tras el fallo, la Ley 57/2003 añadió el siguiente precepto:

*Asegura el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economía en la prestación de estos servicios mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal. Con esta finalidad, la Diputación podrá otorgar subvenciones y ayudas con cargos a sus fondos propios para la realización y mantenimiento de obras y servicios municipales que se instrumentarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos.*

Rebajar la autonomía provincial a la concesión de subvenciones implica declarar su innecesariedad y justificar su eliminación, un dato incuestionable a la luz del ámbito de aplicación de la Ley de subvenciones que solo excluye las tramitadas en los planes provinciales<sup>(1)</sup>; la diputación sujeta a concurrencia competitiva las ayudas a los municipios contradiciendo su razón de ser, concediendo las ayudas a los municipios con la capacidad de gestión suficiente como presentar solicitudes en condiciones ventajosas de y en perjuicio de los que realmente necesitan asistencia provincial. Con estas prácticas la provincia se equipara a la comunidad autónoma; en lugar de un eslabón que

---

(1) Germán Fernández Ferreres La aplicabilidad de la Ley General de Subvenciones a las Entidades Locales y, en particular, a las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias de cooperación económica a los municipios Cuadernos de Derecho Local Número 5. No obstante la Ley 24/2005 de Reforma para el Impulso a la Productividad excluyó del ámbito de aplicación de la ley de subvenciones otros planes o programas provinciales destinados a los municipios.

articula las relaciones entre las comunidades autónomas y las entidades locales, duplica las instituciones autonómicas renunciando a su singularidad de gobierno local intermedio. La intermunicipalidad no es solo gestión y administración, requiere gobierno; no es un sumatorio indiferenciado de solicitudes municipales, ni un repertorio de necesidades municipales apreciadas desde otro nivel de gobierno, se trata de un interés local compartido necesitado de dirección política por una entidad de matriz local. La instancia intermunicipal en una constitución reformada debe trascender la condición de financiadora de municipios: gobierno intermediario, gobierno innecesario; debe añadir valor con las economías de escala aportadas por un personal profesionalmente cualificado. La crítica a las diputaciones como reducto clientelar donde ubicar a los deudos está justificada; ahora bien su ventaja comparativa es la de una entidad de matriz local integrada por representantes municipales y con recursos humanos de singular solvencia técnica que, aisladamente, los municipios no pueden sufragar. El gasto en personal es la expresión más acabada de su naturaleza instrumental y de sus competencias funcionales, de hecho la principal partida de gasto de las diputaciones de régimen común es la correspondiente a remuneraciones de personal. Así debe ser, aunque todo se conjura para que la política de recursos humanos no sea un objetivo prioritario de los gobiernos provinciales: las presiones sindicales; los intereses corporativos; sus efectos a largo plazo particularmente relevantes en una institución con legitimidad de segundo grado, favorecen, paradójicamente, la externalización de servicios. Esta realidad aparece como el mayor escollo para justificar la existencia de un gobierno intermedio. Claro está también repercute negativamente en los parámetros para su financiación.

Un período constituyente, como brillantemente escribiera H. Arendt, lleva a mirar el pasado con ojos de futuro, no parte de cero, cuenta con un bagaje decantado por el tiempo y, recordando el pensamiento arendtiano de J. Habermas, continúa selectivamente la tradición. Si los planes provinciales se elaboraban para su financiación siguiendo los datos recogidos en la Encuesta de Infraestructuras y equipamientos locales, la planificación se impone como una premisa para la dirección política de la intermunicipalidad; pero los planes intermunicipales no se hacen para los municipios sino con los municipios, en una interacción constructiva a través, por ejemplo, del procedimiento de concertación previsto en el artículo 13 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía, cualquier prioridad municipal debe ser ponderada con visión intermunicipal. El coste de estos servicios constituye el parámetro fundamental para financiar las competencias asignadas a las ins-

tancias intermunicipales. Las competencias de coordinación y cooperación no dan cuenta cumplida de la relación institucional entre dos entidades que integran el mismo nivel de gobierno; si la coordinación implica supremacía institucional y la cooperación voluntariedad, la provincia no coordina desde la jerarquía, tampoco coopera voluntariamente, está obligada a prestar asistencia y debe hacerlo mediante un procedimiento similar al expuesto en la ley andaluza.

#### 4. CONCLUSIONES

Tras esta panorámica la conclusión se impone: la financiación intermunicipal, al igual que sus competencias, resulta indisociable de las competencias y financiación municipal; la funcionalidad de sus competencias y el carácter instrumental (con legitimidad indirecta) de su naturaleza confiere predominio a los criterios de necesidad sobre los de capacidad, a las transferencias incondicionadas sobre los espacios fiscales propios. Sin embargo la tendencia es la disminución de los ingresos provinciales, baste traer a colación la supresión de los fondos destinados a financiar el plan provincial de obras y servicios. La comparación entre el porcentaje de gasto de las diputaciones (9.9%) con el de los municipios (84.6%) muestra de modo palmario *la tendencia a la marginalidad en el panorama institucional que el legislador ha venido otorgando a la provincia y que confirma ese papel instrumental que se le dota a la misma frente a las competencias municipales*<sup>(2)</sup>. Esta conclusión, recogida en el Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España, refleja una realidad inequívoca pero la clave de bóveda en la asimetría de los recursos recibidos por ambas entidades locales radica en la inadecuada comprensión y regulación de su indisociable relación. El efecto más pernicioso de la LRSAL ha sido justamente romper la comunidad política local. Se trata de encaminar de la mejor manera un pacto entre las diferentes fuerzas políticas que valore la intermunicipalidad como modelo de estado.

Los problemas políticos no admiten soluciones científicas, técnicas o jurídicas, pero ninguna decisión política sobre autonomía local debe adoptarse al margen de la economía, la hacienda y el derecho. La reciprocidad entre ambos campos ha de asumir que el conocimiento externo es imprescindible para aplicar decisiones pero no para tomarlas; las teorías del federalismo fiscal cuentan con un acervo acrisolado de criterios para la financia-

---

(2) Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España Fundación Democracia y Gobierno Local Madrid 2011.

ción local: modelos que conjuguen espacios fiscales dirigidos al cumplimiento del principio de corresponsabilidad con un sistema de transferencias que garantice la suficiencia y equidad interterritorial. Ambos presupuestos ofrecen, como en cualquier dilema político, ventajas e inconvenientes. La prevalencia de la fiscalidad propia propicia la rendición de cuentas, el contraste entre costes y beneficios de los tributos satisfechos y los bienes recibidos, pero provoca una rivalidad dañina entre localidades con repercusión negativa en las bases imponibles que haga insostenible la prestación de servicios públicos. En contrapunto la transferencia incentiva las prácticas clientelares y la desvinculación del coste en la tributación y el beneficio de bienes públicos. La autonomía de la política radica justamente en la capacidad de articular la tensión entre bienes igualmente valiosos y en última instancia incompatibles, para que la relación sea llevadera en lugar de destructiva. La preeminencia de uno sobre otro es una decisión política cuyas consecuencias puede señalar la ciencia pero, en ningún caso, resolver.

Siguiendo estas lecciones habría que pensar el lugar de la intermunicipalidad en el estado autonómico, la conveniencia de constitucionalizar una instancia entre los municipios y las comunidades autónomas, que relacione un municipalismo fragmentado y poco poblado porque prescindir este gobierno intermedio condena a los municipios a la tutela, el control y la financiación condicionada.

## **BIBLIOGRAFÍA**

FEMP, *La financiación local en España: Radiografía del Presente y Propuestas de Futuro*, 2008.

FERNÁNDEZ FERRERES, GERMÁN, «La aplicabilidad de la Ley General de Subvenciones a las Entidades Locales y, en particular, a las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias de cooperación económica a los municipios» *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 5. Págs. 7-33, 2004.

MEDINA GUERRERO, M., *La protección constitucional de la autonomía financiera de las entidades locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, 2004.

VV.AA. *Libro Verde. Los gobiernos locales intermedios en España*, Fundación democracia y gobierno local, Madrid, 2011.

ZAFRA VÍCTOR, M., *Respaldo político para buenas ideas. Mi experiencia en dos direcciones generales sobre gobiernos locales*, Justel, Madrid, 2015.





## CAPÍTULO XVI

---

# **RELEVANCIA DE LA PLANIFICACIÓN COMO PRINCIPIO DE ACTUACIÓN PARA UNA MEJOR ORGANIZACIÓN DE LA GESTIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL**

José Domingo GALLEGO ALCALÁ  
*Funcionario de Administración Local con Habilitación Nacional*  
*Secretario Interventor de Administración Local*  
*domingogallego@hotmail.com*



## **RESUMEN**

El presente trabajo tiene por objeto analizar los positivos efectos que al principio de buena administración supone implantar una cultura de planificación, en particular en el ámbito tributario municipal, aspecto directamente relacionada con los planes presupuestarios y las Ordenanzas Fiscales, obligación que se ha visto reforzada tras la entrada en vigor de las Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

## **PALABRAS CLAVE**

Planificación, Plan Anual Normativo, Plan de contratación, Reglamento Municipal, gestión tributaria.

## **ABSTRACT**

The purpose of this paper is to analyze the positive effects that the principle of good administration implies to implement a culture of planning, in particular in the municipal tax area, aspect directly related to the plans Budgetary and fiscal ordinances, an obligation that has been reinforced after the entry into force of the law 39/2015, of 1 October, of common administrative procedure of the public administrations, as well as the law 40/2015, of 1 October, Legal regime of the public sector.

## **KEYWORDS**

Annual Regulatory Plan, planning, procurement, Municipal regulation, tax Management Plan.



## 1. INTRODUCCIÓN

Es una realidad que los Ayuntamientos, en cuanto Administración más próxima a los ciudadanos, precisan de unos adecuados medios y recursos para desempeñar el relevante haz de competencias y servicios públicos atribuidos por el ordenamiento jurídico. Para ello será determinante poder contar con instrumentos y herramientas capaces de implantar una cultura de la planificación que permita mejorar la calidad normativa, y todo ello con la suficiente antelación (evitándose la urgencia del diario).

No podemos estar más de acuerdo con Daniel Innerarity<sup>(1)</sup> cuando reflexiona que:

*«No es la urgencia la que impide elaborar proyectos a largo plazo, sino la ausencia de proyecto la que nos somete a la tiranía del presente.»*

Si nos acercamos a una posible definición de planificación, según la acepción del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española implica: *«Plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado».*

Junto a esta definición, son susceptible de destacarse un gran número de enunciados acerca de la planificación, destacando aquí la promulgada por Jiménez, en el año 1982, al indicar que: *«La planificación es un proceso de toma de decisiones para alcanzar un futuro deseado...»*

Es por tanto clave que los gestores públicos elegidos por la ciudadanía hayan definido su programa de desarrollo económico, tratando de mitigar la incertidumbre, o al menos reducir la misma a un lógico y asumible ámbito de actuación. No es objeto del presente trabajo ahondar en la distinción entre la planificación estratégica y la operativa, si bien indicaremos si quiera sea a modo de vuela pluma que aquella, en el ámbito municipal, estaría recogida

---

(1) El Futuro y sus enemigos. Una defensa de la esperanza política. Editorial Paidós.165.año 2009.

en el programa electoral del partido político, con una previsión temporal cuyo alcance coincidiría con el mandato de 4 años, mientras que la planificación operativa vendrían desarrollada con un carácter anual (coincidiendo con el plazo del Plan Anual Normativo establecido en el Artículo 130 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas), centrándose en los diferentes ámbitos de actuación (concejalías municipales).

Dentro de los criterios inspiradores del Plan Anual normativo Municipal pueden citarse a mero título de ejemplo los contemplados por el Ayuntamiento de Madrid, mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local en sesión de 30 de noviembre de 2017, siendo estos: seguridad jurídica y confianza legítima en el ordenamiento jurídico del Ayuntamiento de Madrid; la congruencia de las iniciativas normativas propuestas entre sí y respecto del ordenamiento jurídico municipal; así como la eliminación de continuas modificaciones de la regulación en un determinado ámbito material en breves períodos de tiempo.<sup>(2)</sup>

Dicha planificación se aborda con mayor énfasis en el segundo apartado o capítulo del presente trabajo, donde trataremos de aportar una visión panorámica de las diferentes modalidades de planificación en el ámbito local, pudiendo advertir el hecho de que aun cuando no lo pareciera a simple vista, las mismas se encuentra relacionadas. Dedicaremos atención al Plan Presupuestario a Medio Plazo (con su conexión con el Presupuesto Anual), al Plan Anual Normativo, al Plan de Contratación, al Plan Estratégico de Subvenciones, actuaciones todas ellas preceptivas y con especial incidencia en la organización municipal.

Es una realidad que la contratación pública, y a la posibilidad de contar con un Plan en esta materia adquiere significado especial, pues no es vano constituye una de las actividades de mayor relevancia y efectos que pueden desempeñar las entidades locales para la satisfacción del interés público. Sobre la Hacienda Municipal descansa la no siempre reconocida labor y misión de recaudar los ingresos públicos precisos o necesarios para prestar unos servicios públicos de calidad, debiendo recordar que a tenor del Artículo 105 de la Ley 7/85, de 2 de abril, de bases de régimen local (LRBRL), se deberá de dotar a las Haciendas locales de recursos suficientes para el cumplimiento de los fines de las entidades locales.

---

(2) [https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2017\\_68.pdf?idNormativa=1f8a03455e020610VgnVCM1000001d4a900aRCRD&;nombreFichero=ANM2017\\_68&cacheKey=11](https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2017_68.pdf?idNormativa=1f8a03455e020610VgnVCM1000001d4a900aRCRD&;nombreFichero=ANM2017_68&cacheKey=11)

De inicio subrayaremos que los tributos merecen un destacado papel en el Capítulo de ingresos de los presupuestos municipales, entendiendo por estos: ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración pública como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la ley vincula el deber de contribuir, con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos. Repárese que por exigencia de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el presupuesto deberá supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En todo caso, tal y como proclama el Artículo 2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución. Tras años de experiencia en la «trinchera de lo local», hemos advertido que en ocasiones se presta por las Alcaldías y Concejalías Delegada de Economía y Hacienda específico protagonismo en cuanto a la política de gastos de la Corporación, relegando a un segundo plano en la agenda política la planificación y gestión de los ingresos tributarios, siendo ello a nuestro entender un craso error. No negamos que, durante muchos años, especialmente con ocasión de los ingresos provenientes de la actividad urbanística, las arcas públicas locales ingresaron importantes cuantías económicas que permitieron afrontar gastos corrientes e inversiones sin especial preocupación, así como incrementar de modo significativo las plantillas de personal de las Corporaciones Locales.

Llegado a su fin los años del «boom» del ladrillo y del cemento, los gestores públicos tuvieron que proyectar alternativas tendentes a mantener (quizás no los estándares de calidad) los servicios públicos, así como actividades, que habían sido incluidas en la agenda política, siendo especialmente el IBI el principal asidero al que las Corporaciones Locales se aferraron para salvar el temporal. Ello se agravaba por cuanto en no pocos supuestos las Corporaciones Locales, tras años con un importen volumen de aumento de ingresos económicos, habían asumido la prestación de servicios públicos que superaban los mínimos exigidos en el Artículo 26 de la LRBRL.

En este contexto y escenario las Alcaldías tuvieron y tienen en muchas ocasiones que convertirse en alquimistas para garantizar el ejercicio de las competencias establecidas en el Artículo 25 de la LRBRL, sin olvidar los servicios mínimos obligatorios a los que acabamos de hacer mención, que

deberá de ser complementada con lo previsto en la respectiva Legislación Autonómica, como acontece en la Comunidad Autónoma de Andalucía fruto de la Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía, o en la Comunidad Autónoma de Galicia, mediante la Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la Administración Local de Galicia.

Es ilustrativo el Artículo 92 de dicha normativa, facultándose a los municipios turísticos de la Comunidad Gallega para establecer tributos o recargos específicos, de acuerdo con la legislación de las haciendas locales.

*Los tributos merecen un papel destacado en los ingresos municipales, con el fin de contribuir a obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos.*

Ciertamente las Entidades Locales carecen de potestad originaria para establecer tributos (Artículo 4.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria), como se encarga de matizar a su vez el Artículo 133.1 de la Constitución Española, si bien no deja de ser cierto igualmente que las Entidades locales disponen de autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las Haciendas locales y en las Leyes que dicten las Comunidades Autónomas.

Ello podría suscitar en el lector un primer interrogante, atinente a poner en tela de juicio una autonomía local plena que deja en manos de terceras Administraciones Públicas el establecimiento y exigencia de tributos, pues quizás subyace en ello la situación de subordinación o inferioridad que en el vigente ordenamiento jurídico merecen las Entidades Locales.

Es una realidad que las Entidades Locales tienen un poder tributario no primigenio, sino derivado, lo que implica que carezcan de capacidad para aprobar leyes, y todo lo más como ulteriormente recordaremos aprobar Ordenanzas y Reglamentos con base al procedimiento establecido en el Artículo 49 de la LRBRL.

En definitiva, podemos revelar que dicho poder tributario derivado de las Entidades Locales supone las siguientes intervenciones municipales, algunas preceptivas y otras potestativas:

1. Preceptivamente, las Entidades Locales vendrán obligadas a exigir los tributos que el TRLRHL determine y establezca como de exacción obligatoria, tales como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles —IBI—, el



Impuesto sobre Actividades Económicas —IAE— y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica —IVTM—, en donde las Entidades Locales podrán graduar la presión fiscal, incrementando o reduciendo los tipos de gravamen —dentro de los tipos mínimo y máximo establecidos en el TRLRHL.

2. Potestativamente, los Ayuntamientos decidirán la aplicación de determinados beneficios fiscales previstos en el TRLRHL.

3. Potestativamente, acordarán el establecimiento de aquellos tributos que el TRLRHL establezca con carácter de exacción potestativa o voluntaria, tales como las tasas, contribuciones especiales, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras —ICIO— o el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana —IIVTNU—, por lo que en estos casos deberán ajustarse a lo previsto en el TRLRHL.

Mención particular merece respecto de estos últimos el IIVTNU, el cual ha quedado seriamente afectado (a modo de herida de muerte) tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de mayo de 2017, al calificar de auténtica ficción jurídica al presumir la existencia de un incremento de valor en la transmisión de los terrenos urbanos.

Insistimos que se juzga no sólo necesario sino urgente que el legislador sea diligente y responsable, y que modifique más pronto que tarde la actual redacción del Impuesto. Es claro el Tribunal Constitucional al indicar:

*«la forma de determinar la existencia o no de un incremento susceptible de ser sometido a tributación es algo que sólo corresponde al legislador llevando a cabo las modificaciones o adaptaciones pertinentes en el régimen legal del impuesto que permitan arbitrar el modo de no someter a tributación las situaciones de inexistencia de incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana.»*

Tal reivindicación no es fruto de nuestra subjetiva valoración, sino que es un clamor popular (si se me permite la licencia lingüística) por parte de la Comunidad Local. En este sentido leemos en resumen de noticia de la Federación Española de Municipios y Provincias, que ésta a través de su Presidente, ha reivindicado al Gobierno que tramite en el Congreso la reforma del impuesto de plusvalía para dar seguridad jurídica a su cobro tras fallar el Constitucional que no se debe pagar si se vende un piso con pérdidas.<sup>(3)</sup>

De especial interés práctico a la gestión del impuesto es la reciente Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo,

---

(3) <http://www.femp.es/comunicacion/noticias/meritxell-batet-y-abel-caballero-mantienen-un-primer-encuentro-productivo-0>

Sección 2ª, 1163/2018, de 9 de julio de 2018 (Rec. 6226/2017), la cual considera que, tras la STC 59/2017, pueden las Corporaciones Locales liquidar el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) en los casos en los que no se acredita por el obligado tributario la inexistencia de incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana.<sup>(4)</sup>

A pesar de los debates, reflexiones y comentarios que en los operadores jurídicos ha suscitado la Sentencia del Tribunal Constitucional, a fecha de redacción de estas líneas (mes de julio de 2018) se continúa a la espera de que el proyecto de ley de reforma parcial de la Ley de haciendas Locales en las materias anuladas por el TC sea aprobado por las Cortes Generales (con su inmediata incidencia en la planificación municipal en materia de ingresos), reforma que de modo sucinto indicaremos se basa en dos aspectos: El establecimiento de un supuesto de no sujeción en el caso en que el sujeto pasivo acredite que no ha obtenido un incremento de valor y en segundo término la sustitución del criterio de determinación de la base imponible mediante porcentajes anuales aplicables sobre el valor catastral, para sustituirlo por un sistema de coeficientes máximos aplicables sobre el valor declarado del terreno, valor susceptible de comprobación administrativa.

Con carácter meramente ilustrativo de los efectos que a las Haciendas Locales transmite la ausencia de seguridad jurídica en la gestión del impuesto, teníamos ocasión de leer en prensa escrita que el Ayuntamiento de Málaga ha sido condenado en veinte sentencias a la devolución de 2.000.000,00€, siendo 504 los recursos por parte de contribuyentes en el organismo autónomo de Gestión Tributaria que ha supuesto la devolución de un total de 515.825 euros por reclamaciones presentadas por la vía administrativa en relación con este tributo.<sup>(5)</sup>

El Impuesto en cuestión alcanza una notable incidencia en los presupuestos municipales, siendo ciertamente las políticas económicas municipales un catalizador para dinamizar y potenciar la economía local, y en tal sentido el presupuesto municipal se convierte en una herramienta decisiva, por cuanto además en el mismo se ordenarán los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias, sin perjuicio a su vez de la disponibilidad de recoger sus ingresos, sin condicionamientos injustificables.

---

(4) Pendiente de su publicación en BOE a la fecha de redacción del presente trabajo.

(5) <http://www.diariosur.es/malaga-capital/veintena-sentencias-condenadas-20180703133258-nt.html>

Como se aprecia de una simple lectura, adquiere importancia capital un exigente y riguroso ejercicio de la potestad tributaria de las Corporaciones locales, potestad que se encuentra en directa conexión con la suficiencia financiera reconocida en el Artículo 142 de la Constitución Española<sup>(6)</sup>.

El Artículo 4 de la LRBRL reconoce a la Entidad Local la potestad tributaria y financiera, y a su vez (conviene no obviarlo), contempla la potestad reglamentaria (anudada a la potestad tributaria de la Corporación en materia de Ordenanzas Fiscales), así como la potestad de programación o planificación, la cual se reconoce por tanto con carácter propio e independiente a lo establecido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

Corresponde por tanto a las Entidades Locales el ejercicio de la potestad reglamentaria en materia tributaria, que con base al Artículo 106 de la LRBRL, se ejercerá a través de Ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos propios y de Ordenanzas generales de gestión, recaudación e inspección.

A la vista de lo señalado, es meridiano que las Entidades Locales podrán, e inclusive deberá, ejecutar con acierto y equilibrio la potestad tributaria con objeto de desarrollar con carácter material y no meramente formal la autonomía preconizada en el Artículo 140 de la Constitución Española, adoptándose los actos y acuerdos que permitan a la Hacienda Municipal recaudar los recursos necesarios, y todo ello empleando como faro que guía las decisiones el actuar con criterio de economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.

*La Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera contempla la planificación presupuestaria a través de la definición de un marco a medio plazo.*

Singularmente en el apartado de gasto, las Corporaciones Locales deberán de realizar una asignación equitativa de los recursos públicos, verificándose que su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía. Tales previsiones son desarrolladas por la Ley Orgánica 2/2012 de 27 abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, cuyo preámbulo menciona la gestión presupuestaria, y la planificación pre-

---

(6) «.....se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.»

supuestaria a través de la definición de un marco presupuestario a medio plazo.

El Artículo 7.2 se encarga de enfatizar nuevamente la importancia de una buena gestión, desarrollo del principio de buena Administración reconocido en el Artículo 31 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.<sup>(7)</sup>

*«La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público.»*

Dicho lo anterior, en todo caso y como regla general de obligatorio recordatorio indicaremos que es deber de las Administraciones Públicas (quizás debería de ser uno de los primeros preceptos que citar a los Alcaldes y Alcaldesas en sus primeros días tras tomar posesión del cargo):

*«servir con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.»<sup>(8)</sup>*

A tenor del Artículo 2.1 apartado b del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 marzo, son recursos propios, entre otros, los constituidos por: tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales.

Con relación a dichos recursos, reside en las entidades locales la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, lo que conlleva se lleve a cabo el pertinente diagnóstico y análisis que permita una mejor prestación de dicha competencia, valorándose a su vez la conveniencia de optar por su delegación a favor de la comunidad autónoma o en otras entidades locales en cuyo territorio estén integradas, con base al Artículo 7.1 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.

---

(7) Se garantiza el derecho a una buena administración, en los términos que establezca la ley, que comprende el derecho de todos ante las Administraciones Públicas, cuya actuación será proporcionada a sus fines, a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca.

(8) Art.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Como reciente ejemplo de ejercicio de dicha delegación, en el BOJA del día 06/07/2018, donde se publica el Acuerdo del Ayuntamiento de Estepa (Sevilla), delegando en favor del Organismo Provincial de Asistencia Económica y Fiscal (OPAEF), la encomienda de facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación tributaria de los ingresos de derecho público de este Ayuntamiento.<sup>(9)</sup>

En todo caso creemos que la Hacienda Municipal actual es diferente, y se enfrenta a nuevos retos y exigencias que no guardan relación con el contexto económico, social e inclusive demandas vigentes a la aprobación de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas locales, lo que exige nuevas respuestas y soluciones. En consecuencia, se antoja a nuestro entender con carácter improrrogable afrontar el debate relativo al modelo de financiación local, en línea similar a lo producido recientemente con relación al modelo de financiación autonómica.<sup>(10)</sup>

Creemos que el cada vez mayor elenco de competencias municipales requiere de la aplicación extensiva y generosa del compromiso establecido en el Artículo 9.2 de la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, con Instrumento de Ratificación de 20 de enero de 1988, cuando indica que: «Los recursos financieros de las Entidades locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley.»

*La administración local es un buen banco de pruebas para el Estado de bienestar que implica, en última instancia, el éxito de las políticas autonómicas y centrales.*

A modo de conclusión a este primer capítulo deseamos indicar que somos de la firme convicción y creencia que deben despojarse de las gafas de la incertidumbre y del prejuicio aquéllos que consideran a la Entidad Local como una Administración menor, y en cierta medida egoísta en su proceder. Creemos que todo lo contrario el laboratorio de pruebas que es para el Estado de Bienestar la Administración Local implica de modo directo y palmario que el progreso, evolución y mejoras de la Administración Local implican en última instancia el éxito de la Comunidad Autónoma y del Estado en su conjunto, como parte de un Estado descentralizado que debe quizás afrontar con

---

(9) <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2018/130/82>

(10) Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, de julio de 2017.

igual altura de miras y responsabilidad el papel y rol que están llamados a jugar (en el plano no meramente formal, sino el material) las Diputaciones Provinciales.

En todo caso, éste sano debate no forma parte de este trabajo, y en consecuencia comprenderá el lector que no dediquemos adicionales referencias para centrarnos en la materia que ocupa las presentes reflexiones.

## 2. PLANIFICACIÓN TRIBUTARIA

De inicio conviene destacar que la propia Constitución Española obliga a todas las Administraciones Públicas a adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, siendo para ello determinante la elaboración de los **Planes Presupuestarios a medio plazo** (con un período mínimo de tres años), previstos en el Artículo 29 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.<sup>(11)</sup>

Se han suscitado dudas e interrogantes relativos al órgano municipal competente para aprobar el marco presupuestario a medio plazo. En tal sentido un sector doctrinal entiende que debe ser el Pleno del Ayuntamiento; al ser éste el órgano competente para la aprobación del Presupuesto municipal. No obstante, también existen opiniones que consideran que entraría en el ámbito de la competencia residual que corresponde al Alcalde, al no estar definido el órgano competente para su aprobación.

Aun no tratándose de una norma de carácter tributario, la clave de bóveda de la planificación tributaria se halla inserta a nivel teórico en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, donde el legislador afronta la misión de mejorar la calidad de las normas integrantes del ordenamiento jurídico, incluyendo el local.

Dicho Título (de carácter básico), traslada al Derecho Interno las prácticas denominadas «*Better and Smart regulation*», con origen en la Comisión Europea, así como en la Organización para la Cooperación y Desarrollo.

Merece la pena recordar las siguientes ideas incorporadas en la RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO SOBRE POLÍTICA Y GOBERNANZA REGU-

---

(11) Se elaborará un plan presupuestario a medio plazo que se incluirá en el Programa de Estabilidad, en el que se enmarcará la elaboración de los presupuestos anuales y a través del cual se garantizará una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de conformidad con la regla de gasto.

LATORIA de la OCDE, del año 2012, como línea de trabajo para obtener mejores políticas regulatorios que impliquen a su vez mejores vidas:

*«La regulación es una de las tres palancas clave del poder formal del Estado (junto con la recaudación y el gasto). Siendo de importancia fundamental para determinar el bienestar de las economías y la sociedad, también puede considerarse que es la política horizontal última; cuando se lleva a cabo de manera efectiva, la política regulatoria complementa la formulación e implementación de todas las demás políticas. El objetivo de la política regulatoria es asegurar que la palanca de regulación funcione eficazmente, de manera que las regulaciones y los marcos regulatorios sean de interés público».*

Destacamos a los efectos del presente trabajo lo previsto en el Artículo 128 de la LPAC, al incluir como novedad que todas las Administraciones Públicas, anualmente, harán público un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente.

*La LPAC contempla que las administraciones públicas incluirán un Plan Normativo con iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación.*

Se nos indica que una vez aprobado el Plan, se hará público en el portal de transparencia correspondiente, si bien el legislador no ha dedicado atención a aspectos con impactos y relevantes consecuencias prácticas en el seno de un procedimiento administrativo. Sin ánimo exhaustivo podríamos citar las siguientes:

1. Ausencia de referencia al órgano municipal competente para aprobar el Plan Anual Normativo.
2. Viabilidad (o no) de que el Plan Anual Normativo sea objeto de modificación durante el transcurso del año.
3. Consecuencias de no aprobar el meritado Plan Anual Normativo, o en su caso aprobarlo en el mismo año en el que surte efectos.
4. Trascendencia que alcanzaría el que un proyecto de Ordenanza/Reglamento (aprobación, modificación o inclusive derogación) no estuviera incluido en el seno del Plan Anual Normativo.

La respuesta a tal ambigüedad o generalidad podemos hallarla en el hecho de que estamos ante una normativa básica, y por tanto pensada para ser de obligado cumplimiento a todas las Administraciones Públicas. Como se ha apuntado por algún autor, no está exenta de dificultades prácticas la

aplicación del Plan Anual Normativo en los Entes Locales, especialmente con ocasión de reglamentos ejecutivos relativos a Leyes Estatales y Autonómicas que no hayan sido previamente aprobados, pues en caso contrario podría suscitarse una reglamentación «*contra legem*».<sup>(12)</sup>

Bien pudiera haber sido reforzada la configuración de un marco jurídico predecible y de máxima certidumbre atendiendo a estas cuestiones, no debiendo menospreciar la relación que existe entre potestad reglamentaria local y autonomía local, como se ha puesto de manifiesto por el Profesor Parejo Alfonso.<sup>(13)</sup> Aun cuando pudiera parecer obvio, no queremos por ello dejar de reseñar que el Plan Normativo no debe en ningún caso obligar al definitivo éxito de lo contemplado al mismo, esto es, que se aprueben las normas previstas al mismo. Como ha señalado algún autor, ello sería tanto como vaciar o dejar sin sentido a los trámites ulteriores que tienen como meta mejorar la calidad normativa.

Indicábamos en párrafos precedentes que el Plan Anual normativo genera obligaciones a todas las Administraciones Públicas, si bien ello ha sido modulado tras la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional, número 55/2018 de 24 de mayo («BOE» 22 junio), la cual reconoce, al referirse al Artículo 132 de la LPAC que:

*«Se trata de una regulación de carácter marcadamente formal o procedimental que descende a cuestiones de detalle (periodicidad, contenido y lugar de publicación del plan normativo). De acuerdo con la STC 91/2017, FJ 6, esta previsión no puede entenderse amparada en el título bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), por lo que invade las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas.»*

Consecuencia de ello es que el fallo declara que el art. 132 y el art. 133, salvo el inciso de su apartado 1 «*Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública*» y el primer párrafo de su apartado 4, ambos de la Ley 39/2015, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la Sentencia.

Sin embargo, dicha previsión seguirá siendo de aplicación tanto para la Administración General del Estado como para las Entidades Locales, cuya

---

(12) Elaboración de disposiciones de carácter general en la Administración Local, tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015. Alejandro Ramón Antelo Martínez. Revista Real. Nº6 de noviembre de 2016.

(13) «...:El poder normativo es pieza esencial de "dicha autonomía", y que su integridad requiere la superación del concepto tradicional y firmemente establecido de la reserva de ley»



autonomía constitucionalmente garantizada no alcanza de paraguas protector en términos idénticos a las Comunidades Autónomas, lo que implica el deber para las Corporaciones de incluir en la planificación normativa a las ordenanzas fiscales, aun cuando su régimen se contenga y regule en una norma de rango legal de carácter especial en la materia: el 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.

No han faltado voces autorizadas que de modo atinado han advertido sobre la necesidad de que los Parlamentos Autonómicos legislen con urgencia para incorporar a su ordenamiento jurídico las previsiones de control normativo anterior y posterior. Destacamos aquí al letrado y profesor Asociado de la Universidad de Vigo D. Diego Gomez Fernández<sup>(14)</sup>, al defender:

*«Como un gran poder conlleva una gran responsabilidad, desde esta tribuna insto a los Parlamentos de las 17 Comunidades Autónomas a que por la vía de urgencia aprueben de manera inmediata una ley que incorpore y desarrolle las obligaciones que para el control normativo (y también de las inmunidades del poder a las que se refería el maestro de maestros García de Enterría en su imprescindible obra) recogían los citados arts. 130 y 132 de la Ley 39/2015 de procedimiento administrativo.»*

Si dicho deber es ya de por sí relevante, no lo es menos la necesidad de someter a consulta pública (ex Artículo 133 de la LPAC), la aprobación, modificación o derogación de una normativa local. Cabe recordar que las ordenanzas fiscales no participan de la naturaleza de normas presupuestarias y organizativas de la Administración Local, por lo que no cabe prescindir de los trámites de consulta, audiencia e información públicas del art. 133 de la LPAC, en su proceso de elaboración.

*La aprobación de una nueva ordenanza fiscal implica que el trámite de consulta previa debe sustanciarse, paso que puede obviarse en una regulación parcial.*

No obstante, ello, destacamos las conclusiones recogidas en el informe emitido por la Dirección General de Tributos, de 19 de enero de 2018, sobre el impacto de la Ley 39/2015 en el procedimiento de aprobación de las ordenanzas fiscales. Dicho informe termina concluyendo que el trámite de consulta previa debe sustanciarse cuando se trata de la aprobación de una

(14) <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/single-post/2018/06/01/La-inconstitucionalidad-parcial-de-la-Ley-3915-y-la-evaluaci%C3%B3n-normativa>

nueva ordenanza fiscal, mientras que, en el caso de la modificación de una ordenanza fiscal ya aprobada con anterioridad, puede obviarse dicho trámite por tratarse de una regulación parcial de la materia.

Se sustenta o motiva tal parecer en la regulación establecida en el apartado 4 del artículo 133 de la Ley 39/2015, al fijarse como excepción al trámite de consulta, entre otros supuestos, para el de regulación de aspectos parciales de una materia.

De cualquier forma, y considerando los relevantes efectos que puede tener la anulación de una Ordenanza Fiscal, parece razonable que ante eventual duda sobre la necesidad de proceder a su publicación previa o no mediante consulta se lleve a cabo la misma, más aún si recordamos lo establecido en la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de abril de 2010, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección: 2, núm. Rec.: 4301/2009, que en su FJ tercero, declara:

*«... en materia de aprobación de Ordenanzas municipales, el quebrantamiento del cauce formal de su elaboración, produce, como regla general, la nulidad de pleno derecho de aquéllas».*

Al comienzo de este trabajo adelantábamos que las distintas herramientas de planificación aún independientes se encontraban conectadas. En este sentido ya hemos tenido ocasión de mencionar el Plan Presupuestario a medio plazo 2019-2021 de las Entidades Locales, recogido en el Artículo 29 de la Ley Orgánica 2/2012, y que obligó a las Entidades Locales a remitir durante la primera quincena del pasado mes de marzo información al Ministerio de Hacienda y Función Pública, todo ello de conformidad con la Orden HAP/2105/2012.

Dicho Plan no es más que una concreción del Principio de plurianualidad, dedicándose al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, todo ello con plena coherencia respecto de la regla de gasto.

Tras ello, y dentro de la cultura de planificación, destacaríamos el Plan anual de contratación previsto en el Artículo 28.4 de la Ley de contratos del sector público, Ley 9/2017.

Se impone en dicho precepto a todo el sector público la obligación de planificar y publicar (logrando pues una mayor transparencia) su actividad contractual anual, al menos para los contratos sometidos a regulación armonizada, bajo el siguiente tenor literal:

*«Las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada».*

Por tanto si bien es potestativa su aprobación, salvo para el caso de los contratos sometidos a regulación armonizada, consideramos que es una muy útil y necesaria herramienta para alcanzar una mayor eficiencia, que en coordinación con los Planes Presupuestarios a Medio Plazo, así como con el presupuesto anual de la Corporación, contribuye a la propia organización y previsión de los servicios municipales en cuanto a las licitaciones a impulsar, y a los propios licitadores (con énfasis en las PYMES), respecto de poder conocer con antelación los contratos que serán licitados por la Administración. Tiene por tanto unos claros efectos internos en cuanto a la previsión, certeza y líneas de actuación prioritarias (a modo de una especie de hoja de ruta), y en igual medida unos positivos impactos externos en los licitadores, permitiendo a las PYMES así como a las grandes empresas conocer con antelación los objetivos y necesidades de la Corporación.

En definitiva, se apuesta por una actuación pública estratégica, que conecte debidamente dos vías de actuación que discurren paralelas pero que se unificarán necesariamente llegado cierto momento temporal, cuales son la presupuestaria y la atinente a la actividad de la contratación pública de las Entidades locales. Nuevamente (al igual que el propio Plan Anual Normativo), se trata de un plan de carácter meramente indicativo, sin efectos jurídicos vinculantes, por lo que no obliga a licitar todos los contratos o a hacerlo con las condiciones concretas anunciadas previamente; y que algún Ayuntamiento ha aprobado bajo la condición de provisionalidad.

En concreto el Ayuntamiento de Lorca mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local en sesión celebrada el día 19 de enero de 2018 (esto es anticipándose a la propia entrada en vigor de la Ley), aprobaba el Plan con carácter provisional.

Se indica en el texto del Acuerdo:

*«Entendiéndose el mismo como una mera previsión programática, que está sujeta a posibles cambios o modificaciones»<sup>(15)</sup>*

---

(15) <https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/c899de15-80e8-40fd-bc6c86-c9a870c166/DOC20180119131313PLAN+PROVISIONAL+DE+CONTRATACION+PARA+2018.pdf?MOD=AJPERES>

Podemos en idéntico sentido citar el Anuncio relativo al Plan Anual de Contratación del Ayuntamiento de Frigiliana, de fecha 2/06/2018, donde se apela igualmente al carácter provisional al indicar:

*«Dicha relación podrá ser actualizada por la Alcaldía Presidencia si fuera necesario y/o conveniente al interés general fruto de actuaciones que no han podido ser previstas con antelación.»*<sup>(16)</sup>

Junto a todo lo anterior, destacamos llegados a este punto del trabajo la relevante figura de los planes estratégicos de subvenciones, regulada en el art. 8 de la —básica— Ley 38/2003, de 17 de diciembre, con la clara intención del legislador de ahondar o apuntalar la eficiencia en la utilización de los recursos públicos. Es meridiana la norma al contemplar que carácter previo a la subvención deberá de haberse aprobado el mismo (en el ámbito local bien podría defenderse la competencia residual del Alcalde, ex Artículo 21.1 apartado s de la Ley 7/85, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local). El Plan habrá de concretar los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

*Los planes estratégicos de subvenciones habrán de concretar los objetivos y efectos que se pretenden, el pazo para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, dentro del corsé de la estabilidad presupuestaria.*

En todo caso, acudimos al Artículo 12 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones, en aras de conocer con detalle el contenido de los referidos planes estratégicos.

Son los siguientes:

a) Objetivos estratégicos, que describen el efecto e impacto que se espera lograr con la acción institucional durante el período de vigencia del plan y que han de estar vinculados con los objetivos establecidos en los correspondientes programas presupuestarios. Cuando los objetivos estratégicos afecten al mercado, se deberán identificar, además, los fallos

---

(16) [http://www.frigiliana.es/contratacion/contratacion\\_mayo\\_2018\\_plan\\_anual\\_contratacion.pdf](http://www.frigiliana.es/contratacion/contratacion_mayo_2018_plan_anual_contratacion.pdf)

que se aspira a corregir, con los efectos previstos en el apartado 2 del art. 8 LGS.

b) Líneas de subvención en las que se concreta el plan de actuación. Para cada línea de subvención deberán explicitarse los siguientes aspectos:

1.º Áreas de competencia afectadas y sectores hacia los que se dirigen las ayudas.

2.º Objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación.

3.º Plazo necesario para su consecución.

4.º Costes previsibles para su realización y fuentes de financiación, donde se detallarán las aportaciones de las distintas Administraciones Públicas, de la Unión Europea y de otros órganos públicos o privados que participen en estas acciones de fomento, así como aquellas que, teniendo en cuenta el principio de complementariedad, correspondan a los beneficiarios de las subvenciones.

5.º Plan de acción, en el que concretarán los mecanismos para poner en práctica las líneas de subvenciones identificadas en el Plan, se delimitarán las líneas básicas que deben contener las bases reguladoras de la concesión a que se hace referencia en el art. 9 LGS, el calendario de elaboración y, en su caso, los criterios de coordinación entre las distintas Administraciones Públicas para su gestión.

c) Régimen de seguimiento y evaluación continua aplicable a las diferentes líneas de subvenciones que se establezcan. A estos efectos, se deben determinar, para cada línea de subvención, un conjunto de indicadores relacionados con los objetivos del Plan que, recogidos periódicamente por los responsables de su seguimiento, permitan conocer el estado de la situación y los progresos conseguidos en el cumplimiento de los respectivos objetivos.

d) Resultados de la evaluación de los planes estratégicos anteriores en los que se trasladará el contenido de los informes emitidos.

El contenido del plan estratégico podrá reducirse a la elaboración de una memoria explicativa de los objetivos, los costes de realización y sus fuentes de financiación para, entre otros supuestos, el caso de aquellas que se conceden de forma directa, de acuerdo con lo establecido en el art. 22.2 LGS.

Consideramos que dicha memoria debería de ser confeccionada por el titular de la Alcaldía, o en su caso la Concejalía Municipal Delegada, sin perjuicio del régimen de delegación de competencias que rija en la Entidad

Local respectiva, no siendo evidentemente el mismo régimen el de un municipio sometido al régimen común, que aquel municipio sometido a las estipulaciones previstas para gran población, así como por ejemplo una Diputación Provincial.

Con relación a la trascendencia o efectos que implica la ausencia de dicho Plan no se trata de cuestión menor, todo lo contrario, al configurarse como un requisito esencial, y previo como hemos tenido ocasión de leer en líneas anteriores. A tenor de la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 2012, la falta de Plan Estratégico de Subvenciones determina la nulidad de la subvención.

Dicha Sentencia indica:

*«Así las cosas, la hipotética incertidumbre acerca de si la resolución de la Alcaldía fue precedida o no del plan estratégico de subvenciones requerido en una norma básica, como lo es la de aquel art. 8.1 de la Ley 38/2003 (Disposición final primera de ésta), debe resolverse en perjuicio del Ayuntamiento demandado, pues es éste, y no la Administración demandante, quien disponía con toda facilidad del medio de prueba idóneo para despejarla (art. 217.1 (La Ley 58/2000) y 6 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).*

*Lo que conduce, en definitiva, a declarar su nulidad, tal y como ya hizo para un supuesto similar (Bases aprobadas por el Ayuntamiento de Durango por las que se regulaban las ayudas individuales de transporte a familiares de personas en régimen penitenciario) la sentencia de este Tribunal Supremo de fecha 26 de junio de 2012, dictada en el recurso de casación núm. 4271/2011, en el que la entonces recurrida (de fecha 6 de junio de 2011, recaída en el recurso registrado en la misma Sala de instancia con el núm. 83/2010) desestimó aquel motivo de impugnación con iguales razonamientos a los expresados por la que aquí hemos casado.»*

Denominador común de dichos Planes es que no merecen la consideración de normas reglamentarias municipales, lo que implica que no deban de ser informadas preceptivamente por el titular de la secretaria, o Secretaria Intervención, de conformidad con lo previsto en el Artículo 3.3 d 1 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación Nacional.<sup>(17)</sup>

Concluyendo las referencias efectuadas en el presente capítulo, no quisiéramos dejar de dedicar unas líneas al Real Decreto 424/2017, de 28 de

---

(17) d) En todo caso se emitirá informe previo en los siguientes supuestos: Aprobación o modificación de Ordenanzas, Reglamentos y Estatutos rectores de Organismos Autónomos, Sociedades Mercantiles, Fundaciones, Mancomunidades, Consorcios u otros Organismos Públicos adscritos a la Entidad Local.

abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

En concreto deseamos reseñar el Artículo 31, relativo a la novedad que supone la aprobación de un Plan Anual de Control Financiero que recogerá las actuaciones de control permanente y auditoría pública a realizar durante el ejercicio, que, si bien no constituye propiamente una planificación de ámbito normativo, calificamos de elevado carácter práctico a los efectos de una eficaz gestión tributaria.

*El Plan Anual de control financiera recogerá actuaciones de control permanente y auditoría pública, sin planificación normativa pero con efectos de eficacia en la gestión.*

Será por tanto factible que en el seno del Plan de control indicado sean incluidas todas aquellas actuaciones de control permanente en materia de ingresos de un determinado Impuesto, llevándose a cabo un seguimiento de la ejecución presupuestaria y verificación del cumplimiento de los objetivos asignados.

Pensemos por ejemplo en una Entidad Local donde se han detectado anomalías reiteradas en materia de ingresos del Impuesto de Bienes Inmuebles, o en su caso el Impuesto Sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, y donde a pesar de los reparos emitidos por la Intervención Municipal (que carecen de carácter suspensivo con base al Artículo 216.1 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales) no se observan mejoras reales. Una opción factible pasaría por fijar como prioridad en el ejercicio que el porcentaje de recaudación de un determinado impuesto fuera optimizado sustancialmente, lo que redundaría como es lógico en la planificación tributaria de la Corporación.

No debemos ocultar que el ejercicio de una adecuada planificación, así como fiscalización técnica, implica una cada vez mayor carga de trabajo, especialización, así como dedicación, por lo que somos de la opinión (y por tanto así lo recomendamos), que las Corporaciones Locales potencien la creación de puestos de trabajo (no plazas) de Colaboración, previstos en el Artículo 15 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, siendo estos clasificados ulteriormente por las respectivas Comunidades Autónomas.

Dichos puestos de colaboración corresponderán las funciones reservadas que, previa autorización del alcalde o presidente de la Corporación, les sean

encomendadas por los titulares de los puestos reservados de Secretaría, Intervención y Tesorería.

Nos parece de especial interés destacar la posibilidad de que en municipios cuyos puestos de Secretaría estén clasificados en clase 3.<sup>a</sup>, puedan crearse puestos de colaboración a las funciones de secretaría-intervención, tesorería y recaudación, debiendo ser necesariamente clasificados en 3.<sup>a</sup> clase, y adscritos a la subescala de Secretaría-Intervención. No descubrimos nada nuevo cuando negro sobre blanco destacamos la sobrecarga de trabajo que acumulan en la actualidad los titulares de las Secretarías Intervenciones, estando sus titulares en muchos casos al borde del colapso.

No es infrecuente en la actualidad, cada vez que se coincide con compañeros en jornadas, cursos, o reuniones de trabajo, compartir la compleja situación que se atraviesa en el mundo local, con cada vez más deberes, normas y obligaciones que recaen si no directa si de modo indirecto en las Secretarías Intervenciones, por cuanto en ocasiones se trata del único funcionario de carrera (subgrupo A1) que existe en la plantilla de la Entidad Local.

### **3. TRANSPARENCIA MUNICIPAL EN LA PLANIFICACIÓN TRIBUTARIA. PUBLICIDAD ACTIVA**

Como se indicaba en el preámbulo de la ya derogada Ley 4/2006 de 30 junio, de la Comunidad Autónoma de Galicia, de transparencia y buenas prácticas en la Administración pública gallega: «La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos se conforma hoy como un elemento fundamental en el contexto de un nuevo modelo de gobierno caracterizado por la transparencia, la información y la asunción de responsabilidades, y constituye, además, una expresa encomienda que el artículo 9.2 de la Constitución...»

En el ámbito local, con base a la LRBRL, las Corporaciones locales han de facilitar la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local.

Se vislumbra pues una clara apuesta por la transparencia municipal, conectando ello con lo previsto en el Artículo 105 de la Constitución Española, como esencialmente en la Ley 19/2013, de 9 diciembre, Transparencia, Información Pública y Buen Gobierno, en cuanto a la publicidad activa.



Al hilo de ello, y como ha sido recogido en la Sentencia Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso, Sede Oviedo, Sección 1, de Fecha: 12/09/2017, N.º de Recurso:176/2017, y ponente el Magistrado José Ramón Chaves García, la regla general tras la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, es precisamente la claridad y transparencia del tráfico administrativo, con la carga pública de facilitar la información oficial a la ciudadanía en general, sin perjuicio de que lo sea a su vez de modo singular a los interesados en los procedimientos, debiendo motivarse y justificarse cumplidamente las restricciones al acceso a la documentación que obra en el procedimiento.

La transparencia (en su doble versión de publicidad activa, así como acceso a la información pública), debe de ser criterio nuclear del actuar de los gestores públicos, siendo el debido cumplimiento de la norma (aún con los limitados medios existentes) a nuestro entender una inmejorable oportunidad para que las Entidades Locales puedan una vez más demostrar el elevado grado de madurez y de responsabilidad alcanzado, siendo en muchas ocasiones ejemplo de buenas prácticas para terceras Administraciones Públicas.

A modo de esquema esencial glosaremos que las obligaciones de la Ley de Transparencia (L.T) en materia de publicidad activa se estructuran en tres bloques temáticos: *información institucional, organizativa y de planificación*; información de relevancia jurídica e información económica, presupuestaria y estadística.

Centrándonos en la planificación (que es la que nos ocupa), observamos que es el Artículo 6 de la norma el que concreta la actuación municipal en la materia, que implica la publicación de:

— Los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución.

— Grado de cumplimiento y resultados, que deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente.

Dicha información pública será publicada de oficio en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutiliza-

bles. En tal sentido, por sede electrónico hemos de entender a tenor del Artículo 38 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público: «...aquella dirección electrónica, disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad corresponde a una Administración Pública.»

El siguiente precepto de la LRJSP, define por otra parte el portal de internet como el punto de acceso electrónico cuya titularidad corresponda a una Administración Pública, organismo público o entidad de Derecho Público que permite el acceso a través de internet a la información publicada y, en su caso, a la sede electrónica correspondiente.

No es cuestión menor el instrumento por el que se opte para crear la sede (apartado tercero del Artículo 38 de la LPAC), viniendo a señalarse que podrá ser tanto una disposición reglamentaria como un acto administrativo siempre que sea debidamente publicado en diario oficial; si bien no faltan autores que abogan, en aras de dotar de una mayor seguridad jurídica a las relaciones entabladas a través de la sede, porque sea una norma de carácter reglamentario.<sup>(18)</sup>

Junto a tales previsiones, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia fue aprobada la Ley 1/2016 de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno, que se encarga de enfatizar que las obligaciones de publicidad activa contenidas en el capítulo II se entienden complementarias de las contempladas en la normativa básica y sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad.

*La Ley 1/2016 de transparencia y buen gobierno de Galicia contempla la publicidad de los planes de actuación y contratos de gestión de las entidades del sector público.*

De la normativa citada destacamos la publicidad de los planes de actuación y contratos de gestión de las entidades del sector público de la Comunidad, así como el propio plan estratégico o de gobierno de la Corporación, complementando con ello las obligaciones de publicidad activa fijadas en la Legislación Estatal.

---

(18) Ruben Martinez Gutierrez. La sede y los registros electrónicos. Obra La actualización de la Administración electrónica. Directores Marcos Almeida Cerrada y Luis Miguez Macho. Editorial andavira. 2016.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, donde prestamos servicios como funcionario de carrera, la Ley 1/2014 de 24 junio, de Transparencia Pública, regula en el Artículo 12 la publicación de los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución, y como novedad respecto de la legislación Gallega mencionada se concreta en su apartado segundo que la publicación se realizará «tan pronto sean aprobados» y, en todo caso, en el plazo máximo de 20 días, y permanecerán publicados mientras estén vigentes, sin perjuicio de plazos más breves que puedan establecer las entidades locales en ejercicio de su autonomía.

Anudando lo establecido en dicho artículo con lo indicado en el Capítulo II del presente trabajo, se concluye con nitidez el deber de publicar tanto el Plan Anual Normativo (inclusive por referencia expresa en la propia LPAC), como el Plan Presupuestario a medio plazo, el Plan de Contratación, así como el propio Plan Estratégico de Subvenciones.

De modo complementario la Corporación habrá de publicar la normativa que les sea de aplicación (artículo 6 de la LT), lo que conlleva incluir las Ordenanzas y Reglamentos Municipales, así como los propios presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas. (Artículo 8 de la LT).

Podrá advertir el lector la ingente cantidad de obligaciones, deberes y tareas que deben de ser asumidas por las Corporaciones locales (con independencia del tamaño, presupuesto, así como recursos que disponga), por lo que no podemos si no compartir las reflexiones esbozadas por M.<sup>a</sup> Concepción Campos (2017a), al concluir que: «los problemas de orden práctico derivados de la dimensión de la planta local y la escasez de medios materiales y personales, no se resolverán con la aprobación de una ni cien leyes».

En todo caso somos de la opinión que la transparencia no debe quedar circunscrita a la publicación en sede electrónica o portal web, debiendo apostar a su vez las Entidades Locales por dar difusión (rendición de cuentas), en el seno de los Diarios Oficiales pertinentes (aun cuando no fuera ello preceptivo), apostando con claridad por el uso y empleo de las redes sociales como canal de comunicación e información a la vecindad, así como a las personas, físicas y jurídicas.

Ejemplo de buenas prácticas por parte de Corporaciones de Derecho Público en redes sociales se aprecian a diario (así como de funcionarios y empleados públicos que invierten su preciado tiempo en compartir con otros sus experiencias y conocimientos), y por tanto evitaremos la injusticia de omitir o dejar de citar a algunos. No obstante, si queremos poner en valor las cuentas abiertas por Organismos Autónomos de Recaudación en cuanto a informar a la ciudadanía del plazo para abonar determinados impuestos, o las posibles bonificaciones y exenciones existentes, así como documentación que permita justificar los requisitos, sin olvidar el muy destacado servicio a prestar en cuanto a informar sobre las convocatorias para la celebración de sesiones de órganos colegiados municipales, así como los propios acuerdos adoptados en el seno de los mismos.

Probablemente en este concreto apartado dada la vertiginosa velocidad de los tiempos actuales cualquier pretensión de incorporar una destacada referencia novedosa quedaría rápidamente superada en un breve espacio de tiempo (los tiempos líquidos que aventuraba Zygmunt Bauman), por lo que nuestra intención y deseo no trascenderá en animar a todos aquellos que creen tener una idea interesante y que puede ser positiva para la ciudadanía a considerarla en detalle, valorarla conjuntamente con las autoridades municipales, funcionarios y responsables (y a su vez con otros compañeros), por cuanto la realidad es que gracias a servidores públicos motivados e inspirados se obtiene innovadoras prácticas que a la postre suponen ventajas claras y tangibles para la sociedad.

#### **4. CONCLUSIONES**

A modo de resumen final, y con independencia de la multitud de planes que pueden y deben de ser confeccionados y desarrollados por la Entidad Local, trasladamos al lector la trascendencia de disponer de una estrategia, que permita anticipar y sortear las vicisitudes y dilemas que acechan en el diario a las Corporaciones Locales. Por ello traemos a este momento una frase de la que me enamora hace tiempo ya, y que creo que resume con brillantez lo indicado.

No es otra que: «Para quien navega sin rumbo ningún viento es favorable», de Lucio Séneca.

## BIBLIOGRAFÍA

ALMEIDA CERREDA, M., MÍGUEZ MACHO, L., *La actualización de la administración electrónica*, Andavira, 2016.

ANTELO MARTÍNEZ, A.R., «Elaboración de las Disposiciones de carácter general en la Administración Local, tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015», *REALA*. Núm.6, 2016.

BEJARANO LUCAS, J.M., « La implementación de la planificación normativa y de la denominada «better regulation» en el ámbito municipal», *El Consultor de los Ayuntamientos*, Núm. 21, WOLTERS KLUWER, 2016.

CAMPOS ACUÑA, M.C., *Transparencia y acceso a la información en corporaciones locales*. Wolters Kluwer, 2017a.

CAMPOS ACUÑA, M.C., *Comentarios a la Ley 39/2015 de Procedimiento administrativo común de las administraciones públicas*, Wolters Kluwer, 2017b.

CARBONERO GALLARDO, J.M. (coord.), *Administración local práctica*, 3º edición, Wolters Kluwer, 2018.

GALLARDO CASTILLO, M. (coord.) *Aproximación al nuevo procedimiento administrativo común de la ley 39/2015: reflexiones y claves para su aplicación*, CEMCI, núm. 99, 2016.

MINISTERIO DE HACIENDA, *Información sobre los planes presupuestarios a medio plazo 2019-2021 de entidades locales*, 2017.

ROMERO FLOR, L.M. *La liquidación de los tributos locales*, Wolters Kluwer, 2016.



## CAPÍTULO XVII

---

# FINANCIACIÓN DE LOS MUNICIPIOS RURALES Y ESFUERZO FISCAL: EL CASO ESPAÑOL

Jaime VALLÉS-GIMÉNEZ

*Profesor del departamento de Economía Aplicada*

*Universidad de Zaragoza*

*jvalles@unizar.es*

Anabel ZÁRATE-MARCO

*Profesora del departamento de Economía Aplicada*

*Universidad de Zaragoza*

*azarate@unizar.es*





## **RESUMEN**

Nuestro trabajo pretende identificar los aspectos diferenciales que presenta la estructura de ingresos de los municipios rurales y los rasgos adversos que padecen, con implicaciones sobre su capacidad financiera. A pesar de su menor recaudación tributaria, tanto los municipios rurales como los de montaña disponen de más ingresos (casi un 20% por encima de la media), debido básicamente a las subvenciones de capital y su papel compensatorio o de desarrollo rural. Además, existe evidencia de que la especialización agraria, la despoblación, el paro y, en menor medida, el envejecimiento, son los elementos que lastran sus posibilidades de obtención de ingresos, aspectos todos ellos presentes en los municipios rurales.

## **PALABRAS CLAVE**

Financiación de los municipios rurales.

## **ABSTRACT**

Our work aims to identify the differential aspects presented by the income structure of rural municipalities and the adverse features they suffer with implications on their financial capacity. Both rural and mountain municipalities have more income (almost 20% above the average), basically due to capital subsidies and their compensatory role or rural development, and despite their lower tax collection. In addition, there is evidence that agrarian specialization, depopulation, unemployment and, to a lesser extent, aging, are the elements that hinder the possibilities of obtaining income, all of which are present in rural municipalities.

## **KEYWORDS**

Financing of rural municipalities.



## 1. INTRODUCCIÓN

La tipología de municipios existente en nuestro país es muy variada, tanto si se atiende a cuestiones físicas o de territorio (municipios insulares, de montaña, litorales, con núcleos de población dispersos, etc.), como si se consideran aspectos económicos, poblacionales, organizativos, etc. Esta diversidad puede provocar grandes diferencias en su capacidad recaudatoria, y necesidades de gasto también dispares, que deberían ser atendidas de manera adecuada por el sistema de transferencias que implementa el Estado, para que no acaben provocando un desequilibrio financiero de carácter estructural. En el caso español, tanto la Comisión para el Estudio de la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales (2002), como la Comisión de Expertos para la reforma del modelo de financiación local (2017), reconocen esta diversidad y aconsejan que la Administración del Estado sea flexible y permita esas distintas realidades, garantizando su suficiencia financiera. No obstante, a día de hoy, no se ha producido una reforma en profundidad del sistema de financiación local.

Si ponemos el punto de mira en los municipios rurales, podemos pensar en una serie de características (reducida dimensión, presencia de múltiples núcleos de población dispersos en un mismo municipio, envejecimiento, despoblación, limitado potencial para conseguir una economía próspera y diversificada y, en ocasiones, condiciones climáticas hostiles, aislamiento geográfico y ubicación a elevada altitud), que hipotéticamente pueden situarles en una situación presupuestaria desfavorable. No obstante, la excepcional calidad ambiental de la que disfrutan, y el tipo de vida que en ellos se desarrolla, constituyen una oferta muy atractiva, desde el punto de vista turístico, que hace que los municipios rurales presenten, en ciertas épocas del año, un nivel real de habitantes muy superior al censal. Esto se puede traducir en ventajas, desde el punto de vista de la capacidad fiscal, aunque también hay evidencia empírica que sostiene que sus necesidades de gasto son mayores en muchas de las competencias locales que deben acometer.

Por ello, vamos a analizar la estructura de las fuentes de ingresos de los municipios que podemos denominar rurales y a identificar qué factores socioeconómicos y geográficos pueden tener una mayor influencia en su capacidad de generar ingresos, al objeto de implantar medidas de compensación si fueran precisas. Esta información es un elemento estratégico que adquiere gran relevancia para la planificación presupuestaria y financiera, máxime cuando el gobierno central está planteando una reforma en profundidad de este nivel de gobierno. Además, frente a la abundante literatura que existe por la vertiente del gasto público subcentral, son escasos los trabajos que analizan el comportamiento tributario en el ámbito local y, especialmente, para los municipios rurales, dada la dificultad que existe para obtener información sobre dichas jurisdicciones, por lo que este análisis resulta doblemente pertinente. Además, es de especial interés para un país como España, en el que en torno al 70% de municipios tiene menos de 2.000 habitantes, que pueden ser considerados rurales.

Para ello, comenzamos definiendo, en la sección segunda, qué se entiende por municipio rural, y aportando unos primeros datos que permiten situar el trabajo en el contexto adecuado. En la tercera sección, analizamos la estructura de ingresos propios de los municipios por estratos de población y, en la cuarta sección, la de los ingresos transferidos. En los epígrafes cinco y seis, nos centramos en el esfuerzo fiscal y en la eficacia de la gestión tributaria de los municipios por estratos de población, destacando la posición que ostentan los ayuntamientos rurales. El trabajo termina con una sección de consideraciones finales.

## **2. CONCEPTO DE MUNICIPIO RURAL Y PRINCIPALES MAGNITUDES**

No existe una definición universalmente aceptada de ruralidad, ya que los criterios de determinación no son uniformes. Los criterios cuantitativos (habitantes, superficie, densidad o población activa) son distintos en cada país o región, e incluso dentro de un mismo país; y los criterios cualitativos (disponibilidad de servicios básicos, indicadores socioeconómicos o distancia a grandes ciudades) están distorsionados, básicamente, por la globalización, que ha homogeneizado y terciarizado las formas de vida en todo el mundo, afectando también al espacio rural, en cuyas actividades propias se han centrado especialmente muchos de los más recientes avances científicos y técnicos (teletrabajo o turismo rural). Además, frente al éxodo rural tradicional (campo → ciudad), el denominado «éxodo urbano» o «neo-ruralización», propio de las sociedades postindustriales, ha llevado al campo a

muchas personas, transitoriamente o de modo definitivo, por distintas razones (ocio y descanso, iniciativas de repoblación rural, etc.).

Un criterio habitual que suelen emplear los países, como España o Francia, para considerar que un área es urbana es superar el umbral de los dos mil habitantes. Así, en España, la Ley 45/2007 de 13 diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural establece que medio rural es la agregación de municipios o entidades locales menores con población inferior a los 30.000 habitantes y densidad de población menor de 100 habitantes por km<sup>2</sup>, considerando a los municipios de menos de 5.000 habitantes ubicados en dicho entorno como municipios rurales de pequeño tamaño. Sin embargo, el Instituto Nacional de Estadística utiliza sólo el tamaño del núcleo poblacional, considerando municipios pequeños o rurales a aquellos que tienen una población inferior a los 2.000 habitantes, siendo esta la definición que nosotros vamos a emplear en este trabajo, tal y como hace, por ejemplo, el gobierno de Aragón en sus estudios sobre el medio rural (Gobierno de Aragón, 2017). Esto supone un problema, ya que cuando el Ministerio de Hacienda suministra información presupuestaria por estratos de población, considera como municipios pequeños a los de menos de 5.000 habitantes, y no desagrega la información por debajo de este umbral poblacional, a pesar de las asimetrías que existen dentro de este conjunto de gobiernos locales. Por ello, elaboramos la información para el sub-estrato de municipios de menos de 2.000 habitantes, al que nos referiremos como municipios rurales, por considerar que presenta de manera más acusada las características que constituyen la esencia del entorno rural, y que pueden condicionar su situación presupuestaria.

Según esta definición, tal y como muestra la tabla 1, más del 70% de los municipios españoles son rurales, residiendo en ellos casi un 6% de la población, y gestionándose en ellos el 6,6% de los ingresos municipales. En muchos casos, además, cada municipio incluye varias pedanías o entidades locales menores, por lo que el número de localidades rurales es aún mayor. A la hora de cuantificar la dimensión e importancia del problema minifundista que caracteriza a los municipios españoles, debe destacarse además que, frente a una tasa media de crecimiento poblacional del 15,8%, los municipios rurales han sufrido un retroceso en su población que supera el 10% desde el año 2000, y que es incluso mayor que el que ha sufrido el estrato de menos de 5.000 habitantes.

Tabla 1: Rasgos esenciales del sector público municipal

Estratos de población	Población	% de población	Número de municipios	% de número de municipios	Ingresos totales (miles)	% de ingresos totales	Δ población (1999-2017)
Más de 500.000 hab.	7.514.972	16,1	6	0,1	11.054.267	21,2	8,0
De 100.001 a 500.000 hab.	10.984.725	23,6	56	0,7	10.945.656	21,0	17,7
De 50.001 a 100.000 hab.	5.960.153	12,8	83	1,0	6.752.957	13,0	42,1
De 20.001 a 50.000 hab.	7.584.424	16,3	257	3,2	7.824.454	15,0	40,1
De 5.001 a 20.000 hab.	8.782.358	18,9	897	11,0	9.017.020	17,3	6,8
≤ 5.000 hab.	5.745.500	12,3	6.825	84,0	6.442.432	12,4	-7,0
≤2.000 hab.	2.728.017	5,9	5.868	72,2	3.416.841	6,6	-10,2
<b>Total municipios</b>	<b>46.572.132</b>	<b>100,0</b>	<b>8.124</b>	<b>100,0</b>	<b>52.036.786</b>	<b>100,0</b>	<b>15,8</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por el INE y Ministerio Hacienda y Función Pública (2017).

Hasta donde nosotros sabemos, no existe literatura, ni a nivel nacional ni internacional, que estudie de manera específica la situación presupuestaria de los municipios rurales, lo cual no es extraño si se tiene en cuenta que la preocupación por el desarrollo de las áreas rurales es reciente, y que es complicado conseguir la información necesaria para realizar un análisis pormenorizado<sup>(1)</sup>. Este trabajo pretende contribuir a cubrir dicha laguna.

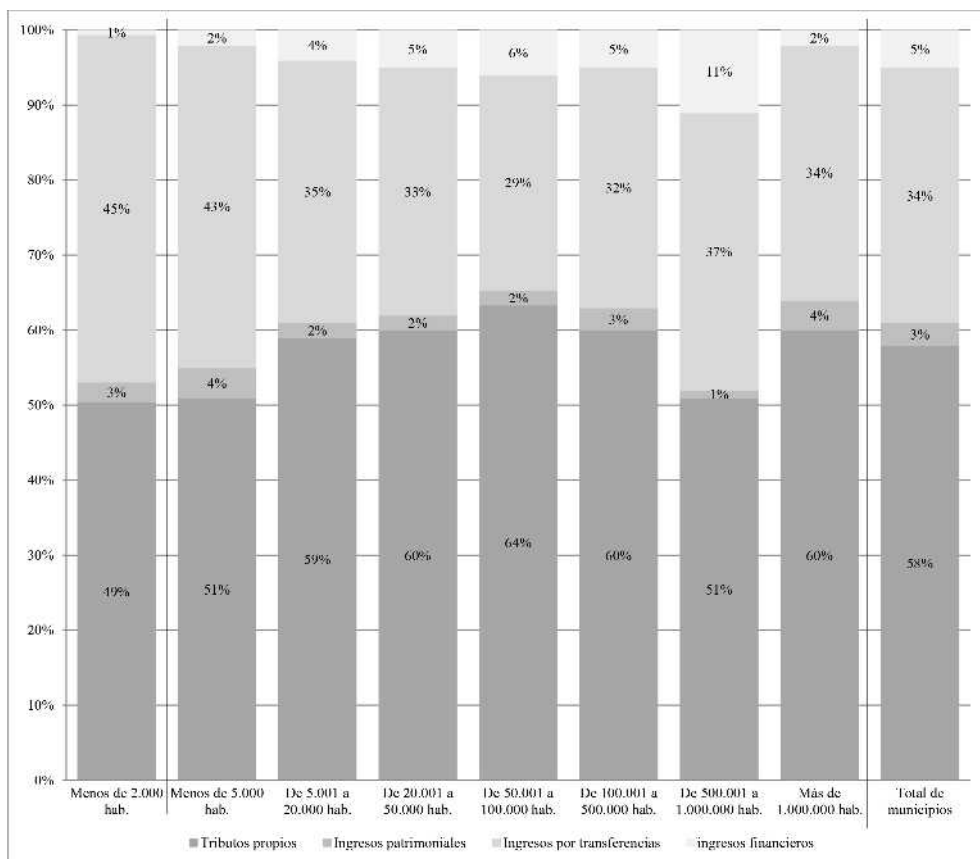
*En España más del 70% de los municipios son rurales (tienen menos de 2.000 habitantes). En ellos sólo se gestiona el 6,6% de los ingresos y apenas reside el 6% de la población, que ha caído un 10 % en las dos últimas décadas.*

(1) Sí hay literatura que analiza la imposición sobre la actividad agraria, especialmente la tierra, en países en vías de desarrollo o subdesarrollados (Parker, 1995; Bird y Slack, 2006; Kitchen y Slack, 2006 y Weimer, 2012). También existe literatura que trata los temas financieros de los municipios turísticos, y que puede resultar aquí de interés dada la estrecha relación que existe entre turismo y zonas rurales. En este sentido, hay trabajos descriptivos (Raya et al, 2004), y estadísticos (Hawkins y Murray, 2004 o Costa, 2008), que encuentran que el turismo es una variable relevante para la obtención de ingresos a nivel local.

### 3. LA ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS PROPIOS DE LOS MUNICIPIOS RURALES

Según la teoría del federalismo fiscal, para que los niveles inferiores de gobierno puedan asumir sus competencias de gasto<sup>(2)</sup>, se les ha de proveer de una financiación que les garantice autonomía y suficiencia financiera. La forma convencional de diseñar el sistema de financiación local combina tributos propios (que en España proporcionan el 58% de los ingresos, tal y como podemos ver en el gráfico 1), ingresos patrimoniales (3%), transferencias de otros niveles de gobierno (34%), y emisión de deuda (5%).

Gráfico 1. Estructura del ingreso municipal por estratos de población



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda y Función Pública (2017).

(2) El análisis de la dimensión financiera no se puede abordar al margen de las competencias de gasto asumidas. A este respecto puede verse, por ejemplo, Vallés y Zárata (2011), donde se realiza un estudio para los municipios de montaña.

La gran relevancia que tienen los ingresos propios es una garantía para que la prestación de servicios públicos locales se haga de forma autónoma, eficiente y eficaz, asegurando la corresponsabilidad fiscal de sus ciudadanos, es decir, estableciendo la necesaria conexión política entre la vertiente del gasto público y los recursos necesarios para sufragar dichas necesidades<sup>(3)</sup>. En consecuencia, la autonomía financiera municipal en España (que viene fundamentalmente de la mano de los tributos propios, aunque también de los ingresos patrimoniales), alcanza al 61,1% de sus recursos totales, superando el 50% en todos los estratos de población. En los municipios rurales es del 52%, a causa del menor peso que tienen los tributos propios, que generan solo el 49% de los ingresos totales, frente al 58% que suponen por término medio en el total municipal, esto es, casi diez puntos porcentuales que son reflejo de la debilidad socioeconómica que afecta a los municipios rurales.

La Ley Reguladora de las Haciendas Locales regula de forma homogénea en todo el territorio español el marco tributario local, que hemos visto es la principal fuente municipal de ingresos. En ella se establece que los municipios disponen de la recaudación de cinco impuestos: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), que grava el valor de cada inmueble que radica en el municipio; el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), que grava la renta que presumiblemente se obtiene con el ejercicio en el municipio de una actividad económica; el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), que grava la titularidad de cualquier vehículo apto para circular; el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO), que grava la realización de cualquier instalación, construcción u obra; y el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU), que grava la plusvalía que se obtiene con la transmisión de terrenos de naturaleza urbana<sup>(4)</sup>. El hecho imponible de tres de estos impuestos está relacionado con los inmuebles, lo que imposibilita desplazamientos de bases fiscales grava-

---

(3) No obstante, un buen número de municipios rurales, los más pequeños, no disponen de personal de gestión con una cualificación adecuada, o carecen de bases fiscales para ser viables económicamente, especialmente en lo referente a servicios intensivos en gastos de capital, como por ejemplo el mantenimiento de caminos rurales o la recogida de residuos. En dichos casos, se puede optar por fórmulas de cooperación entre municipios, que permitan beneficiarse de las economías de escala, o recurrir a los servicios que deben prestar las diputaciones provinciales.

(4) Junto a ellos, está el Impuesto sobre Gastos Suntuarios, que es un tributo potestativo que grava el aprovechamiento de los cotos privados de caza y pesca, aunque de relevancia residual (salvo en algunos pocos municipios rurales, especialmente de Burgos y Guadalajara, que puede suponer entre el 10-31% del total de ingresos).



bles, y permite cumplir con las exigencias de un reparto eficiente de tributos entre niveles de gobierno.

*La autonomía financiera de los municipios rurales es inferior a la media municipal (52% frente al 61% de sus ingresos), a causa del menor peso de los tributos propios (49% versus 58%) reflejo de su debilidad socioeconómica.*

La legislación de estos impuestos es estatal, aunque los ayuntamientos tienen cierta capacidad normativa que permite que la recaudación pueda verse influida, al menos, por cinco factores que están al alcance de sus gobernantes. En primer lugar, tienen cierta discrecionalidad para fijar los tipos de gravamen. En segundo lugar, tienen capacidad para incidir en la cuantía de las bases fiscales en la medida en que, por ejemplo, pueden decidir cuándo revisar los valores catastrales de los inmuebles<sup>(5)</sup>, o tienen libertad para modular dentro de unos límites la cuota del IAE (en función de la categoría de la calle en la que se ejerce la actividad). En tercer lugar, disponen de la potestad de decidir si exigen, o no, en su término municipal el ICIO y el IIVTNU. En cuarto lugar, gozan de capacidad normativa para establecer determinadas exenciones y bonificaciones. Por ejemplo, pueden regular exenciones en el IBI a favor de inmuebles que tengan fines sanitarios, o para los inmuebles de escaso valor.; pueden bonificar la cuota del IBI a los inmuebles de familias numerosas o a los que tengan sistemas de ahorro energético; pueden bonificar la cuota del IAE a las actividades que hayan generado empleo; etc. Y, por último, coexisten importantes diferencias entre los municipios en términos de capacidad de gestión y de control e inspección, que también pueden incidir en la recaudación. Por ejemplo, la recaudación del ICIO depende en gran medida de la labor de control por parte del Ayuntamiento, tanto de las obras que se llevan a cabo en el municipio, como de la adecuación de la obra al presupuesto de la misma, en la medida en que la base gravable del ICIO es el coste de la obra a ejecutar, que debe ser aportado por el contribuyente<sup>(6)</sup>. Todos estos factores pueden otorgar una importante

---

(5) El valor catastral del inmueble constituye la base gravable del IBI y es revisado simultáneamente para todos los inmuebles del municipio, por la Dirección General del Catastro, a instancia del ayuntamiento. El valor catastral se utiliza también para el cálculo de la base gravable del IIVTNU, sobre la que el Ayuntamiento tiene también poder de decisión, mediante la aplicación de unos porcentajes y reducciones dentro de unos límites.

(6) Si no hay una cierta inspección y control por parte del ayuntamiento, muchas obras pueden ser llevadas a cabo sin ser declaradas y, por lo tanto, sin tributar por el ICIO; y otras muchas pueden ser declaradas por un importe inferior al real, pagándose, por lo tanto, un ICIO inferior al que realmente correspondería.

capacidad de actuación en materia impositiva a los gobernantes locales, a la que habría que sumar la que procede de las tasas que se aprueben en las respectivas ordenanzas municipales.

Alguno de estos factores guarda cierta relación con la población municipal, por lo que, desde un punto de vista normativo, podría haber alguna diferencia en la capacidad de obtener recursos tributarios según el tamaño del municipio<sup>(7)</sup>. Por un lado, los tipos de gravamen de algunos impuestos dependen de la población municipal. Concretamente, los ayuntamientos pueden incrementar los tipos de gravamen del IBI en función de ciertas características relacionadas con la población (que el municipio sea capital de provincia o comunidad autónoma, que preste el servicio de transporte público colectivo de superficie, o que preste más servicios de aquellos a los que están obligados según lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril), y la cuota mínima municipal fijada en las tarifas del IAE para ciertas actividades, como las de la División 5 de la sección 1ª, crece con la población municipal. Además, las bases fiscales del IBI, IVTM, e IIVTNU, tienden a ser menores en los municipios pequeños, por los menores niveles de renta per cápita y empleo, por el menor valor de los bienes rústicos y por la importancia de los bienes comunales o ausencia de propietarios privados gravables. Por tanto, desde este punto de vista, cuanto mayor es la población, mayor podría ser la recaudación obtenida vía imposición directa. Por el contrario, si el municipio es pequeño, es más fácil controlar y gestionar los impuestos que en él se generan, siendo más difícil la elusión de impuestos. Siguiendo con el ejemplo del ICIO, en un municipio pequeño se sabe quién está haciendo una obra en su vivienda y en qué consiste, por lo que es más difícil escapar del impuesto. En cuanto a las tasas y precios públicos, como tienen por finalidad recuperar la parte del coste de sufragar las prestaciones de bienes y servicios públicos que no es subvencionada, deberían tener más peso en los municipios más pequeños, dado que es donde mayores son los costes per cápita de dichas prestaciones.

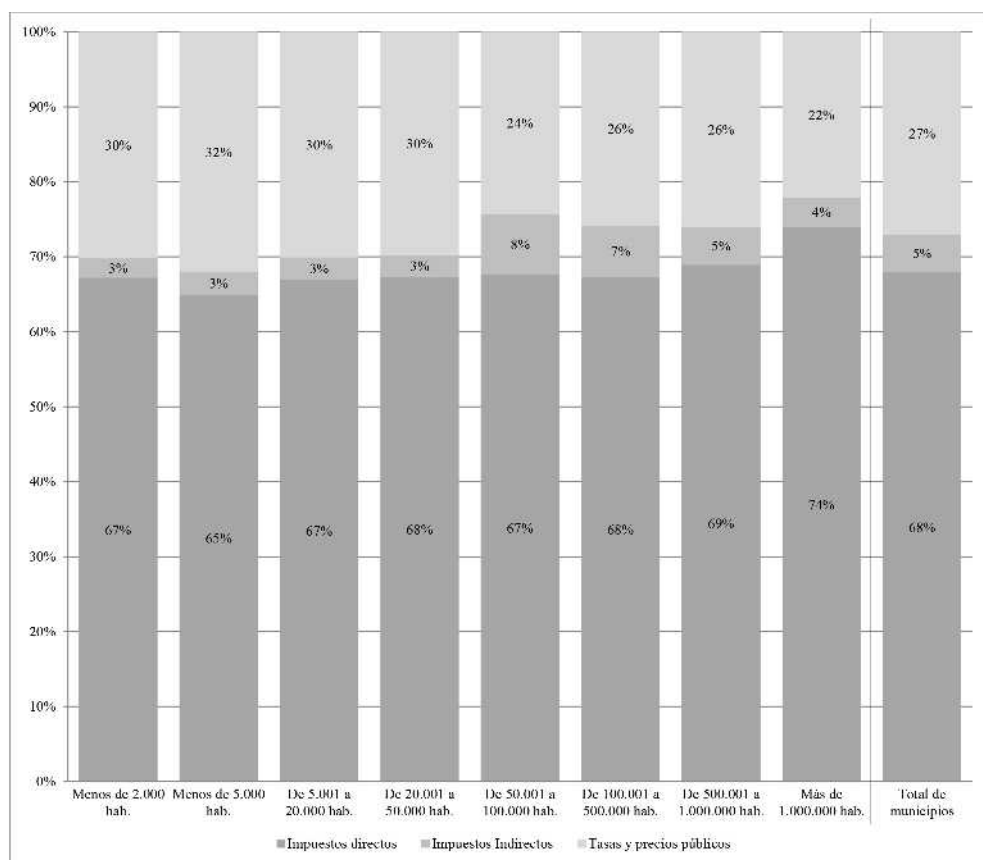
El gráfico 2 muestra que, efectivamente, la relación que guardan los ingresos tributarios y la población se ajusta a estos patrones esperados desde

---

(7) La Comisión de expertos (2017) propone diferenciar tres tipos de municipios a la hora de diseñar el sistema de financiación en función de la población: (i) para Madrid y Barcelona su financiación debería recogerse en sus propias Cartas de Autonomía Local; (ii) municipios de más de 20.000 habitantes, con mayor autonomía; y (iii) municipios de menos de 20.000 habitantes. Desde la perspectiva fiscal se requiere un sistema tributario local que refuerce, por un lado, los recursos obtenidos por tasas y precios públicos, y revise y potencie los impuestos locales tradicionales, estableciendo la posibilidad de acudir opcionalmente a recargos sobre el IRPF para municipios de más de 20.000 habitantes.

un punto de vista teórico. La importancia relativa de los ingresos por tributos directos guarda una relación directa con la población (en los municipios de menos de 5.000 habitantes los tributos directos generan el 65% de los ingresos tributarios, aumentando este porcentaje con la población hasta alcanzar el 74% en las ciudades de más de un millón de habitantes). Por el contrario, la relación es indirecta para los ingresos por tasas y precios públicos (en los municipios más pequeños estos tributos suponen el 32% del total frente al 22% en los más grandes). La imposición indirecta, la del ICIO, es potestativa, por lo que es difícil que guarde ninguna relación con la población.

Gráfico 2. Estructura tributaria de los municipios por estratos de población



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda y Función Pública (2017).

Sin embargo, dentro del estrato de menor población (los de menos de 5.000 habitantes), el sub-estrato de municipios rurales rompe con dicha

pauta general de comportamiento, ya que, en ellos, la imposición directa tiene una importancia relativa mayor, y las tasas una relevancia menor, que en los de menos de 5.000 habitantes. La menor importancia de las tasas en los municipios pequeños puede deberse a que éstos reciben más subvenciones o transferencias (43%-45% del total de ingresos frente a la media del 34%), por estar estas destinadas a facilitar el desarrollo económico local, o a reducir los incentivos a la emigración que provocaría una mayor repercusión de los costes de prestación de los servicios públicos.

*Por lo general, el peso de la recaudación por tributos directos aumenta con la población, mientras que el de las tasas y otros ingresos es menor en los municipios grandes. Esta pauta tributaria se rompe para los municipios rurales.*

Como puede verse en la tabla 2, la principal figura impositiva es el IBI, que aporta el 26,5% de los ingresos, seguida a mucha distancia por del IIVTNU y el IVTM (5,1 y 4,5% respectivamente), siendo marginal la importancia del IAE (2,9%) e ICIO (1,1%). Esta elevada dependencia del IBI es uno de los problemas que debería abordar una reforma del sistema de financiación local, garantizándose un mayor equilibrio en la importancia relativa de los distintos impuestos o facilitando nuevas fuentes de financiación tributaria<sup>(8)</sup>. Por ejemplo, reformando el impuesto de actividades económicas al estilo alemán (similar al impuesto sobre beneficios) o recuperando los recargos, especialmente en el IRPF. En la última columna de la tabla 2, queda claro que el protagonismo del IBI se da en todos los estratos de población, representando en todos ellos más de la mitad de los ingresos impositivos. El mayor peso se observa en los municipios pequeños (situándose muy próximo al 70% del total de impuestos) mientras que en los municipios más grandes es donde tiene menor relevancia (54,8%).

---

(8) Podría vincularse los tributos locales con la garantía de los servicios personales, lo que aconseja establecer un nexo entre la fiscalidad local y variables como la renta o el consumo, frente al actual sistema basado, básicamente, en la imposición sobre la propiedad y la prestación de servicios relacionados con los inmuebles. A este respecto véanse las reflexiones de Suárez (2008) sobre los distintos modelos tributarios locales europeos y sus propuestas tributarias, así como las sugerencias de introducir nuevas figuras turísticas o de imposición ambiental para los municipios rurales de la FEMP (2006). También puede consultarse Kitchen y Slack (2003).

Tabla 2: Estructura tributaria de los municipios.

Estratos de población	IBI	IVTM	IIVTNU	IAE	ICIO	Resto impuestos indirectos (*)	Resto de impuestos directos	Total impuestos	IBI
	Importe en miles de € (% respecto del total de ingresos)								% respecto a ingresos impositivos
>1.000.000 hab.	1.991.830 (25,6%)	214.039 (2,7%)	852.880 (10,9%)	216.820 (2,8%)	81.144 (1,0%)	115.111 (1,5%)	163.859 (2,1%)	3.635.684 (46,6%)	54,8%
De 500.001 a 1.000.000 hab.	680.443 (20,9%)	127.571 (3,9%)	181.563 (5,6%)	104.123 (3,2%)	23.741 (0,7%)	57.272 (1,8%)	49.648 (1,5%)	1.224.362 (37,6%)	55,6%
De 100.001 a 500.000 hab.	2.850.473 (26,0%)	539.468 (4,9%)	486.765 (4,4%)	381.285 (3,5%)	130.085 (1,2%)	305.619 (2,8%)	169.288 (1,5%)	4.862.982 (44,4%)	58,6%
De 50.001 a 100.000 hab.	1.919.280 (28,4%)	298.065 (4,4%)	413.042 (6,1%)	201.978 (3,0%)	67.038 (1,0%)	290.353 (4,3%)	56.982 (0,8%)	3.246.739 (48,1%)	59,1%
De 20.001 a 50.000 hab.	2.251.089 (28,8%)	387.777 (5,0%)	338.104 (4,3%)	202.332 (2,6%)	81.020 (1,0%)	48.475 (0,6%)	1.688 (0,0%)	3.310.485 (42,3%)	68,0%
De 5.001 a 20.000 hab.	2.552.963 (28,3%)	470.713 (5,2%)	317.307 (3,5%)	235.557 (2,6%)	114.022 (1,3%)	33.396 (0,4%)	56 (0,0%)	3.724.013 (41,3%)	68,6%
≤ 5.000 hab.	1.548.546 (24,0%)	309.544 (4,8%)	87.922 (1,4%)	173.667 (2,7%)	83.047 (1,3%)	15.890 (0,2%)	235 (0,0%)	2.218.850 (34,4%)	69,8%
<b>Total municipios</b>	<b>13.794.625</b> <b>(26,5%)</b>	<b>2.347.176</b> <b>(4,5%)</b>	<b>2.677.582</b> <b>(5,1%)</b>	<b>1.515.762</b> <b>(2,9%)</b>	<b>580.096</b> <b>(1,1%)</b>	<b>866.116</b> <b>(1,7%)</b>	<b>441.756</b> <b>(0,8%)</b>	<b>22.223.113</b> <b>(42,7%)</b>	62,1%

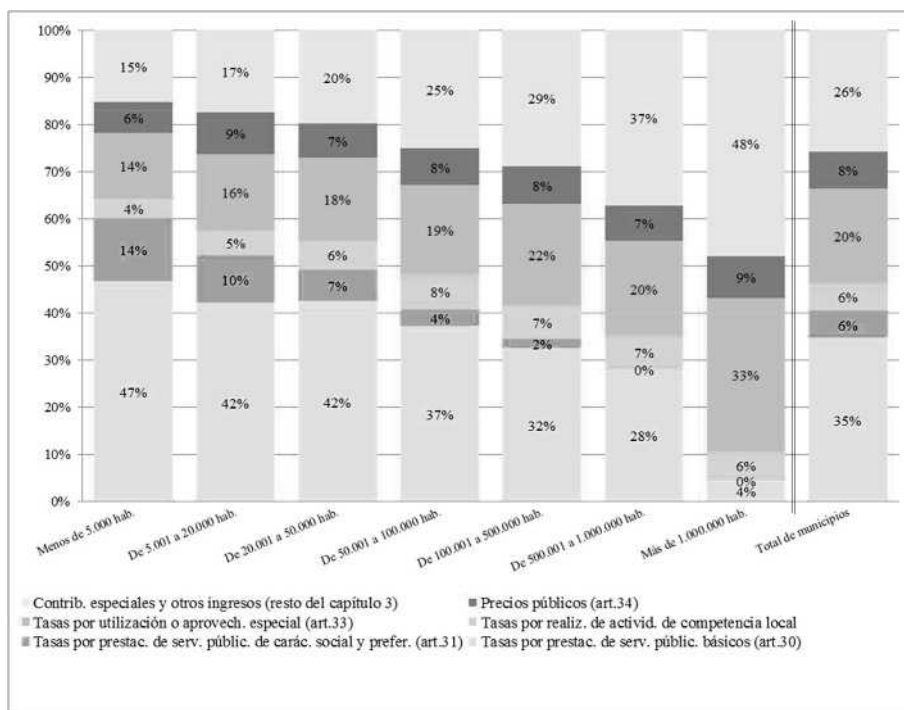
(\*) Incluye los impuestos estatales cedidos a las Entidades Locales.

Fuente: Ministerio Hacienda y Función Pública (2017).

Ya hemos visto que junto a los impuestos, las tasas son figuras tributarias especialmente relevantes en el ámbito local, al generar el 27% de los ingresos tributarios. Responden a la aplicación del principio del beneficio, y tienen

como finalidad financiar servicios públicos, reduciendo las distorsiones o costes de eficiencia de la imposición, al simular un precio de mercado, y garantizando el principio de equidad cuando se basa en el beneficio recibido por los sujetos. El gráfico 3 muestra que los ingresos por tasas por la prestación de servicios básicos representa el 35% del importe total del capítulo 3, que sirve para financiar poco más del 15% del gasto total de estos servicios públicos básicos. La importancia relativa de estas tasas, junto con las que se obtienen por la prestación de servicios públicos de carácter social, disminuye con la población del municipio, probablemente debido a que no se pueden aprovechar las economías de escala en la prestación de los servicios; siendo las que se establecen por aprovechamientos especiales, y por contribuciones especiales, cuotas de urbanización, aprovechamientos urbanísticos, recargos y multas y otros conceptos (recogidos en el epígrafe: resto del capítulo 3) las que adquieren mayor relevancia conforme aumenta el tamaño del municipio.

Gráfico 3. Estructura de las tasas y precios públicos (Cap. 3) de los municipios por estratos de población



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda y Función Pública (2017).

De los ingresos recogidos en el epígrafe «Resto del capítulo 3», resultan de especial interés los asociados a la actividad urbanística (tabla 3), ya que, aunque su relevancia cuantitativa es pequeña (suponen el 1,39% de los ingresos no financieros), la reciente crisis inmobiliaria ha tenido sobre ellos un impacto muy significativo. De ellos, el 41,1% corresponden a la enajenación de terrenos, seguido del 36,1% que suponen las tasas por licencias urbanísticas. Los ingresos patrimoniales asociados a la actividad urbanística, son más significativos en las grandes urbes, donde representan el 1,95% de los ingresos no financieros.

Aunque los ingresos por pasivos financieros sólo suponen el 5% de los ingresos (gráfico 1), el gráfico 4 muestra que la deuda viva representa el 59,98% de los ingresos corrientes. Hay, además, una relación positiva entre el tamaño municipal y el nivel de endeudamiento acumulado respecto a los ingresos corrientes, salvo para las dos grandes urbes, Madrid y Barcelona, donde ha disminuido el nivel de deuda significativamente en los últimos años. La deuda viva municipal media por habitante se sitúa en 614 euros, aunque esta ratio aumenta con el tamaño poblacional.

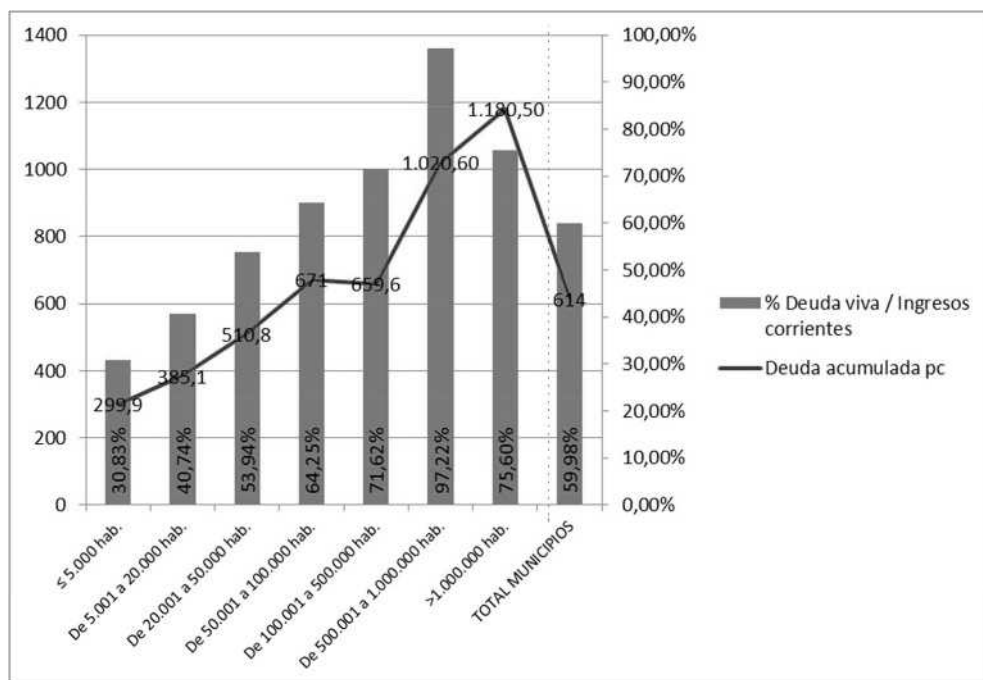
Tabla 3. Ingresos vinculados a la actividad urbanística(miles de €)

ESTRATOS DE POBLACIÓN	Tasas por licencias urbanísticas y análogas <i>conceptos 321+322+323</i>	Ingresos por actuaciones de urbanización <i>concepto 396</i>	Aprovecham. urbanísticos <i>concepto 397</i>	Enajenación de terrenos <i>art 60</i>	Total ingresos asociados a la actividad urbanística	% sobre ingresos no financieros
>1.000.000 hab.	21.035 (14,2%)	367 (0,2%)	17.141 (11,5%)	109.919 (74,0%)	148.462	1,95%
De 500.001 a 1.000.000 hab.	14.893 (52,2%)	2.198 (7,7%)	4.751 (16,6%)	6.716 (23,5%)	28.558	0,99%
De 100.001 a 500.000 hab.	56.944 (33,3%)	20.421 (7,7%)	11.579 (6,8%)	82.085 (48,0%)	171.029	1,65%
De 50.001 a 100.000 hab.	43.496 (59,3%)	3.419 (4,7%)	15.433 (21,0%)	10.979 (15,0%)	73.327	1,15%
De 20.001 a 50.000 hab.	45.531 (47,0%)	12.669 (13,1%)	10.430 (10,8%)	28.319 (29,2%)	96.949	1,30%

ESTRATOS DE POBLACIÓN	Tasas por licencias urbanísticas y análogas <i>conceptos 321+322+323</i>	Ingresos por actuaciones de urbanización <i>concepto 396</i>	Aprovecham. urbanísticos <i>concepto 397</i>	Enajenación de terrenos <i>art 60</i>	Total ingresos asociados a la actividad urbanística	% sobre ingresos no financieros
De 5.001 a 20.000 hab.	45.590 (43,9%)	22.680 (21,8%)	13.461 (13,0%)	22.073 (21,3%)	103.804	1,20%
≤ 5.000 hab.	21.103 (31,7%)	8.007 (21,8%)	14.795 (22,2%)	22.737 (34,1%)	66.642	1,06%
<b>Total municipios</b>	<b>248.593</b> <b>(36,1%)</b>	<b>69.761</b> <b>(10,1%)</b>	<b>87.591</b> <b>(12,7%)</b>	<b>282.826</b> <b>(41,1%)</b>	<b>688.772</b>	<b>1,39%</b>

Fuente: Ministerio Hacienda y Función Pública (2017).

Gráfico 4. Deuda acumulada per cápita de los municipios por estratos de población



Fuente: Ministerio Hacienda y Función Pública (2015).



*Excesiva dependencia de los ingresos por IBI, cuya importancia disminuye con la población. Por el contrario, el peso relativo de la deuda viva y la recaudación por tasas de servicios básicos y carácter social crecen con la población.*

#### **4. IMPORTANCIA DE LAS SUBVENCIONES A LOS MUNICIPIOS RURALES**

Veíamos en el gráfico 1, que el 34% de los ingresos totales de los ayuntamientos son transferencias concedidas por otros niveles de gobierno. Estas, tal y como especifica el Ministerio de Hacienda y Función Pública (2017), proceden mayoritariamente de la Administración General del Estado (un 63,9%) y de las Comunidades Autónomas (un 20,9%). Dichas subvenciones tienen como fin facilitar la participación de los municipios en los ingresos de los niveles superiores de gobierno por cuestiones de asignación eficiente de impuestos entre niveles de gobierno; cubrir los déficits fiscales que provoca el menor crecimiento de los ingresos tributarios frente al ritmo más elevado del gasto, cuando aumenta la renta de los residentes (transferencias corrientes); subvencionar bienes y servicios vinculados a externalidades o favorecer el desarrollo rural (transferencias condicionadas y cofinanciadas)<sup>(9)</sup>; y lograr una mayor equidad (transferencias corrientes niveladoras para compensar diferencias en los costes de prestación de servicios, necesidades de prestaciones mayores o bases fiscales menores).

El gráfico 1 también mostraba que la dependencia financiera de las transferencias generalmente es mayor en los municipios pequeños, proporcionando en los municipios rurales el 45% de los ingresos totales, frente al 34% de media nacional. En cualquier caso, el sistema de transferencias en España no considera la población flotante como una variable de necesidades de gasto, por lo que los municipios rurales no reciben mayores transferencias a causa de ello. Sí existe un régimen especial de participaciones impositivas para municipios turísticos, aunque todos los rurales quedan fuera del mismo<sup>(10)</sup>. Y no es porque tengan mayor capacidad recaudatoria ya que,

(9) Si se trata de municipios rurales ubicados en zonas aisladas, difícilmente podría justificarse la existencia de efectos externos por la prestación de bienes o servicios, dada su lejanía al resto de municipios.

(10) Puesto que se considera turístico al municipio que, sin ser capital de provincia ni de región, tenga una población de derecho entre 20.000 y 75.000 habitantes, y cuyo número de segundas viviendas supere al número de viviendas principales. Sólo 21 de los 8116 municipios españoles disfrutaban de dicho régimen especial.

como vimos en la sección anterior, donde esta es mayor es en los municipios grandes.

Las transferencias corrientes representan por término medio el 91,1% del total, y como muestra la línea discontinua del gráfico 5.1, su relevancia aumenta con la población. En los municipios más pequeños suponen el 75,8% del total de transferencias, frente al 98% de los municipios más grandes. Por otra parte, el gráfico de barras muestra que proceden fundamentalmente de la Administración General del Estado (un 65,6%), representando las regionales o PICAS (participación en los ingresos de las comunidades autónomas)<sup>(11)</sup>, un 20,2%. No obstante, cuanto menor es el tamaño de los municipios, menos importancia tienen la transferencias del Estado y más peso adquieren las de las CCAA, más involucradas en tareas de ayuda y coordinación con las necesidades de los municipios más pequeños.

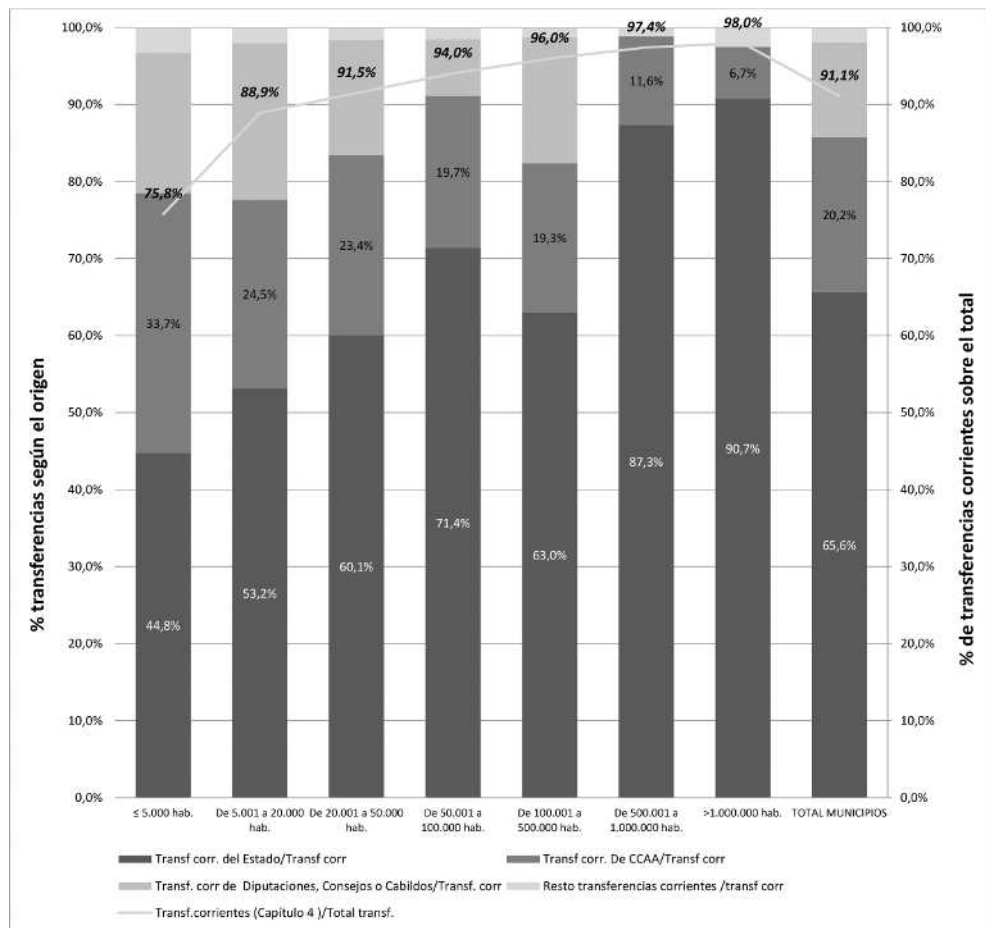
Las subvenciones de capital representan sólo el 8,9% del total, y son más relevantes en los municipios pequeños, donde suponen el 24,2% de las transferencias totales, frente al 2% de los municipios grandes (según la línea discontinua del gráfico 5.2). Son las Diputaciones Provinciales las que otorgan el mayor volumen de transferencias de capital (el 43,7%), siendo estas especialmente relevantes en los municipios pequeños, donde llegan a ser del 55%); seguidas de las Comunidades Autónomas, que inyectan en media el 27,5% del volumen total de transferencias de capital, según el gráfico de barras. Básicamente financian bienes de capital vinculados con proyectos de cooperación económica y desarrollo local, convenios de inversión local, infraestructuras para mejoras ambientales municipales y ayudas al transporte público local.

---

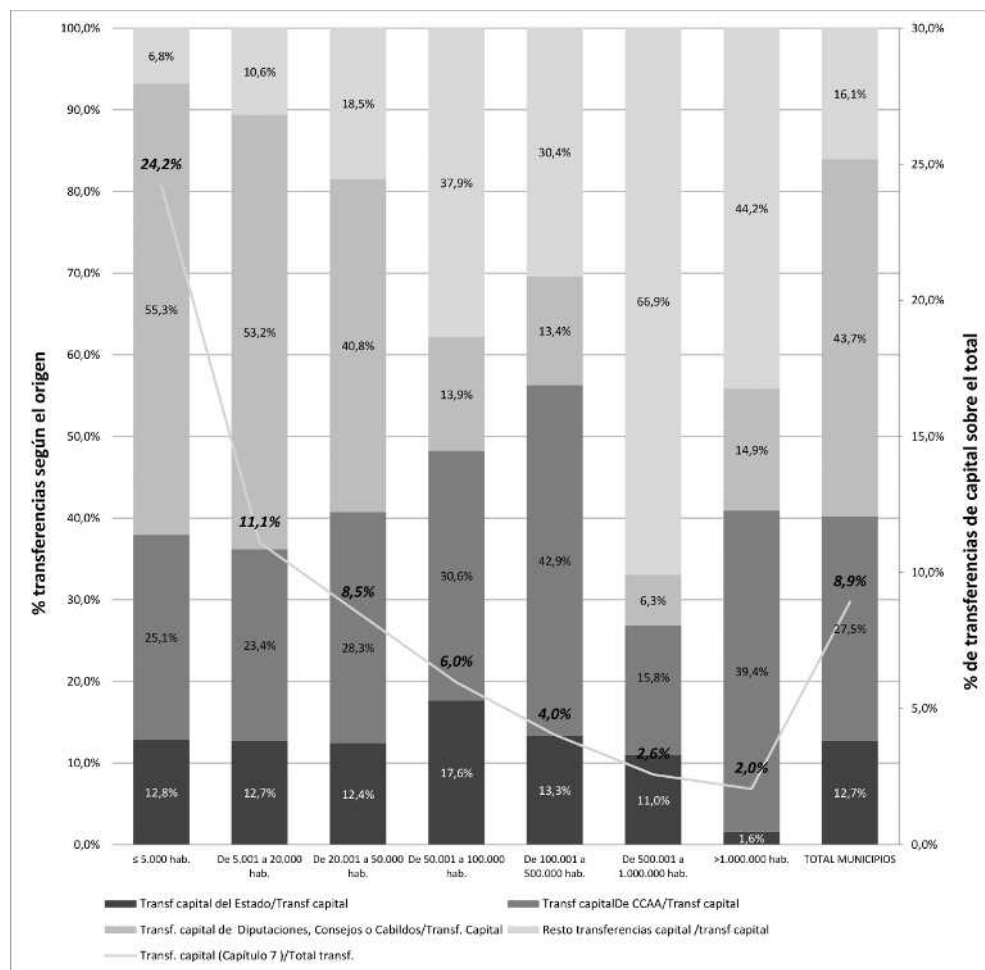
(11) En términos comparados, los países que tienen tres niveles de gobierno, habitualmente, atribuyen al nivel regional los medios y la responsabilidad de financiar a los gobiernos locales. Si así fuere, en España, modificándose el actual art. 142 de la Constitución, se permitiría que cada Comunidad Autónoma estableciese los mecanismos para garantizar la autonomía y la equidad, ajustándose mejor a la realidad de cada territorio.

Gráfico 5. Estructura de las transferencias corrientes y de capital de los municipios

5.1 Transferencias corrientes



## 5.2 Transferencias de capital



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda y Función Pública (2017).

El diseño de un sistema adecuado de transferencias incondicionadas del Estado ha constituido un punto de reflexión central por parte de la Comisión de expertos (2017), pues se considera que el actual sistema, que diferencia entre municipios acogidos al régimen de cesión y un sistema de participación

en ingresos del Estado, no ha dado los resultados deseables<sup>(12)</sup>. En el caso de los municipios del régimen de cesión, la participación de los grandes municipios en los impuestos estatales (IRPF, IVA e impuestos especiales) ha provocado algunas distorsiones que es conveniente corregir, especialmente la penalización que han sufrido las localidades que más han aumentado su población. A partir de esta constatación, la Comisión propone articular un sistema de participación en ingresos del Estado (PIE), integrado por la suma de las cuantías de las transferencias actuales y de la cesión de tributos, pasando a ser repartidas en función de nuevos criterios necesidad y capacidad fiscal con objetivos niveladores, a través de variables actualizables periódicamente, y diferenciando en función del tamaño de los municipios (umbral de 20.000 habitantes que coincide con las estimaciones de dimensión financiera viable local). En concreto, parece que dicha reforma del sistema de financiación debería contemplar la especial situación que ostentan los municipios rurales, ya sea por su menor capacidad recaudatoria en los impuestos, ya sea por sus mayores necesidades de gasto.

*La dependencia financiera de las subvenciones generalmente es mayor en los municipios pequeños, creciendo (disminuyendo) las transferencias corrientes (de capital) con la población. El origen principal de las ayudas de capital son las diputaciones provinciales y de las corrientes el Estado, que necesitan una reforma para incorporar la situación adversa de los municipios rurales.*

## 5. ESFUERZO FISCAL DIFERENCIAL DE LOS MUNICIPIOS RURALES

El concepto de esfuerzo fiscal trata de recoger el sacrificio que el pago de tributos le supone a una jurisdicción respecto de su capacidad tributaria. Es un concepto subjetivo y difícil de medir, que ha suscitado diversas propuestas académicas sin que ninguna de ellas haya gozado de un consenso unánime. La aproximación que se ha impuesto en la literatura es la que mide el esfuerzo fiscal como el grado en que una jurisdicción utiliza de manera efectiva su capacidad fiscal<sup>(13)</sup>. De esta forma, el esfuerzo depende en su numerador

(12) Actualmente, apenas se consideran las necesidades de gasto y la capacidad fiscal, de modo que la financiación que cada municipio recibe no satisface ningún criterio de justicia. La idea de explicitar y aplicar un criterio de equidad entre municipios encontrará en la práctica muchas resistencias, porque aflorarán las injusticias no visibles, y corregirlas generará perdedores, probablemente los grandes municipios que especialmente se benefician del sistema actual, por lo que se debería establecer un periodo transitorio. Puede verse también Vilalta (2015).

(13) Puede verse una revisión de las distintas aproximaciones al concepto de esfuerzo fiscal en Vallés y Zárata (2017).

(recaudación real o capacidad tributaria ejercida) de la acción del gobierno, ya que tipos impositivos más altos o esfuerzos más intensos en la gestión e inspección, que redunden en un menor fraude fiscal, elevan la recaudación fiscal efectivamente ejercida. En cambio, el denominador o capacidad fiscal responde a los recursos fiscales potenciales que un gobierno podría obtener utilizando las bases tributarias a su alcance, siendo una variable inobservable difícil de cuantificar e independiente de la acción del gobierno, por lo que la bondad del indicador de esfuerzo fiscal descansa en la calidad de la medición de dicha magnitud.

Una aproximación convencional al esfuerzo fiscal y, por extensión, a la capacidad para obtener ingresos, puede efectuarse a partir del análisis descriptivo de sus ingresos per cápita, esto es, tomando la población como indicador de capacidad fiscal. De esta forma, calculando la relación entre los ingresos per cápita de cada estrato poblacional y la media nacional, para expresarlo en forma de índice, se facilitan las comparaciones. La tabla 4 muestra que los municipios rurales obtienen unos ingresos per cápita superiores (un 11,48%) a la media nacional, a causa de las mayores transferencias de capital e ingresos corrientes; aunque también hay que destacar sus menores ingresos financieros, que vimos guardan una relación directa con la población. Si nos centramos en los tributos, que es el único recurso sobre el que la hacienda local tiene capacidad de actuación, encontramos una asimetría que es especialmente acusada en las grandes urbes (por exceso, un 44%) y en las zonas rurales (por defecto, un 12%).

Tabla 4, Ingresos tributarios per cápita por estratos de municipios

Estratos de población	Total ingresos fiscales (miles de euros)	Población(*)	Ingresos fiscales por habitante (€)	Índice de ingresos fiscales	Índice ingresos corrientes	Índice ingresos de capital	Índice ingresos no financieros	Índice ingresos financieros	Índice ingresos totales
≤ 2.000 hab.	1.494.953	2.728.017	548,45	87,85	107,28	327,91	116,12	13,73	111,48
≤ 5.000 hab.	3.192.196	5.805.337	549,87	88,08	93,50	281,40	101,03	50,98	98,75
De 5.001 a 20.000 hab.	5.186.960	8.816.317	588,34	94,24	91,46	100,00	91,80	74,51	91,01
De 20.001 a 50.000 hab.	4.594.202	7.521.633	610,8	97,84	92,72	79,07	92,17	101,96	92,53
De 50.001 a 100.000 hab.	4.090.587	5.961.547	686,16	109,91	101,36	55,81	99,53	125,49	100,80
De 100.001 a 500.000 hab.	6.039.103	10.735.204	562,55	90,11	91,46	53,49	89,93	107,84	90,75
De 500.001 a 1.000.000 hab.	1.513.348	2.714.150	557,58	89,31	101,94	39,53	99,44	262,75	106,85
>1.000.000 hab.	4.289.341	4.746.546	903,68	144,75	151,65	104,65	149,77	68,63	146,09
Total municipios	28.905.737	46.300.734	624,3	100	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

(\*) No incluye la población de los Municipios de Álava.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda y Función Pública (2017).

Para extraer conclusiones sobre el impacto de las características adversas sobre la capacidad de obtención de ingresos que pueden presentar los municipios rurales, hemos tenido que recurrir a una muestra de municipios que nos permita trabajar con las variables relevantes. En concreto, hemos trabajado con una muestra de unos 500 municipios, de los cuales casi un 60% eran de menos de 5.000 habitantes<sup>(14)</sup>. Así, en la tabla 5, hemos recogido información sobre la importancia de las distintas categorías de ingresos de municipios que pertenecen a diferentes quintilas: la de municipios menos poblados, la de población más envejecida, la de la tasa de paro más elevada, la de menor densidad poblacional, la de mayor especialización agraria, la de mayor altitud y la de municipios que más se han despoblado en los últimos diez años. También mostramos esta información para los municipios rurales y los de montaña. Es razonable pensar que todas estas características pueden condicionar la situación presupuestaria de los municipios.

Teniendo en cuenta el total de ingresos, y tomando como referente la media nacional, se aprecian diferencias importantes en la capacidad de obtención de recursos, aunque todas las quintilas consideradas, salvo la de más especialización agraria, obtienen ingresos por encima de la media (1.052 € per cápita). También los municipios rurales y los de montaña (19,1 y 18,3%, respectivamente). Los municipios de menor tamaño y densidad poblacional son los que consiguen obtener mayores ingresos (más del 37 y 35%, respectivamente, respecto de la media nacional). No obstante, los ingresos propios y transferidos muestran un comportamiento dispar. Por el lado de los ingresos propios, son los municipios que más población han perdido, los más envejecidos, los de mayor paro y especialización agraria, los que obtienen menos recursos propios. Por el lado de las transferencias, los ayuntamientos de todas las quintilas consideradas obtienen mayores transferencias que la media, lo cual responde a la función redistributiva de estos recursos y, especialmente, al papel compensatorio y de desarrollo rural de las subvenciones de capital. Respecto al endeudamiento, la hacienda local de estos municipios se encuentra en general muy saneada, a excepción de los ubicados en zonas con difícil acceso o gran altitud.

No obstante, para determinar si existe un comportamiento diferencial en la obtención de ingresos asociado a la intensidad con que se padecen las condiciones adversas señaladas, quizás sería más conveniente tomar como referente, en lugar de la media nacional, el estrato de municipios de menos de 5.000 habitantes. Recalculando las ratios con respecto a este estrato,

---

(14) Las discrepancias que se observan en algunos datos de las tablas 4 y 5 son debidas a ello.



podemos observar que siguen siendo los municipios de menor tamaño y densidad los que más ingresos obtienen (un 26 y un 24,7% más, respecto a la media, respectivamente), aunque en este caso, no todas las quintilas se encuentran en mejor situación que la media referencial. Tanto los municipios que más población han perdido, como los de mayor especialización agraria, paro, o los más envejecidos, disponen de menos recursos propios que la media, debido a su menor recaudación tributaria; aunque en ocasiones también los ingresos patrimoniales y las enajenaciones de inversiones reales están por debajo de la media. Por otra parte, en los municipios de mayor altitud y especialización agraria desaparece el papel compensador de todas las transferencias, y se agrava la necesidad de recurrir al endeudamiento.

*Los municipios de menor tamaño y densidad son los que más ingresos obtienen. En el extremo opuesto están los municipios que más se han despoblado, los de mayor especialización agraria, paro, y los más envejecidos. En los municipios de mayor altitud y especialización agraria desaparece el papel compensador de todas las transferencias, y se agrava la necesidad de recurrir al endeudamiento.*

Tabla 5. Ingresos per cápita por estratos de población e índices de ingresos según las características adversas de los municipios rurales (€ por habitante)

	Impuestos directos	Impuestos indirectos	Tasas y otros ingresos	Ingresos patrimoniales	Enajenación invers. reales	Total ingr. propios	Transf. corrientes	Transf. capital	Total transf.	Activos financ.	Pasivos financ.	Total ingresos
> 1.000.000 hab.	767,2	46,0	214,7	29,6	39,0	1.096,5	446,9	2,3	449,1	0,0	0,0	1.545,6
De 500.001 a 1.000.000 hab.	474,8	38,5	177,5	13,0	1,8	705,6	374,0	4,1	378,1	0,8	-0,1	1.084,5
De 100.001 a 500.000 hab.	440,0	37,2	136,3	19,2	10,0	642,7	248,0	7,4	255,4	10,5	38,6	947,3
De 50.001 a 100.000 hab.	465,7	29,6	135,4	17,9	4,1	672,7	230,7	9,1	239,8	1,9	12,5	926,8
De 20.001 a 50.000 hab.	393,9	23,8	153,9	10,5	3,9	586,0	272,9	18,6	291,5	0,9	61,1	939,6
De 5.001 a 20.000 hab.	337,6	9,7	153,0	11,7	1,8	513,8	304,6	37,0	341,6	0,5	33,7	889,6
≤ 5.000 hab.	359,8	13,9	150,1	25,3	3,5	552,6	462,6	119,8	582,4	1,7	9,7	1.145,6
<b>TOTAL MUNICIPIOS</b>	<b>361,7</b>	<b>14,3</b>	<b>151,1</b>	<b>30,3</b>	<b>3,3</b>	<b>559,5</b>	<b>393,4</b>	<b>479,8</b>	<b>1,5</b>	<b>20,2</b>	<b>1.052,0</b>	
Municipios rurales	386,8	15,2	146,5	30,4	2,2	581,1	526,1	139,2	665,3	2,6	1,6	1.252,5
20% menos poblados	459,5	17,3	149,8	41,0	2,8	670,4	601,1	167,2	768,2	4,8	0,8	1.443,1
20% con población más envejecida	270,6	10,1	106,0	9,2	2,3	398,2	574,3	144,0	718,4	0,0	0,4	1.116,3
20% con tasa de paro más elevada	331,5	11,2	127,0	15,2	0,2	485,1	439,1	129,0	568,5	0,3	8,1	1.061,4
20% con más baja densidad poblacional	458,7	15,8	167,9	45,0	3,9	691,3	558,8	166,5	725,3	-4,8	8,2	1.428,5
20% con mayor especialización agraria	341,2	10,4	145,6	20,3	5,9	523,4	411,0	103,3	514,3	0,2	6,5	1.043,9
20% con mayor altitud	458,4	17,1	170,1	31,2	2,6	679,7	381,9	95,1	477,0	0,3	26,9	1.183,5
20% que han perdido más población	263,8	11,4	106,0	7,3	0,9	389,3	529,2	136,6	665,8	0,0	3,8	1.058,6
Municipios de montaña	378,5	12,9	140,7	28,6	2,0	562,7	540,9	128,2	669,1	3,3	10,0	1.244,1
<b>Respecto al total de municipios</b>												
Municipios rurales	106,9	104,8	97,0	149,8	66,7	105,5	133,1	164,7	138,7	173,3	22,8	119,1
Minifundismo	127,0	119,3	99,1	202,0	84,8	121,7	152,0	197,9	160,1	320,0	4,0	137,2
Envejecimiento	54,8	69,7	70,2	45,3	69,7	72,3	145,2	170,4	149,7	0,0	2,0	106,1
Paro	91,7	77,2	84,1	74,9	6,1	88,1	111,1	152,7	118,5	20,0	40,1	100,9
Densidad poblacional	126,8	109,0	111,1	221,7	118,2	125,5	141,3	197,0	151,2	320,0	40,6	135,8
Especialización agraria	54,3	71,7	96,4	100,0	178,8	95,0	103,9	22,2	107,2	13,3	32,2	99,2
Mayor altitud	126,7	117,9	112,8	133,7	78,8	123,4	96,6	112,5	99,4	20,0	133,2	112,5
Despoblación	72,9	78,6	70,2	36,0	27,3	70,7	133,8	161,7	138,8	0,0	18,8	100,6
Municipios de montaña	104,6	89,0	93,1	140,9	60,6	102,1	136,8	151,7	139,5	220,0	49,5	118,3
<b>Respecto a municipios con población ≤ 5.000 hab</b>												
Municipios rurales	107,5	109,4	97,6	120,2	62,9	105,2	113,7	116,2	114,2	152,9	47,4	109,3
Minifundismo	127,7	124,5	99,8	162,1	80,0	121,3	129,9	139,6	131,9	282,4	8,2	126,0
Envejecimiento	75,2	72,7	70,6	36,4	65,7	72,1	124,1	120,2	123,4	0,0	4,1	97,4
Paro	92,1	80,6	84,6	60,1	5,7	87,8	95,0	107,7	97,6	17,6	83,5	92,7
Densidad poblacional	127,5	113,7	111,9	177,9	111,4	125,1	120,8	139,0	124,5	282,4	84,5	124,7
Especialización agraria	94,8	74,8	97,0	80,2	168,6	94,7	88,8	86,2	88,3	11,8	67,0	91,1
Mayor altitud	127,4	123,0	113,5	123,3	71,3	123,0	82,6	79,4	81,9	17,6	277,3	103,3
Despoblación	75,3	82,0	70,6	28,9	25,7	70,4	114,1	114,0	114,3	0,0	39,2	92,4
Municipios de montaña	105,2	92,8	95,7	113,0	57,1	101,8	116,9	107,0	114,9	194,1	103,1	108,6

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda y Función Pública (2017).

## 6. GESTIÓN Y EFICACIA RECAUDATORIA DE LOS MUNICIPIOS RURALES

No existe un único modelo válido de gestión de la recaudación para todos los municipios, aunque, tal y como se explica Belmonte (2013), los municipios españoles tienden a delegar la gestión de sus tributos en el organismo provincial y, éste a su vez, suele preferir la fórmula del organismo autónomo (existen 27 organismos autónomos provinciales creados *ad hoc* para la gestión tributaria). No es el caso de las capitales de provincia y de los municipios más grandes. Estos no suelen delegar la gestión tributaria en la institución provincial, por la resistencia que ejercen sus técnicos de recaudación a la delegación supramunicipal, y porque a las administraciones de mayor tamaño les interesa ser visualizadas políticamente como responsables de sus ingresos públicos. Por el contrario, las administraciones locales pequeñas pueden estar interesadas en trasladar a sus ciudadanos la imagen de que la recaudación de impuestos se hace desde otro organismo, y que ellas son los proveedores de los servicios. Además, junto a las razones que explicarían las dificultades de gestión tributaria por el propio municipio, habría que añadir las economías de escala crecientes que produce la delegación en la organización provincial que gestiona las competencias de todos o de gran parte del territorio. Estas economías de escala resultan evidentes en aspectos como personal, aplicaciones tecnológicas, relaciones con otras administraciones y colegios profesionales, información y publicidad, etc.

Las empresas colaboradoras prestan asistencia, tanto a los servicios dependientes de las Diputaciones como a los organismos autónomos provinciales, en materia de desarrollo y mantenimiento de herramientas informáticas especializadas, y también aportando personal especializado que realice la gestiones de cobro y después transfiera el dinero. Se deduce que en estos casos el modelo desarrollado es el subsidiario, frente al modelo integral de competencias en el que no se externaliza el servicio.

Una manera de aproximarnos a la calidad de la gestión tributaria de los municipios puede ser a través de la medición de la eficacia recaudatoria, esto es, la relación existente entre los ingresos tributarios liquidados y los previstos (obligaciones reconocidas). Tal y como puede observarse en la tabla 6, la recaudación de los impuestos directos municipales se sitúa por encima del 77% de los derechos liquidados, en todos los estratos de población, salvo en el caso del IIVTNU en los Municipios con una población inferior a 50.000 habitantes. Las tasas y precios públicos presentan un bajo volumen de dere-

chos liquidados pendiente de recaudar a final de ejercicio. Los problemas de gestión recaudatoria se presentan, con carácter general, en las «Contribuciones especiales y otros ingresos del capítulo 3» (Contribuciones especiales, cuotas de urbanización, aprovechamiento urbanístico, recargos, multas y otros conceptos). Esta situación se observa en todos los estratos de población, pero se agrava con el tamaño del municipio.

No se pueden extraer, por tanto, conclusiones en función del tamaño municipal, pero sí parece claro que la eficacia recaudatoria en los municipios de menor tamaño parece estar por encima de la media nacional en todos los tributos, excepto en el IBI y el IIVTNU.

Tabla 6. Eficacia de la recaudación tributaria por estratos de municipios (% Recaudación sobre Derechos Reconocidos Netos)

Estratos de población	IAE	IBI	IVTM	IIVTNU Potestativo	ICIO Potestativo	Tasas	Precios públicos art. 34	Contrib. especiales y otros ingresos resto del capítulo 3
>1.000.000 hab.	89,25	92,96	80,43	91,77	86,74	87,45	91,21	54,84
De 500.001 a 1.000.000 hab.	80,52	81,30	77,69	77,74	74,51	83,05	99,14	59,34
De 100.001 a 500.000 hab.	84,49	86,96	85,17	79,31	76,74	86,80	94,43	67,44
De 50.001 a 100.000 hab.	89,00	87,70	83,87	77,03	72,42	86,36	93,75	69,60
De 20.001 a 50.000 hab.	88,91	86,66	84,47	68,97	67,21	88,08	94,57	71,31
De 5.001 a 20.000 hab.	90,19	85,63	86,08	70,41	83,29	87,92	92,60	75,77
≤ 5.000 hab.	92,48	87,23	88,49	76,57	91,69	89,69	95,67	82,61
<b>Total municipios</b>	87,89	87,39	84,67	80,37	79,64	87,60	93,87	66,91
<b>Directos/indirectos/tasas (*)</b>	<b>86,45</b>			<b>88,81</b>		<b>80,81</b>		

(\*) Porcentaje de recaudación sobre derechos liquidados en cada capítulo de ingresos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda y Función Pública (2017).

## 7. CONCLUSIONES

En este trabajo analizamos la situación presupuestaria de los municipios rurales, es decir de los que tienen menos de dos mil habitantes. Según esta definición, más del 70% de los municipios españoles son rurales, residiendo en ellos casi un 6% de la población, y gestionándose en ellos el 6,6% de los ingresos del conjunto de los ayuntamientos, si bien, el aspecto problemático que los caracteriza es que en los últimos dieciocho años han sufrido un retroceso en su población que supera el 10%, frente a una tasa media de crecimiento de la población en España del 15,8%.

La autonomía financiera de los municipios rurales es inferior a la media (52% frente al 61%), a causa del menor peso de los tributos propios (49% frente al 58%). Algunos aspectos de la normativa de los tributos directos guarda cierta relación con la población municipal, por lo que el peso de su recaudación aumenta, por lo general, con la población; mientras que el de las tasas y otros ingresos es menor en los municipios grandes. Sin duda, uno de los problemas principales a que se enfrenta el sistema de financiación local es la elevada dependencia del IBI, que casi alcanza el 70% del total de impuestos en los municipios pequeños, mientras que en los ayuntamientos más grandes es donde tiene menor relevancia (54,8%). Lo contrario ocurre con la recaudación por tasas por la prestación de servicios básicos y los de carácter social.

La dependencia financiera de las transferencias generalmente es mayor en los municipios pequeños, en los que proporciona el 45% de los ingresos totales, frente al 34% de media nacional. El 91% de estas transferencias son corrientes, proceden básicamente del Estado y su relevancia aumenta con la población municipal, aspecto que debería modularse en la próxima reforma del sistema de financiación local para dar una respuesta adecuada la menor capacidad fiscal de los municipios rurales y a sus mayores necesidades de gasto. Sólo el 9% son transferencias de capital, proceden principalmente de las diputaciones provinciales, y su peso varía inversamente con la población. El resto de ingresos locales tienen una importancia cuantitativa residual, aunque la deuda viva representa el 59,98% de los ingresos corrientes, ratio que aumenta con el tamaño poblacional.

La situación globalmente saneada de la hacienda local oculta, sin embargo, algunos problemas relevantes que afectan específicamente a municipios pequeños y medianos, detectándose problemas de sostenibilidad en cerca de 800 ayuntamientos. Junto a ello, resultan de especial interés los

ingresos asociados a la actividad urbanística, ya que aunque su relevancia cuantitativa no alcanza el 1,4%, se han visto muy afectados por la reciente crisis inmobiliaria.

Existe cierta evidencia de que son la especialización agraria, la despoblación, el paro y, en menor medida, el envejecimiento, los elementos que lastran con mayor intensidad las posibilidades de obtención de ingresos por parte de los municipios, aspectos todos ellos presentes en los municipios rurales. Junto a ello, la capacidad de subsistencia de la mayor parte de los municipios rurales españoles está vinculada al papel redistributivo que juegan las transferencias. La cuestión que debe plantearse no es si los municipios rurales deben existir, sino en qué medida deben ser subsidiados por los niveles superiores de gobierno, esto es, si un ayuntamiento pierde sus bases económicas, y no hay alternativas viables, se debilitan las razones económicas para continuar ayudando financieramente a dichos municipios. No obstante, es cierto que dichas transferencias pueden paliar la despoblación, pero distorsionan sensiblemente la asignación eficiente de recursos. Por tanto, hay argumentos económicos para abandonar dichas ubicaciones, aunque el cálculo político tiende a favorecer su subsistencia.

En cuanto a la gestión de la recaudación, no existe un único modelo válido para todos los municipios, aunque los ayuntamientos españoles tienden a delegar la gestión de sus tributos en las diputaciones provinciales, a excepción de las capitales de provincia y grandes ayuntamientos. La recaudación se sitúa en todos los estratos de población por encima del 77% de los derechos liquidados, salvo en el caso del IIVTNU para los municipios con una población inferior a 50.000 habitantes. En cuanto a las tasas y precios públicos presentan un bajo volumen de derechos liquidados pendiente de recaudar a final de ejercicio, apareciendo los problemas de gestión recaudatoria en las contribuciones especiales e ingresos por aprovechamiento urbanístico, cuotas de urbanización, recargos y multas, que se agrava cuando aumenta el tamaño del municipio.

## **BIBLIOGRAFÍA**

BIRD, R. M. y E. SLACK, «The Role of the Property Tax in Financing Rural Local Governments in Developing Countries», International Studies Program, *Working Paper 06-40*, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, 2006.

BELMONTE, I. y J. LUNA, «El mapa de la gestión tributaria local en España. Una primera aproximación al diseño de indicadores para su evaluación», *XII Congreso de la AECPA*, San Sebastián, 2015.

COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN LOCAL, *Análisis de propuestas de reforma del sistema de financiación local*, Ministerio de Hacienda y Función Pública, Madrid, 2017.

COMISIÓN PARA EL ESTUDIO DE LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES, *Informe para la reforma de la financiación de las Haciendas locales*. Ministerio de Hacienda, Madrid, 2002.

COSTA, A., *Un análisis de las disparidades fiscales generadas por la actividad turística: Aplicación al caso de los municipios españoles*, Tesis Doctoral inédita, Palma, 2008.

FEMP, *La situación de los ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*, estudio en colaboración con el Banco de Crédito Local, Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 2006.

GOBIERNO DE ARAGÓN, *Ser mujer rural en Aragón*, Gobierno de Aragón. Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, Zaragoza, 2017.

HAWKINS, R. y M. MURRAY, «Explaining interjurisdictional variations in local sales tax yield», *Public Finance Review*, núm. 31(1), págs. 82-104, 2004.

KITCHEN, H. y E. SLACK, «Special study: new finance options for municipal governments», *Canadian Tax Journal*, núm. 51(6), págs. 2215-75, 2003.

KITCHEN, H. y E. SLACK. «Providing Public Services in Remote Areas» in Richard M. Bird and Francois Vaillancourt, eds., *Perspectives on Fiscal Federalism*, World Bank, Washington, 2006.

MINISTERIO HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, *Las haciendas locales en cifras. Año 2015*, Madrid, 2017.

PARKER, A., «Decentralization: The Way Forward for Rural Development?», *Policy Research Working Paper 1475*, World Bank, Washington, D.C., 1995.

RAYA, P.; J. E. VILLENA; J. J. BENÍTEZ; y S. PÉREZ, *Análisis de los municipios turísticos de Andalucía* Departamento de Economía Aplicada-Política Económica, Universidad de Málaga, Málaga, 2004.

SUÁREZ-PANDIELLO, J., «Una estimación de las necesidades de gasto de los municipios de menor dimensión», *Hacienda Pública Española*, núm. 113, págs.. 119-146, 1998.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (Coord.), *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*, Federación Española de Municipios y Provincias, Salamanca, 2008.

VALLÉS-GIMÉNEZ, J. y ZÁRATE-MARCO, A., «Disparities in the Spending Needs of Highland Municipalities», *Public Budgeting & Finance*, núm. 31(3), págs. 26-48, 2011.

VALLÉS-GIMÉNEZ, J. y ZÁRATE-MARCO, A., «Tax effort of local governments and its determinants», *Annals of Economic and Finance* núm. 18 (2), págs. 323-348, 2017.

VILALTA, M. (dir.), *Autonomía y equidad en la financiación municipal: dos principios compatibles*, Economía UB, Publicacions Universitat de Barcelona, Barcelona, 2015.

WEIMER, B., «Municipal tax base in Mozambique: high potential-low degree of utilization», *Discussion Paper 1/2012*. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, Germany, 2012.



## CAPÍTULO XVIII

---

# ÁREAS METROPOLITANAS Y COLABORACIÓN FINANCIERA

María CADAVAL SAMPEDRO  
*Profesora del Departamento de Economía Aplicada  
Universidade de Santiago de Compostela  
maria.cadaval@usc.es*



## RESUMEN

En un mundo global, la dialéctica entre la trayectoria administrativa municipal heredada del pasado y la exigencia de una hacienda local cada vez más urbana, resulta inconsistente. El viejo e inconcluso debate acerca de la descentralización de recursos, funciones y límites se ha reabierto, exigido esta vez por los nuevos paradigmas de crecimiento económico y asentamiento de la población. Se hace palpable una nueva consolidación de la gobernanza metropolitana, que parece avanzar hacia una segunda ola de gobiernos supramunicipales —*hard o soft*—, capaces de hacer encajar en la morfología real y funcional de las instituciones las demandas relacionales de los ciudadanos. Es preciso para ello que asuman los preceptos normativos de respetar la democracia de proximidad, la autonomía en la gestión y la suficiencia en la financiación.

## PALABRAS CLAVE

Gobierno metropolitano, urbanización, financiación supramunicipal.

## ABSTRACT

The dialectic between the municipal administrative career of the past and the demand of local public services is inconsistent. The unfinished discussion about the decentralization of resources, functions and limits has been reopened and demanded this time by the new paradigms of economic growth and settlement of the population. A new consolidation of metropolitan governance is necessary and seems to move toward a second time of supra-municipal governments —*hard or soft*— configuration. The consolidation of the metropolitan governments has to respect the democracy of proximity, autonomy in the management and sufficient revenue.

## KEYWORDS

Metropolitan government, urbanization, metropolitan public finances.



## 1. INTRODUCCIÓN

A menudo se afirma que las crisis están llenas de oportunidades, imbuidas a veces por la necesidad de hacer reformas de calado y otras por el aprovechamiento del imperativo económico de los cambios. Bajo estos parámetros pareció moverse la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, si bien defraudó muchas expectativas. Pese a lo ambicioso de su nombre, la exposición de motivos explica que los objetivos básicos de la norma comprenden la clarificación de las competencias municipales para evitar duplicidades con otras administraciones, la racionalización de la estructura organizativa de los entes locales para dar cumplimiento a los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, la garantía de un control financiero y presupuestario más riguroso, así como también favorecer la iniciativa económica privada para reducir las intervenciones administrativas desproporcionadas. Estos cuatro aspectos, de cumplirse, hubieran supuesto un avance para la hacienda local —también metropolitana— que, sin embargo, sigue dejando para mejor ocasión elementos sustantivos como la transformación de la planta local.

La cuestión no por manida y emplazada deja de ser importante. El Estado Español, de larga tradición municipalista, vio mudar su estructura administrativa en los últimos cuarenta años, anteponiendo el poder autonómico al local y relegando al olvido la correcta adecuación de su estructura, funciones y financiación. Ni ha llegado la segunda descentralización, ni se ha avanzado en el Pacto Local ni, mucho menos, se ha tratado de dar cumplimiento a los «diez mandamientos» incluidos en la *Carta de Vitoria* que, a través de la FEMP, reclamaron los alcaldes en el año 2005 para hacer a la hacienda local homologable a la realidad del S. XXI. Conscientes de que los ciudadanos no viven solo de derechos políticos, sino también económicos, sociales, urbanos y medioambientales, es preciso aprovechar las revoluciones que se están produciendo para generar nuevos marcos de interrelación del espacio y el

tiempo de las personas, para las que ya no valen lindes administrativos decimonónicos.

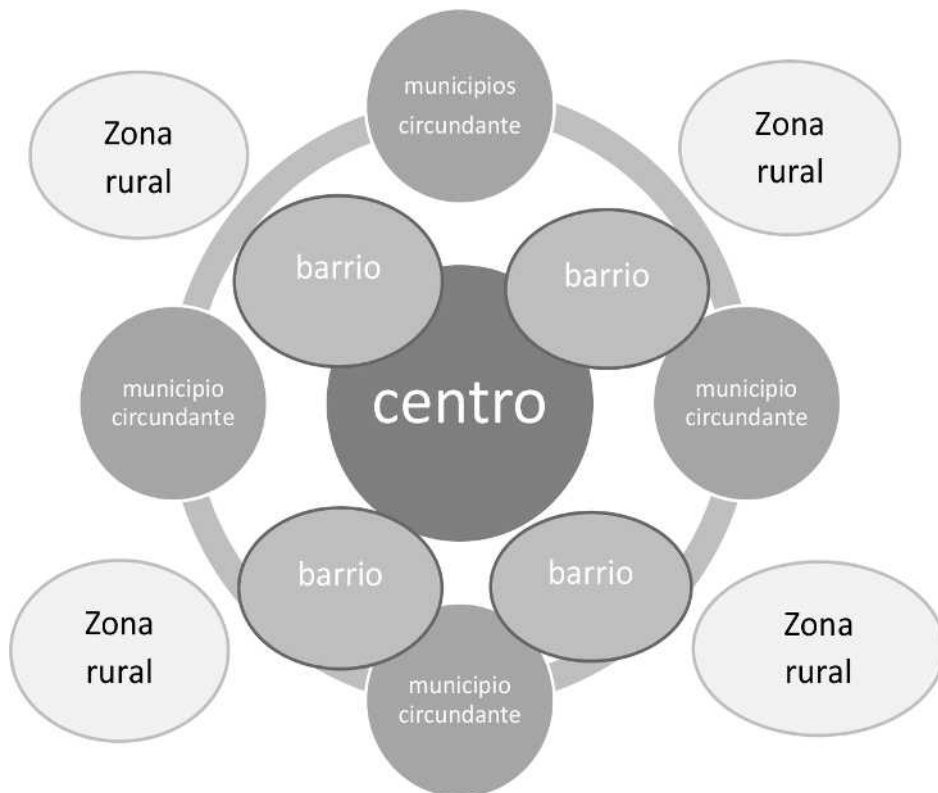
*La descentralización del Estado antepuso el poder autonómico al local y relegó de forma indefinida la reforma de su planta.*

Es frecuente hablar de los más de 8.000 municipios que conforman la arquitectura local española y 50 entes provinciales además de las 4383 entidades de ámbito superior e inferior al municipal. Pero lo relevante no es el cuánto sino el qué. ¿Acaso es hoy la hacienda local capaz de dar respuestas a las demandas de los ciudadanos urbanos? O, ¿puede atender los servicios en el rural? El principio de subsidiariedad municipal que ha tratado de clarificar —sin mucho éxito— la reforma 27/2013, las disfuncionalidades que se derivan de la evolución demográfica, las relaciones funcionales y relacionales de la población, así como las nuevas realidades económicas, dejan al descubierto la urgencia de un cambio radical en un ámbito en el que queda casi todo por hacer: la gobernanza metropolitana.

## **2. LA REORDENACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LA HACIENDA LOCAL: ¿UNA TAREA PENDIENTE?**

Los datos que arrojan los movimientos de población dan lugar a una imagen de configuración demográfica, económica y social diferente a la de hace un siglo. La realidad actual es urbana. La mitad de la población mundial vive en las ciudades, porcentaje que se eleva al 80% en Europa. Este continuo viene condicionado, sin embargo, por la lógica de la globalización y la fragmentación administrativa que ha sido alimentada por el proceso de integración europea. Las ciudades, fruto del voluntarismo y la estrategia construida sobre los pilares de la jerarquía heredada del pasado, hacen que las barreras administrativas permanezcan impasibles a un tsunami de fondo en el comportamiento de los ciudadanos. El centro de las urbes tiene una población que usa la ciudad durante un tiempo —mientras dura su interés económico y social—, y después migra en busca de nuevas oportunidades. A la vez, el cinturón periférico de los barrios establece una relación de péndulo con el centro, con demandas de movilidad propias. Y las zonas rurales, más alejadas, tienen demandas propias que pueden verse beneficiadas o perjudicadas a la vez por los intereses señalados.

Gráfico 1. Esquema de la distribución del espacio urbano



Fuente: Elaboración propia.

Hay una ruptura real del espacio, en la que las ciudades han de saber jugar a nivel global, con el reto de enlazar su papel competitivo con el cooperativo, sin olvidar la cohesión territorial y social. Esta labor se vuelve arduo complicada cuando los ciudadanos que demandan gestión compartida y políticas estructurantes padecen impasibles una malla institucional fragmentada en la que pesa más la historia y los intereses políticos que la racionalidad económica y la funcionalidad de la administración.

Privar de racionalización político administrativa al espacio supramunicipal es hacer perder a las ciudades la comba del crecimiento global. La triple coherencia —funcional, institucional y relacional— que se busca no puede verse empañada por límites tecnocráticos, y ha de considerar como elementos determinantes los factores económicos, administrativos y socio-políticos. El desaprovechamiento de las economías de escala, los costes de congestión, la falta de garantías redistributivas, el incremento de los costes de transac-

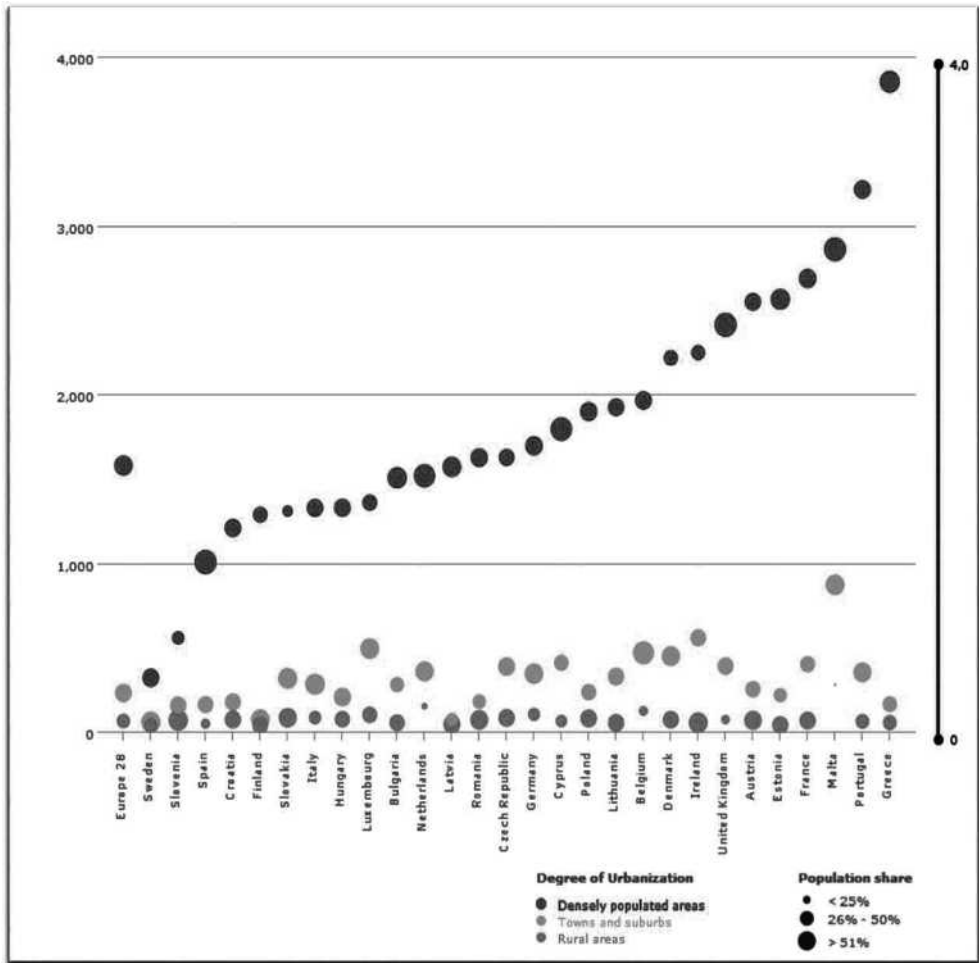
ción, las demoras innecesarias en la ejecución de proyectos estructurantes pensados de manera segmentada, la falta de ordenación coherente del espacio, la planificación y el control, las externalidades negativas ante el choque de proyectos que pueden ser contradictorios, vienen a poner de manifiesto la falta de eficiencia pero también de equidad.

*Privar de racionalización político administrativa al espacio supramunicipal es hacer perder a las ciudades la comba del crecimiento global.*

Es oportuno señalar que estas disfunciones serán más graves en un futuro que ya es presente, marcado por esquemas de desarrollo económico sostenible. La agenda 2030 y la declaración de las Naciones Unidas «hacia un planeta sin contaminación» son solo las primeras piedras sobre las que se está construyendo el edificio del desarrollo sostenible, en el que será determinante el papel de una hacienda local metropolitana.



Gráfico 2. Distribución de la población urbana en Europa



Fuente: European Commission (2017).

El patrón residencial revela que los europeos se decantan por vivir en ciudades de tamaño medio —al contrario de lo que ocurre en América—, por debajo del millón de habitantes, con una densidad reducida —salvo excepciones— en comparación con otras áreas urbanas mundiales. Con cobertura geográfica policéntrica, el continuo real no se corresponde con la arquitectura administrativa heredada del pasado. Este desajuste, moneda corriente en muchos países, ha dado como resultado una aproximación práctica de reconstrucción diferente, fruto de múltiples vectores de reflexión sobre la gobernabilidad local.

La dialéctica es siempre la misma: el aprovechamiento de las economías de escala, la internalización de los efectos desbordamiento, la reducción de riesgos financieros que alimenta la competencia territorial o la cobertura de pérdidas fiscales, que se enfrentan a los costes de organización, coordinación o la distorsión de preferencias. La cara y la cruz de distintas fórmulas de colaboración.

Conscientes de la amplitud semántica del término, hemos de aclarar que las fórmulas de recomposición pueden moverse en una horquilla que va desde lo más flexible y adaptativo —asociación—, hasta las más integradas —que combinan dimensión política tradicional y tamaño económico óptimo— pasando por órganos de gestión intermedios para la prestación de uno o varios servicios en común. Las soluciones más elementales, que se adoptan por sencillas y baratas, no siempre resultan las mejores, y acaban formando conglomerados de geometría variable complejos, opacos y exentos de poder democrático, que tienden a mutar en estructuras más sofisticadas con un nexo común de fiscalidad propia.

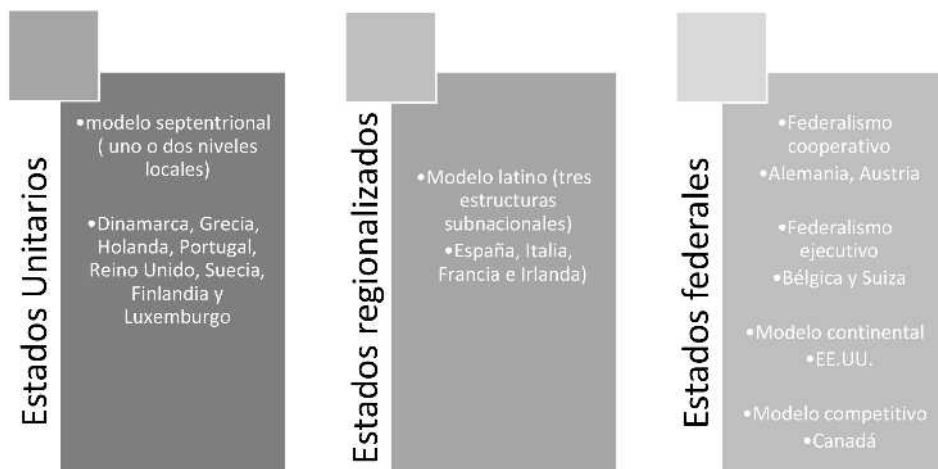
## **2.1. La experiencia comparada europea**

Es arriesgado hacer un análisis comparado de la evolución de los gobiernos locales, porque la realidad no es única y a menudo revela factores de influencia institucional, inercias e idiosincrasias difícilmente trasladables. Pero no resulta un ejercicio estéril este tipo de contrastes para detectar los factores dinamizadores y de cambio de unos países frente a la pasividad imperante de otros.

La pluralidad de organizaciones de gobierno en la UE se refleja de manera singular en el ámbito municipal. La densidad institucional se concreta en más de 100.000 unidades administrativas, de las que 1/3 corresponden a la «excepción francesa», donde a la vez que se suprimían los burgos, pueblos y parroquias del Antiguo Régimen, se consagraron unas comunas cuyo andamiaje perdura hasta hoy. Muy lejos de los más de 35.000 municipios franceses se sitúan las entidades alemanas, a las que le siguen en número las españolas e italianas. La suma de los cuatro países otorga un peso relativo muy elevado, con dos tercios del total, lo que da cuenta de la diversidad conceptual y numérica del escalón de proximidad. Una horquilla dimensional que se traslada también a la población, que pivota entre los 2.000 habitantes de media de un municipio galo a los 130.000 de Reino Unido, los 50.000 de Irlanda o los 30.000 de Suecia y Portugal. Tal disparidad en la densidad institucional se refleja también en la funcional, que abarca desde

el ejercicio de los servicios básicos de proximidad hasta funciones avanzadas del Estado de Bienestar. (European Communities, 2001).

Gráfico 3. Modelos de descentralización



Fuente: Dexia (2002), Blanc (2002)

Sin ánimo de simplificar, y partiendo de los tres modelos de Estados: unitarios, regionalizados y federales, podemos resumir las formas de descentralización administrativa europeas en cuatro. 1) Los países del norte, que cuentan con una estructura descentralizada, generalmente en un único nivel local, con gran tamaño poblacional y carente de entes supramunicipales. 2) En el otro extremo, la organización latina, propia de los países del sur, que se caracteriza por todo lo contrario: pequeños municipios y variedad de entes de colaboración que acaban superponiéndose y generando yuxtaposiciones ineficientes, lo que explica la tendencia reciente hacia una cierta depuración de estructuras territoriales con el fin de alcanzar una mayor dimensión y simplificación. 3) Los países de tradición anglosajona —como Inglaterra— cuentan con un modelo singular, intermedio, al que la regionalización dulcificada de Margaret Thatcher dejó un empeño reformista de la administración local que camina hacia la *New Public Management*, y trata de alejarse del viejo modelo burocrático weberiano. La introducción de la *marketisation* de los servicios públicos ha revolucionado el modo de hacer en la administración, con una mirada siempre puesta en el sector privado. 4) Los países federales, de tradición germánica, dan un peso notable a los gobiernos loca-

les —con excepción de Austria—, a pesar de la existencia de un nivel intermedio de gobierno potente.

Cuatro concepciones diferentes, que aportan resultados administrativos distintos y técnicas de recomposición diferentes, aunque comparten problemáticas comunes relacionadas con el tamaño, las funciones y el sistema de financiación local. Los países nórdicos, Alemania y Gran Bretaña han privilegiado la fusión. El movimiento más temprano se produjo en Holanda, que redujo el número de jurisdicciones a la mitad. Dinamarca realizó la reconstrucción más severa, pasando de 1.400 entes a menos de 300. El territorio federal alemán se afanó en la reconstrucción, que se tradujo en una reducción importante en el número de municipios, sobre todo después de la reunificación. En el Reino Unido, las sucesivas reformas rediseñaron el mapa municipal y convirtieron a sus entidades en las más pobladas de toda Europa. En contraposición, las fusiones voluntarias distan mucho de ser la opción elegida por los países del sur. Fueron muchas las reticencias —de carácter complejo y a menudo irracional— las que acabaron por imponerse e implantar en su lugar estructuras de cooperación intermunicipal. Con gran profusión en Francia, se desarrollaron también en Suiza, Alemania, Italia o España.

*La experiencia europea arroja cuatro concepciones diferentes de gobierno local, que aportan resultados administrativos y técnicas de reconstrucción diferentes, aunque comparten problemáticas comunes.*

De la fusión a la colaboración voluntaria más elemental hay toda una escala de grises que aportan experiencias singulares creadas casi siempre para dar respuesta a los problemas urbanos. En este ámbito, a veces se ha optado por soluciones «suaves» de estructuras metropolitanas, sin la creación de un segundo nivel formal de gobierno —pero actuando como tal— y en otros se ha dotado un nuevo escalón administrativo con autoridad legislativa y ejecutiva, con poder democrático —directo o indirecto—, funciones propias, delegadas o compartidas, financiadas con ingresos tributarios y transferencias procedentes de otros niveles de gobierno.

Tabla 1. Resultados y características de las formas de colaboración urbana

Tipo de colaboración	Fusión	Estructura metropolitana doble nivel administrativo	Estructura metropolitana <i>soft</i>	Colaboración voluntaria
Características y resultados	<p>Elimina fragmentación institucional</p> <p>Nueva configuración sencilla y sin riesgos duplicidades</p> <p>Puede ajustarse a la realidad en un momento, pero no tiene capacidad de adaptarse de manera flexible a los cambios</p> <p>Problema de resistencia social y política: factores condicionantes</p>	<p>Corrige fragmentación institucional</p> <p>Configuración administrativa doble con consejos metropolitanos y estructuras ad hoc, competencias, funciones y financiación propia propias fijadas por ley.</p> <p>Capacidad de adhesión flexible y ajustada a los cambios</p> <p>Hard policies</p> <p>Problemas de resistencia política</p>	<p>Corrige parcialmente la fragmentación institucional</p> <p>Carece de estructuras fijas creada ad hoc, solo funcionales. Las competencias y funciones propias. Financiación mediante transferencias. Importante ejercicio de coordinación vertical.</p> <p>Soft policies</p> <p>Menores problemas de resistencia política y social</p>	<p>Corrige la fragmentación institucional de manera parcial y selectiva.</p> <p>Las estructuras propias tienen poco impacto. Alimenta superposición entidades administrativas. Flexibilidad municipios para participar en la colaboración, con finalidad única o múltiple y financiación tributaria o transferida.</p> <p>No presenta problemas de resistencia política ni social. Riesgo de confundir a los contribuyentes, pierden transparencia.</p>
Representación	Única elección, nuevo municipio	Elección directa o indirecta	No elección miembros exclusivos	No elección directa miembros

Fuente: elaboración propia.

Los procesos de construcción supramunicipal son convulsos por definición. Fruto del encaje entre la tensión de los municipios y la amenaza que suponen los segundos niveles para los ejecutivos regionales, han surgido soluciones metropolitanas a medida, graduadas en la línea que se recoge en la tabla anterior. Las aglomeraciones suizas, por ejemplo, —concebidas en una doble vertiente de aglomax y aglomin— cuentan con una dilatada experiencia en cantones como el de Friburgo; la «Città Metropolitana» italiana —vino a sustituir a la provincia allí donde se implantó—; las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto —con voluntad de funcionamiento y resultados lastrados por la indecisión ejecutiva portuguesa—; las clásicas metrópolis de Alemania —como Hannover o Stuttgart—, etc. son solo algunos ejemplos de la variada casuística que podemos encontrarnos. Mención aparte merece Francia, que ha avanzado con paso firme hacia la globalización de lo local y vuelve a ser un laboratorio en el terreno administrativo. El país galo rediseñó recientemente el mapa urbano del que surgen unas metrópolis moncéntricas

—París— y otras policéntricas —Lyon— que están en proceso de transformación adaptativa. La *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* institucionalizó recientemente la cooperación urbana, que se materializó de manera singular en la *Métropole du Grand Paris*, se dotó de presupuesto y funciones en materia de desarrollo económico, promoción, ordenación del territorio y equipamientos, con un modelo mixto de financiación propia y transferida. Un esquema diferente al que sigue la *Métropole de Lyon* o el estatuto particular con el que cuenta la *Métropole Marseille-Aix-en Provence*, o nueve metrópolis de reciente creación *Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg y Toulouse*. En medio, una conferencia metropolitana de coordinación entre las metrópolis y los municipios para tomar las decisiones sobre las materias más relevantes.

Con estos modelos supramunicipales que podríamos calificar de «*hard*» conviven otros menos integrados, llamados «*soft*», con forma de entidades metropolitanas parciales, que no alcanzan a suponer riesgo para la convivencia con ninguna otra administración, lo que produce menor resistencia a su funcionamiento real. Tienen encomendada la gestión de uno o dos servicios bien delimitados y definidos, que facilita la consecución del círculo virtuoso supramunicipal y evita el vicioso de los segundos niveles. Un ejemplo de esta fórmula es la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos de Valencia, que ostenta la competencia del servicio de agua en alta, la producción y el suministro hasta el punto de distribución municipal. En forma de agencia metropolitana, Frankfurt cuenta con los restos de una antigua área en forma de ente que gestiona la planificación regional: *Regionalverband FrankfurtRheinMain* y Birminham ha multiplicado estas estructuras para el servicio de transporte, policía e incendios: *West Midlands Passenger Transport Executive, West Midlands Police, West Midlands Fire Service*.

No hemos de olvidar en este repaso aquellas áreas que, de una manera extrametropolitana han optado por la coordinación vertical entre entes infraestatales o supramunicipales, que no fueron diseñados para ejercer funciones metropolitanas, pero no las acaban asumiendo: es el caso de la Ciudad Estado de Viena, la Autoridad regional de Dublín, Bruselas, Madrid, etc. En un contexto infraestatal o supramunicipal.

Todas estas soluciones siguen pautas de reorganización territorial muy diferentes, no siempre exportables como modelo acabado, pero interesantes a la hora de plantearse y valorar las distintas alternativas de formación, funcionamiento y, sobre todo, financiación.

### 3. LA FINANCIACIÓN METROPOLITANA

La lógica argumental sobre la que construyeron Montesquieu y Rousseau su concepción del federalismo se apoya en el concepto de autonomía y establece que la descentralización debe estar positivamente correlacionada con la variación demográfica en la demanda de bienes y servicios. De igual modo se entiende que la asignación de tributos a las estructuras gubernamentales ha de estar ligada a las competencias asumidas, complementadas en forma de transferencias, con el fin de garantizar su autonomía financiera y un trade-off adecuado entre equidad y responsabilidad.

En la práctica, sin embargo, las soluciones adoptadas se ven condicionadas por múltiples factores. Mientras en América del Norte existe un reparto de poder local en el que no ha lugar para el control del gobierno central, el federalismo administrativo europeo se caracteriza por una mezcla entre la descentralización en el gasto y un débil margen de maniobra en el ingreso. Las diferencias dentro de la generalidad vuelven a ser muchas y bajo este paraguas unitario se esconde una clasificación pareja a la que hemos utilizado para describir la descentralización. En la financiación supramunicipal de los países nórdicos se deja notar la preeminencia del impuesto sobre la renta individual, establecido sobre bases impositivas compartidas con el estado central, aunque con amplios márgenes de maniobra sobre los tipos impositivos. Al contrario, los países anglosajones se caracterizan por un predominio absoluto del impuesto sobre la propiedad inmueble, completado con un sistema de transferencias centrales. El modelo continental combina la participación en los impuestos federales con otros propios, mientras los recursos de los países latinos son más diversificados y disponen de impuestos propios —con una presencia importante del gravamen sobre la propiedad y la actividad económica y ausencia de los tributos sobre la renta individual—, participación en los tributos de otras administraciones y transferencias.

Pese a las incertidumbres del análisis general, el régimen de fiscalidad propia intermunicipal es la propuesta que mejor se adapta a una gestión eficaz y equitativa de las fórmulas intermunicipales. El arbitraje entre los distintos modelos existentes depende de los objetivos perseguidos por la colaboración y de la heterogeneidad a la que responden tanto la capacidad financiera como los recursos fiscales de cada fórmula. Un repaso normativo de los pros y contras de los ingresos posibles permite discernir y cribar cuáles son los más adecuados para un gobierno supramunicipal.

*Pese a las incertidumbres del análisis general, el régimen de fiscalidad propia es la propuesta que mejor se adapta a una gestión eficaz y equitativa de las fórmulas supramunicipales.*

El clásico inventario de potenciales ingresos locales destaca las cargas de uso como medio para hacer efectivo el principio de equivalencia fiscal: el que consume paga, un *quid pro quo* que recae directamente sobre los ciudadanos que reciben los beneficios de los servicios. Su mayor ventaja es la identificación entre coste y consumo, mientras que sus dificultades técnicas son inherentes al cálculo de los valores, la determinación de los precios —que puede derivar en un efecto subvención para los foráneos frente a los residentes— y los problemas de equidad que puedan surgir con los consumidores de menor renta.

Más dificultad entraña encontrar un abanico de ingresos impositivos metropolitanos que convivan con los recursos municipales para los que la ortodoxia musgraviana recomienda la elección de bases imponibles poco móviles y armónicas. Tomando como pilar la visión fisiocrática de la imposición local, parece adecuado el gravamen sobre los bienes raíz y otros íntimamente relacionados con los servicios locales y la capacidad de pago de los contribuyentes, puesta de manifiesto a través de los vehículos, las construcciones o las transacciones. Lo esencial es que los ingresos impositivos se adecúen a las necesidades y responsabilidades locales en general, metropolitanas en particular.

La estrecha relación entre el tipo de servicios que presta la jurisdicción y el valor de la propiedad, junto con las bases imponibles inmóviles e identificables constituyen la principal defensa de los impuestos relacionados con los bienes raíz. Como amenaza, la pérdida de neutralidad fiscal que generan las exportaciones fiscales, máxime cuando se grava la propiedad comercial e industrial. Sus costes de actualización y las dificultades de gestión se hacen menos relevantes cuanto mayor es el tamaño del ente. La experiencia positiva vuelca la facilidad con la que los impuestos sobre la propiedad sirven de financiación a los gobiernos locales, que gozan de un protagonismo absoluto en Australia, Canadá, Irlanda o Reino Unido, donde pesan más de un 90% de los ingresos impositivos locales.

Peor defensa tienen los impuestos sobre la renta o sobre las ventas, para los que, en pocas ocasiones se ha encontrado la idoneidad. Huyendo de las prescripciones extremas del federalismo fiscal, podemos comprobar



determinados comportamientos que sirven para testar la adecuación parcial de estas modalidades. Los países nórdicos cuentan con un impuesto sobre la renta que representa su recurso más importante. Como quiera que la autonomía fiscal que precisan las entidades metropolitanas lleva implícita la potestad de establecer sus propios tributos, se aprecia en el impuesto sobre la renta una posibilidad de financiación, a través de un sistema de «piggyback»<sup>(1)</sup>, en el que puede convivir junto con el tramo autonómico otro de aglomeración. De este modo es posible relacionar la obligación tributaria con la capacidad de pago de los contribuyentes, sus circunstancias personales y la introducción de criterios de equidad horizontal y vertical.

Las áreas metropolitanas que asumen la gestión y el mantenimiento de los sistemas de transporte pueden aprovechar las bases de un tributo sobre los automóviles o el consumo de carburante, que atienden al principio de beneficio, pero también a la capacidad de pago y sirven como tributos pigouvianos<sup>(2)</sup> que ayudan a hacer efectivo el principio de que quien contamina paga relacionado además con la contaminación ambiental. Este recurso es frecuente en las entidades de segundo nivel de países federales como Canadá, que cuentan entre sus ingresos con una parte de la recaudación regional sobre consumo de carburante, sin que le suponga apenas costes administrativos, no así de pérdida de transparencia y visibilidad para los contribuyentes. Elevada recaudación y fácil administración son el binomio adecuado con el que nutrir las arcas metropolitanas.

*La imposición indirecta general se revela como la menos adecuada para el nivel descentralizado, por los riesgos de distorsión de la actividad económica. Sin embargo, no puede descartarse la posibilidad de una descentralización parcial de estos impuestos.*

La imposición indirecta general se revela como la menos adecuada para el nivel más descentralizado, dado su carácter regresivo, administración costosa y el riesgo de distorsión en la actividad económica. La recomendación tradicional (Bird y Gendron, 1998) establece que la asignación local de este recurso resulte inapropiado más allá de un sistema de *revenuesha-*

(1) Financiación relacionada y encadenada.

(2) Pigou afirma que ante cualquier externalidad ambiental, el sector público debe intervenir fijando un impuesto sobre el contaminador por una cuantía equivalente al daño marginal neto que causa, de forma que se alcance un nivel de contaminación óptimo y eficiente.

ring o impuesto federal coparticipado como el que hay en Alemania (McLURE, 2000) o un IVA dual —federal y provincial— con bases uniformes como el de Québec (PIFFANO, 2003). Es por ello que no debemos descartar de raíz la posibilidad de una cierta descentralización de este impuesto, pero difícilmente podrá ir más allá de un recargo jurisdiccional sobre la base nacional, porque sobre una base de origen sería distorsionador y en destino resultaría impracticable.

Resumimos en la siguiente tabla las aportaciones normativas a la idoneidad de los impuestos adecuados para financiar un gobierno metropolitano, de acuerdo con los principios de suficiencia, progresividad, corresponsabilidad, costes y distorsión.

Tabla 2. Criterios impositivos para la financiación del gobierno meropolitano

CRITERIOS	Cargas de uso (AM)	Impuesto sobre propiedad (M)	Impuesto sobre consumos específicos (AM)	Impuesto sobre la renta personal (AM)	Impuesto sobre las ventas (AM)	Impuesto sobre actividades económicas (M,AM)
<i>Suficiencia</i>	✓	✓	✓	X	✓	X
<i>Correspondencia entre contribuyentes y beneficiarios</i>	✓	✓	X	X	~	X
<i>Responsabilidad</i>	✓	X	X	X	X	X
<i>Costes Administrativos</i>	↑	↑	↓	↑	~	↑
<i>Progresividad</i>	~	~	↓	~	X	~
<i>Costes de aceptación</i>	✓	✓	↓	~	~	↑
<i>Distorsión</i>	X	~	↓	~	~	↑

Fuente: Elaboración propia a partir de BIRD, R. y Slack., E. (2004)

Se puede concluir que los ingresos potenciales de las áreas metropolitanas (AM) son mucho más amplios que los tradicionalmente atribuidos a los gobiernos municipales (M), si bien, su sistema tributario responde a los mismos principios.

1. Los ingresos han de ser suficientes.
2. Los tributos deben minimizar su interferencia en el funcionamiento del sistema de precios.

3. El patrón de incidencia tiene que ser explícito y equitativo, coherente con la distribución de beneficios derivados del gasto público.

4. Los costes de gestión reducidos.

5. En el supuesto de que exista una buena distribución de la renta y la riqueza, pueden utilizarse tributos basados en el principio del beneficio. Si la distribución no es la deseada, debe optarse: a) por una combinación de figuras tributarias basadas en el principio del beneficio con otras relacionadas con la capacidad de pago; b) armonizar figuras tributarias que consideren el beneficio con un sistema de transferencias equitativo; c) una combinación de ambos.

6. En última instancia, existe otra posibilidad que, aunque poco recomendable es muy utilizada y consiste en financiar los servicios metropolitanos con transferencias procedentes de niveles superiores o inferiores de gobierno, lo que resta autonomía y genera importantes costes en forma de ilusión fiscal.

Como elemento de cierre de esta reflexión acerca de la financiación supramunicipal, hemos de hacernos eco de que la controversia no solo radica en la forma que adopta el sistema fiscal metropolitano, sino también sus efectos sobre la presión fiscal. Los detractores de su existencia afirman que el doble escalón municipal que venga dotado de fiscalidad adicional, resulta campo abonado para una superposición de funciones que disimula a los contribuyentes el origen real de los incrementos impositivos que soportan; es decir, es probable que se genere un efecto ilusión fiscal por la superposición de niveles de imposición que alimente la subida de impuestos. Esta distorsión se supera con una correcta articulación fiscal y funcional.

Tabla 3: Argumentos a favor y en contra de la cooperación y su financiación

Modalidades Criterios Para cooperación	Contribución municipal a un ente supra-municipal	Fiscalidad adicional	Fiscalidad propia
Argumentos a favor de la cooperación:			
• Economías de escala	X	X	X
• Internalización desbordamientos geográficos	X	X	X
• Reducción riesgos financieros en competencia territorial			X
• Cobertura contra riesgo de « siniestro » fiscal	X		X
• Coordinación fiscal			X
Argumentos desfavorables cooperación			
• Costes de organización y coordinación		X	X
• Distorsión de las preferencias heterogéneas entre municipios reagrupados	X	X	X

Fuente: elaboración propia

La experiencia comparada revela, una vez más, distintos modelos de financiación para el segundo escalón de gobierno local. Alemania los nutre fundamentalmente de aportaciones procedentes de los municipios que los componen. Francia otorga tramos impositivos propios en algunos tributos municipales. Bélgica les atribuye poder fiscal autónomo, a través de recargos sobre impuestos provinciales o el impuesto sobre la renta. Mientras, en España el legislador se ha olvidado de incorporar figuras tributarias relevantes para las áreas metropolitanas, que cuenten con un grado mínimo de flexibilidad, lo que hace imprescindible la incorporación de transferencias de niveles superiores e inferiores para la prestación de sus servicios.

#### 4. LA HACIENDA LOCAL EN ESPAÑA: UNA MIRADA URBANA

##### 4.1. ¿De dónde venimos?

Parece pertinente realizar un breve excursio histórico sobre la evolución de la estructura territorial española, para lo que hemos de remontarnos al Censo de Floridablanca (1789), que apunta al surgir de una cierta estructura provincial que convivía con la división de partido, la más habitual en el XVIII. Ya entonces, en este censo se recogían algunas entidades supramu-

nicipales en torno a las ciudades más grandes llamadas jurisdicciones en Galicia, corregimientos en Cataluña, valles en Navarra o merindades en Castilla y León. Al lado de esto existían muchos pueblos sin ayuntamientos de los que se fueron dotando y vertebrando institucionalmente tras la reforma de los constituyentes y los liberales a partir de 1833, a los que siguieron los procesos uniformistas borbónicos.

El decreto de 1809 sobre municipalidades y el de 17 de abril de 1810, diseñó el esqueleto de las entidades locales y situó a los ayuntamientos bajo la dependencia de los prefectos provinciales, sin suprimir la figura del corregidor, siempre subordinado al primero. La llegada de Napoleón inundó de pequeños municipios el territorio, permitió que más de la mitad de los pueblos optasen por el autogobierno y se desarticularen muchas unidades territoriales supramunicipales agrupadas en torno a los señoríos, que dejaron un vacío importante después de la aprobación de la Constitución de Cádiz y hasta la creación del Estado de las autonomías.

*La organización territorial española se fraguó en el S.XIX, tras la modernización y uniformización de entidades laicas y civiles, una vez suprimidos los ámbitos comarcales señoriales y eclesiásticos.*

Así, pues, la organización territorial española se fraguó en el S.XIX, tras la aprobación de la Constitución de 19 de marzo de 1812 y la Instrucción para el gobierno de las provincias de 23 de junio de 1813 (GARCÍA, 2014), lo que supuso una modernización y uniformización de entidades laicas y civiles, que suprimió los ámbitos comarcales señoriales y eclesiásticos. El título VI de la Constitución de Cádiz definió el «gobierno interior de las provincias y de los pueblos», que complementa con el ámbito comarcal —en los artículos 272 y 273, si bien, el decisivo fue el artículo 12—, y habilita para una nueva estructura territorial bajo la práctica institucional del modelo territorial liberal. Después, hubo varios intentos de modificar el ámbito local, con el conocido efecto péndulo de la organización administrativa, que mantuvo a los partidos judiciales con sus funciones en el ámbito fiscal y electoral.

En los albores del S. XX, con el despertar del sentimiento nacionalista en Cataluña o Galicia, surgieron ciertos celos contra las provincias que el Estatuto de Calvo Sotelo no resolvió y convirtió a las mancomunidades —previstas en la ley desde 1870— en agrupaciones de interés municipal.

Un paso más adelante se reflejó en la regulación de Bases de 1935, que se tradujo en la Ley Municipal, donde se contemplaba la fusión de municipios o la agrupación intermunicipal, así como la alteración de los términos administrativos existentes —como las comarcas en Cataluña—. Se consolidó así la bicefalia local municipio-provincia, que se reforzó con el Código de Gobierno y Administración Local de 1941: «los municipios y la agrupación territorial de estos en provincias es la forma de la estructura político-administrativa local de la nación española», siendo «las entidades locales territoriales municipales o provinciales».

#### 4.2. ¿Hacia dónde vamos?

El nivel supramunicipal urbano, no provincial toma consistencia en el proyecto de ley de reforma local de Maura, en 1907, contemplado para ciudades con más de 250.000 habitantes, límite que vino a rebajar la Ley de Bases de Manuel de Burgos, hasta 100.000 además de incluir a aquellos términos que aun no alcanzándolos tuviese una realidad paralela susceptible de confundirse. Años más tarde, en 1935, la Ley de bases reconoció la posibilidad de fusión y la alteración de términos intermunicipales e incluso interprovinciales en forma de mancomunidades. La Nueva Ley de Bases de Régimen Local de 1953, cuyo texto articulado y refundido es de 1955, introdujo en su artículo 13 la posibilidad de fusión de dos o más municipios limítrofes. La Ley 48/66 de 23 de julio, aportó algunas técnicas de apoyo a las llamadas *agrupaciones municipales*, que nunca llegaron a aplicarse. Vigente hasta 1976, el saldo no ha sido especialmente brillante, se fusionaron un total de 1.025 municipios que recobraron su independencia años más tarde. Y quedó pendiente la cuestión metropolitana. Con reconocimiento expreso en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local de 1985, las áreas metropolitanas son clasificadas como entidades locales sobre las que tiene poder de creación o extinción las comunidades autónomas. Fue precisamente el advenimiento del estado autonómico el que puso de relieve la desconfianza con la que los gobiernos regionales acogieron a las áreas metropolitanas que el régimen anterior había creado para tratar de dar respuesta a los problemas urbanos del Gran Bilbao, Gran Valencia, Sevilla, Madrid o Barcelona. El celo de poder autonómico hizo que considerasen a estas entidades un peligro para sus intereses, y optaron por su eliminación o sustitución por organismos metropolitanas sectoriales, lejos de la filosofía de segundo nivel administrativo para la que fueron pensadas.

*El advenimiento del estado autonómico puso de relieve la desconfianza de los gobiernos regionales hacia las áreas metropolitanas, que las consideraron un peligro para sus intereses y optaron por la eliminación o sustitución.*

La ley 7/1985, Reguladora de Bases de Régimen Local, desarrolló el artículo 137 de la Constitución, y definió a los municipios como la vía de participación ciudadana en asuntos públicos. Es frecuente desde entonces identificar lo local con lo municipal y el ayuntamiento como el instrumento administrativo más próximo al ciudadano. Pero el mundo local no se agota en lo municipal. El diseño decimonónico de la planta local, heredada del modelo napoleónico francés, adolece de una excesiva fragmentación administrativa y se compadece mal con la realidad económica, social y política española del S. XXI. El mapa se pinta con más de 8.000 municipios y medio centenar de diputaciones provinciales, donde se revela con fuerza la dualidad urbano/rural que acaba por conformar una dialéctica organizacional, política y social contraria a la eficiencia, que demanda racionalidad.

Una vez más, la realidad va por un lado y la regulación por otro. Nadie podría calificar más que como una ocasión perdida de reordenar la planta local y racionalizar en binomio municipio-provincia dentro del Estado de las autonomías, la aprobación de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Las provincias, consagradas en el artículo 141 de la Constitución<sup>(3)</sup>, fueron concebidas como instituciones de apoyo y acompañamiento a los municipios, carentes de atribuciones competenciales propias. Sin embargo, salieron reforzadas con la LRSAL que las habilita para la resolución de los problemas competenciales de los municipios más pequeños, que pierden las competencias exclusivas en la prestación de los servicios fundamentales a favor de las diputaciones municipales. Las entidades provinciales tienen ahora compe-

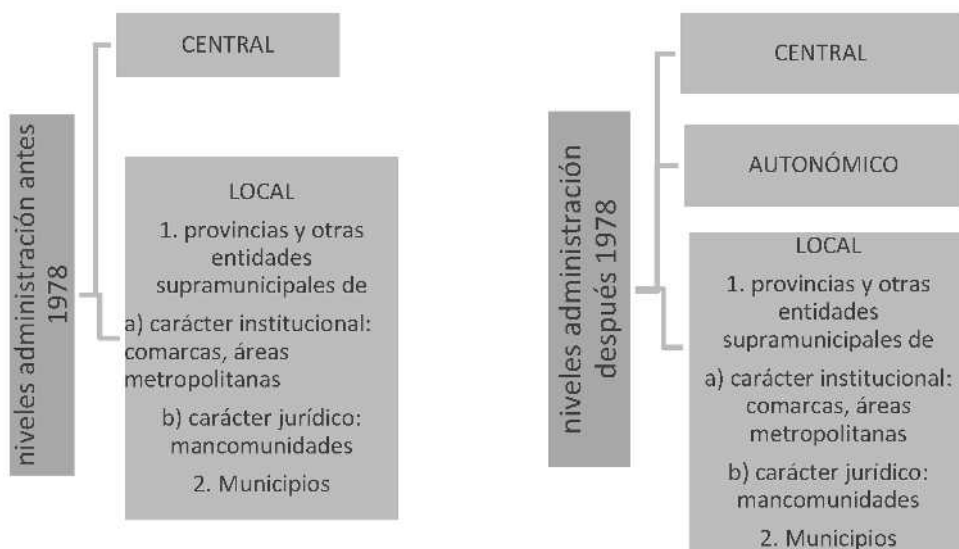
(3) Quienes han apostado por no cambiar nada en este ámbito argumentan que las diputaciones provinciales no se pueden cambiar porque están reguladas constitucionalmente en el artículo 141 y se han considerado como el elemento organizativo supramunicipal por excelencia. En la práctica, este argumento es discutible, más aún cuando se constata el choque provincial y autonómico en las diputaciones forales –que pierden su carácter representativo provincial para convertirse en el polo de gestión de las competencias autonómicas, cuyos miembros no se eligen de manera indirecta sino directa-. Las CC.AA uniprovinciales y las islas, han hecho desaparecer al ente provincial y han creado en su lugar a los consejos insulares y los cabildos con una organización y funcionamiento que se asemeja pero dista mucho de parecerse a una provincia.

tencias para asistir a los municipios y prestar sus servicios mínimos, y, como poco han de coordinar las labores de recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua y tratamiento de residuos, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y alumbrado. Nueva labor que se complementa con las competencias propias para prestación de servicios con carácter supramunicipal o supracomarcal y el fomento de la coordinación para prestación de servicios. En concreto, deberán prestar el servicio de tratamiento de residuos sólidos urbanos en los municipios con menos de 5.000 habitantes y de prevención y extinción para los de menos de 20.000 que no lo estén prestando todavía. Con esto, la Ley introduce un criterio de coste efectivo para facultar a las provincias a intervenir si advierten que el coste de la prestación de servicios municipal es superior al que tendría si se presta bajo la coordinación o directamente por de la Diputación. Estos supuestos, no por legales dejan de ser controvertidos, ya que ponen en entredicho la autonomía municipal reconocida también en la Carta Magna.

Este cambio normativo hace que se atienda de manera singular a la problemática de las pequeñas entidades, pero una vez más deja el fenómeno metropolitano pendiente de solución. Siguen conviviendo los municipios, las provincias y las CC.AA., cuando lo racional hubiese sido aligerar la estructura, eliminando las rémoras administrativas del pasado y convirtiendo a las comunidades autónomas en el auxilio administrativo y económico de los municipios pequeños, a la vez que en el ámbito urbano se hubiera podido avanzar con estructuras supramunicipales coherentes, capaces de racionalizar la oferta de bienes y servicios en tres ámbitos: funcional, institucional y relacional. El planteamiento actual es mixto, inacabado y mantiene un aire de interinidad constante, incapaz de dar con una fórmula moderna y eficiente para la prestación de los servicios locales.



Gráfico 4. Niveles de administración en España

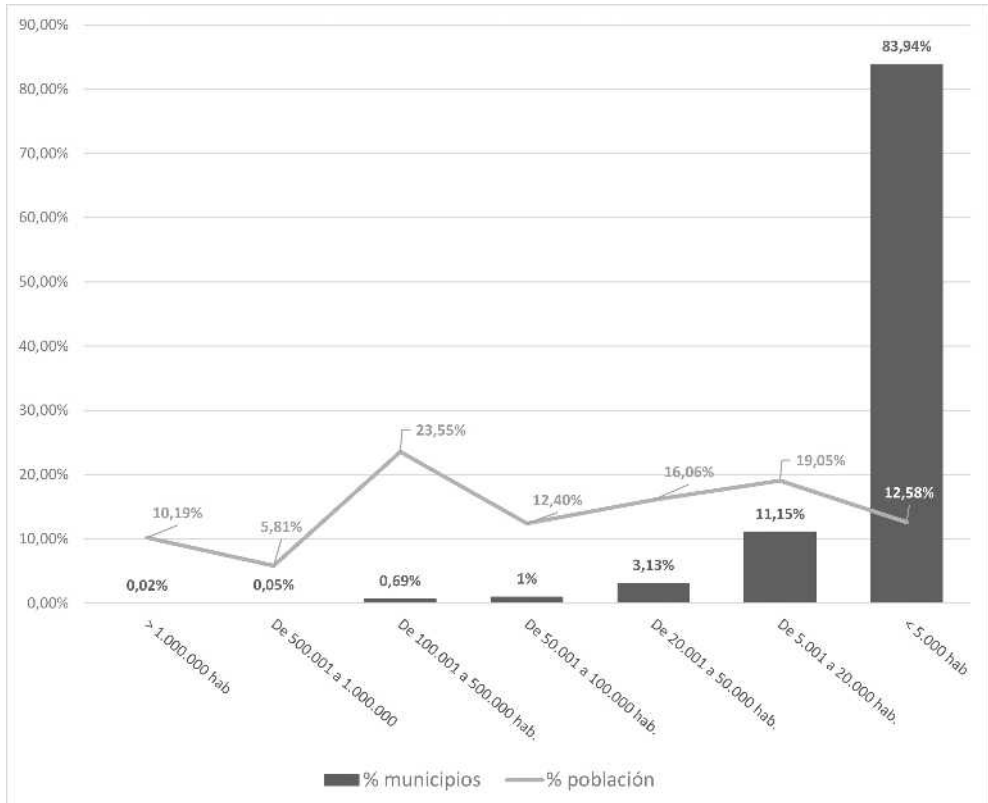


Fuente: elaboración propia.

### 4.3. Reordenación y simplificación de la hacienda urbana: una tarea pendiente

El patrón de comportamiento poblacional en España es semejante al descrito para Europa. La tasa de población urbana se aproxima al 80%, mientras la estructura administrativa municipal sigue configurada para un esquema de distribución rural. Los municipios españoles son los terceros más pequeños de la UE de los 15, después de Francia y Austria. La mayoría tienen menos de 5.000 habitantes, mientras que en ellos vive tan solo el 12,5% de la población. Al lado de esto llama la atención que el 1% de los municipios más grandes den cobijo a más del 40% de los ciudadanos. Media docena de ciudades tienen más población que 7.363 pequeños municipios. No se precisan muchos más números para advertir que mientras el rural se desertiza, los ciudadanos se concentran cada vez más en un entorno urbano, que crece de manera exponencial y se revela inconsistente para desempeñar las funciones que le corresponden. ¿Están preparadas las áreas urbanas para dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos con eficiencia y equidad? La respuesta es no.

Gráfico 5. Distribución de la población y tamaño municipal en España



Fuente: Elaboración propia a partir INE.

Más allá de alguna experiencia exitosa de colaboración local, se constata un fracaso relativo de las fórmulas de geometría espacial variable, que al menos sobre el papel pretenden facilitar la cooperación, la flexibilidad en la gestión de los recursos y la introducción de criterios de eficiencia y eficacia. La foto de la realidad nos devuelve una configuración de la estructura local con capas superpuestas en forma de consorcios, comarcas, mancomunidades, asociaciones, etc., carentes de una concepción y visión conjunta y coherente para la prestación de servicios públicos en la medida que conviven con una división político-administrativa artificial. Los problemas metropolitanos precisan ser atendidos con una articulación funcional flexible, delimitados inferiormente por el municipio y superiormente por la realidad funcional y relacional que se configure en cada caso. Sus funciones han de quedar claramente definidas, delimitadas y coordinadas con las CC.AA. y la finan-

ciación, articulada de manera transparente y suficiente, alejada de cualquier atisbo de ilusión fiscal. De momento solo algunas aproximaciones metropolitanas comienzan a explorarse de manera técnicamente homologable a las descritas en otros países, como puede ser el Área Metropolitana de Barcelona, de incipiente creación y poco recorrido para extraer resultados de gestión concluyentes. Al lado de estos otros proyectos con menos éxito y acierto como el fracasado intento del Área Metropolitana de Vigo donde, una vez más, prevalecen las tensiones políticas y los intereses partidistas sobre la racionalidad económica.

## 5. CONCLUSIONES

Los retos de la gobernanza municipal pasan hoy por dar respuestas a los ciudadanos que viven y piensan en clave urbana. Las ciudades europeas acogen a ocho de cada diez ciudadanos y producen las dos terceras partes de su PIB. Esta fotografía requiere de un marco de objetivos prioritarios con planificación integrada en el ámbito metropolitano, carente de modelo definitivo y aún por construir en muchos países, tal y como se encarga de recoger la Estrategia Europa 2020.

La falta de encaje entre las fronteras administrativas, los territorios funcionales y relacionales deriva en inconsistencias para las que las políticas diseñadas tradicionalmente, ajustadas al espacio institucional, resultan ineficientes. Se van probando distintas fórmulas de recomposición territorial, que abarcan desde la fusión hasta diversos métodos de geometría espacial variable.

Desde el punto de vista urbano llega una segunda oleada de construcción de áreas metropolitanas, concebidas esta vez de un modo más flexible, no necesariamente con estructuras estables de segundo nivel, pero sí con gestión compartida y visión conjunta para la provisión de los servicios públicos. Los modelos son diferentes pero los aspectos clave son comunes: funciones propias, órganos de decisión lo más democráticos posible y un sistema de financiación autónomo, de composición mixta entre tributos propios y transferencias procedentes de otros niveles de administración, con un abanico de posibilidades de recursos incluso mayor que el municipal.

El cambio en la estructura administrativa de un país no resulta pacífico ni sencillo, pero se hace necesario. La transición hacia una gobernanza metropolitana es tarea obligada si se pretende atender, además de a las demandas clásicas, a los nuevos retos urbanos: la adaptación a la economía circular y

sostenible, los nuevos espacios de inserción económica global a través de lo local y una alianza conjunta para refundar la urbanidad buscada por los ciudadanos, que anhelan la gestión compartida de los servicios públicos por encima de la fragmentación institucional. No puede seguir sirviendo de excusa el reconocimiento constitucional de las Diputaciones para la inacción. Las urbes demandan salir de la inercia del pasado y enfrentarse a las exigencias del futuro, lo que obliga a reconsiderar los viejos paradigmas y dar paso hacia una administración proactiva y dinámica.

## BIBLIOGRAFÍA

ALMEIDA, M., «Un nuevo instrumento para el redimensionamiento de la planta municipal española: el convenio de fusión entre ayuntamientos», *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, núm.2, págs. 331-356, 2015.

ALMEIDA, M., «El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, en la distribución de competencias en materia de educación, salud, sanidad y servicios sociales», *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 22, págs. 219-263, 2015.

BIRD, R. y SLACK, E., *Urban Public Finance in Canada*, Ed. John Wiley, Toronto, 1993.

BIRD, R. y GENDRON, P., «Dual VATs and Cross-Border Trade: Two Problems, One Solution?», en *International Tax and Public Finance*, vol. 5, núm. 3, págs. 429-442, 1998.

BIRD, R. y SLACK, E. «Fiscal Aspects of Metropolitan Governance», *ITP Paper 0401 International Tax Program*, Institute for International Business, University of Toronto, Canada, 2004.

CADAVAL, M., «La Hacienda Local en el Contexto Internacional: un Estudio Comparado» en *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 13, págs. 58-73, Madrid, 2005.

CADAVAL, M., *Las Aglomeraciones Urbanas desde la Perspectiva de la Hacienda Pública*, Ed. EAE, 2011.

CAMPOS, C., LAGO, S. «Sobre la necesaria (y fallida) reforma de la Administración Local». *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas*, núm. 13, 2013.

DAFFLON, B. y PERRITAZ, S. «De la Définition de l'Agglomération á la Délimitation de son Périmètre. Éléments de Réflexion pour une Démarche de Référence» *Working paper 340*, BENEFRÍ. Centre d'Études en Économie du Secteur Public. Université de Fribourg. Fribourg, 2000.

DEXIA, *Les finances locales dans les 15 pays de l'Union européenne*, Déxia-credit, Paris, 2002.

LAGO-PEÑAS, S., MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (coords.) *The challenge of local government size: theoretical perspectives, international experience and policy reform*, Edward Elgar, Cheltenham, 2013.

LAGO-PEÑAS, S., FERNÁNDEZ-LEICEAGA, X., VAQUERO-GARCÍA, A., «Spanish fiscal decentralization: A successful (but still unfinished) process» *Environment and Planning C: Politics and Space*, vol. 35 (8), págs.1509-1525, 2017.

LLUCH, E., NEL-LO, O. «Estudi preliminar a la gènesi de la divisió territorial de Catalunya», *Gènesi de la divisió territorial de Catalunya*, Diputació de Barcelona, págs. 11-34, 1983.

FONT, T, GALÁN, A. «El debate sobre los servicios públicos locales: público y privado, la efectividad de los derechos sociales, autonomía y financiación», *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, págs. 11-43, 2017.

GARCÍA, F., «Las entidades supramunicipales en el gobierno local español. Reflexiones tras la reforma de la sostenibilidad», *Cuaderno de derecho local*, núm. 34, págs.162-195, 2014.

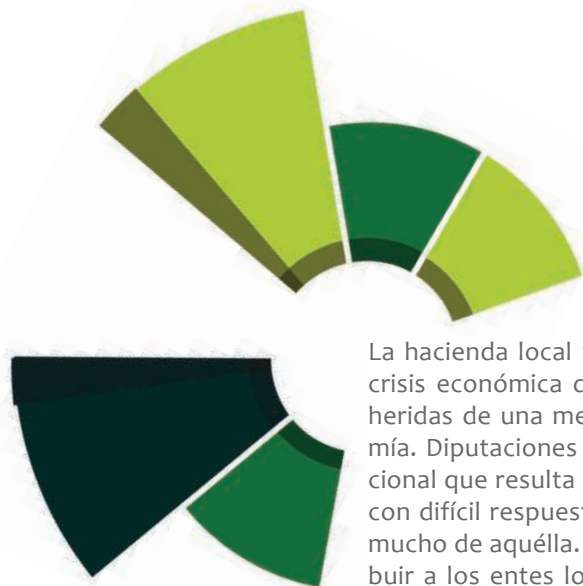
GONZÁLEZ, P., *Territorio e identidad: Galicia como espacio administrativo*, Xunta de Galicia, 1994.

PIFFANO, H., «Reconsidering the Question: Is Sub-National Value Added Tax the Best Alternative?» *Regional Disparities and Fiscal Federalism: A Proposal for the Reform of the Argentine Revenue Sharing System*. Universidad de La Plata, 2003.

SUÁREZ, J., «El Futuro de la Financiación Local en el Contexto del Estado de las Autonomías», *Seminario Economía Pública*, IEF, Madrid, 2002.







La hacienda local no ha permanecido ajena a los efectos de la crisis económica que, una década después, sigue sin curar las heridas de una merma sustancial de recursos y menor autonomía. Diputaciones y ayuntamientos están bajo un corsé institucional que resulta anacrónico, forjado hace más de dos siglos, y con difícil respuesta a las demandas de una sociedad que dista mucho de aquélla. La Constitución española del 78 no quiso atribuir a los entes locales el estatus competencial e institucional de sus homólogos en los países federales y los concibió con una estructura impositiva anémica, fuertemente dependiente de la hacienda central.

Pese a todas estas dificultades, los municipios han hecho gala de su responsabilidad al acatar con rigor las modificaciones del artículo 135 de la Constitución, que prescribió el equilibrio presupuestario, sin el margen de déficit del que dispusieron otros niveles de gobierno. Pero esto no es óbice para que se demanden las reformas que están pendientes. Todas ellas son tratadas en este libro por destacados expertos en la materia, cuyas propuestas pueden ser de interés para plantear el futuro modelo local en España.

ISBN: 978-84-7052-789-0



9

788470

527890

