

*Comisión de expertos para la revisión
del sistema de financiación local*

**ANÁLISIS DE PROPUESTAS DE
REFORMA DEL SISTEMA DE
FINANCIACIÓN LOCAL**

26 de julio de 2017

***Comisión de expertos para la revisión
del modelo de financiación local***

***Este informe da cumplimiento al Acuerdo del Consejo
de Ministros de 10 de febrero de 2017, por el que se
constituyó la Comisión de expertos para la revisión
del modelo de financiación local***

PREÁMBULO

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de febrero de 2017 constituyó la Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación local, siendo su objeto la realización de los *“análisis que sean necesarios para la formulación posterior de un nuevo modelo de financiación local que se fundamente en los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos básicos de prestación obligatoria. Los trabajos se referirán al Sistema de Financiación Local, contemplando de forma integral aspectos financieros, tributarios y presupuestarios, contenidos en el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.”*

Los citados análisis debían recogerse en un Informe que sería presentado en el plazo de seis meses desde la adopción de aquel Acuerdo. Dicho informe será remitido a la Comisión Nacional de Administración Local, a través de su Secretaría, para su valoración.

Integran dicha Comisión cinco expertos independientes designados por el Gobierno de la Nación y otros cinco designados por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), correspondiendo su secretaría al titular de la Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades Locales, de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Por el Gobierno se designaron los siguientes expertos:

D^a Ana Muñoz Merino. Presidenta de la Comisión.
D. Daniel Carrasco Díaz
D. Ángel de la Fuente Moreno
D. José Antonio Sánchez Galiana
D. Alfonso Utrilla de la Hoz

Por la FEMP fueron designados los siguientes expertos:

D. Pablo Chico de la Cámara
D^a Elena Manzano Silva
D. César Martínez Sánchez
D. Juan José Rubio Guerrero
D. Javier Suárez Pandiello

En la primera sesión celebrada el día 1 de marzo de 2017 se constituyó la Comisión y se organizaron los trabajos y se fijaron las cuestiones sobre las que debía pronunciarse. Además de las sesiones desarrolladas por la Comisión y sus grupos de trabajo (de Financiación y Presupuestos y de Tributos y Procedimientos), representantes de aquélla han celebrado reuniones con órganos, instituciones y Administraciones públicas, al objeto de disponer de la mayor información posible para poder fijar un criterio lo más objetivo posible, habiendo servido de fundamento para la elaboración del presente Informe.

Los principios de actuación de la Comisión, acordados por unanimidad de sus integrantes han sido, esencialmente, la independencia de actuación y libertad de organización, la plena colaboración y constante coordinación y la preferencia por el principio de unanimidad o consenso de decisión, sin perjuicio de reseñar, cuando así ha sido necesario, posiciones diversas en algunas de las cuestiones abordadas. Destacando que este hecho se ha producido en muy pocas ocasiones, lo que confiere de un altísimo grado de acuerdo a las propuestas que reforma que se proponen.

Con este Informe se ha pretendido dar cumplimiento al citado Acuerdo del Consejo de Ministros, analizando los principales problemas del actual modelo de financiación, los principios generales que, a juicio de la Comisión, deberían sustentar la reforma y las principales elecciones efectuadas como directrices recomendadas, tanto en materia tributaria –elementos sustantivos de cada tributo y propuestas generales en materia de aplicación y revisión de los tributos locales– como en el régimen de transferencias, y en el régimen presupuestario.

Con la entrega de este Informe en los términos previstos en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de febrero de 2017, esta Comisión dejará de desempeñar sus funciones y se considerará extinguida al haber cumplido los objetivos para los que fue creada.

ÍNDICE

PREÁMBULO.....	i
ÍNDICE DE PROPUESTAS.....	v
RELACIÓN DE ABREVIATURAS	vi
I. INTRODUCCIÓN: DIMENSIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN ESPAÑA.....	1
II. PRINCIPIOS RECTORES DE LA INSERCIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN EL SECTOR PÚBLICO.....	7
II.1 MARCO COMPETENCIAL	8
II.2 PRINCIPIOS DE DISCIPLINA PRESUPUESTARIA.....	12
II.2.1 Regla de gasto	13
II.3 PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA, EFICIENCIA Y EFICACIA EN LA CONTABILIDAD LOCAL.....	17
II.3.1 Transparencia y otros principios económico-contables de la actividad económico-financiera de las Entidades Locales	17
II.3.2 Ampliación del marco de la transparencia de las actividades económico-financieras en las Entidades Locales.....	19
III. INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN	24
III.1 LOS TRIBUTOS LOCALES	26
III.1.1 IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES	26
III.1.2 IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS.....	32
III.1.3 IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN MECÁNICA....	37
III.1.4 IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DE VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA: ALTERNATIVAS	43
III.1.5 IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS.....	50
III.1.6 IMPUESTO SOBRE APROVECHAMIENTO DE COTOS DE CAZA Y DE PESCA	58
III.1.7 IMPUESTO SOBRE ESTANCIAS TURÍSTICAS	59
III.1.8 RECARGOS.....	62
III.1.9 TASAS	63
III.1.10 PRECIOS PÚBLICOS	75
III.1.11 CONTRIBUCIONES ESPECIALES.....	76
III.1.12 CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y PROCEDIMENTAL	78
III.2 LAS TRANSFERENCIAS	83
III.2.1 ESPACIOS COMPARTIDOS Y SISTEMAS DE TRANSFERENCIAS	83
III.2.2 EL TRANSPORTE URBANO Y METROPOLITANO COLECTIVO EN ESPAÑA: FINANCIACIÓN ACTUAL Y PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN.....	93

ANEXOS	99
ANEXO I. DIMENSIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN ESPAÑA.	
DATOS Y CIFRAS	100
ANEXO II. EFECTOS DE LA REGLA DE GASTO	204

ÍNDICE DE PROPUESTAS

I-1 Dimensión de las haciendas locales	6
II-1 Principios rectores de la inserción de las Entidades Locales en el conjunto del sector público.....	11
II-2 Revision de la regla de gasto	15
II-3 Transparencia y contabilidad pública	21
III-1 Reforma del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.....	30
III-2 Reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas	36
III-3 Reforma del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica	42
III-4 Reforma del Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana	48
III-5 Reforma del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	56
III-6 Impuesto sobre aprovechamientos de cotos de caza y pesca	58
III-7 Creación de un Impuesto sobre Estancias Turísticas	60
III-8 Recargos municipales y provinciales	62
III-9 Reforma de las tasas	73
III-10 Precios públicos	75
III-11 Reforma de las contribuciones especiales: Áreas Comerciales Urbanas	77
III-12 Reforma de la organización administrativa y procedimental	81
III-13 Reforma del sistema de transferencias	91
III-14 Reforma de la financiación del transporte público.....	98

RELACIÓN DE ABREVIATURAS

AAPP	Administraciones Públicas
AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
AIReF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
BICE	Bienes Inmuebles de Características Especiales
Cc	Código Civil
CCAA	Comunidades Autónomas
CCLL	Corporaciones Locales
CE	Constitución Española
DA	Disposición adicional
EELL	Entidades Locales
FAS	Fondo de Asistencia Sanitaria
FCF	Fondo Complementario de Financiación
FJ	Fundamento Jurídico
IAE	Impuesto sobre Actividades Económicas
IBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles
ICAL	Instrucción de Contabilidad de Administración Local (Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre)
ICIO	Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IIEE	Impuestos Especiales
IIVTNU	Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana

IRNR	Impuesto sobre la Renta de no Residentes
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IS	Impuesto sobre Sociedades
ITE	Ingresos Tributarios del Estado
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
IVTM	Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica
LES	Ley de Economía Sostenible (Ley 2/2011, de 4 de marzo)
LGT	Ley General Tributaria (Ley 58/2003, de 17 de diciembre)
LOEPSF	Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril)
LPAC AP	Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015, de 1 de octubre)
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril)
LRJSP	Ley del régimen jurídico del sector público (Ley 40/2015, de 1 de octubre)
LRSAL	Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (Ley 27/2013, de 27 de diciembre)
PDE	Procedimiento de Déficit Excesivo
PGCP	Plan General de Contabilidad Pública (Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril)
PIB	Producto Interior Bruto
PICAs	Participación en Ingresos (o en Tributos) de las CCAA
PIE	Participación en Ingresos (o en Tributos) del Estado
PMUS	Planes de Movilidad Urbana Sostenible

RCISPL	Reglamento del régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local (RD 424/2017, de 28 de abril)
RD	Real Decreto
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TEAM	Tribunal Económico Administrativo Municipal
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TRLRHL	Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo)
TRLS	Texto refundido de la Ley del Suelo (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre)
UE	Unión Europea

I.INTRODUCCIÓN: DIMENSIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN ESPAÑA

1. El análisis de la dimensión y evolución de la actividad financiera y presupuestaria de la Administración Local en España presenta cierta complejidad, dada su variada composición y el tamaño de su planta municipal, con un número elevado de pequeños Municipios, además de una multiforme organización de entidades de naturaleza empresarial dependiente de tales Entidades Locales.

2. En consecuencia, las medidas de reforma propuestas han de contemplar la fragmentación y complejidad local y deberían incentivar la colaboración y, en su caso, integración, para favorecer una gestión pública más eficaz, que permita aprovechar las economías de escala en la provisión de bienes y servicios públicos locales, para satisfacer de mejor manera las necesidades de los ciudadanos.

3. La dimensión comparada de la hacienda local española (6% del PIB en 2015) es menor que la de nuestro entorno (11,1% en UE), incluso respecto de los países con un nivel regional de gobierno muy potente, con un mayor superávit fiscal (0,5% frente a 0,1%) y un menor nivel de endeudamiento (3,3% frente a 5,9%). Desde la crisis económica de 2008 se ha producido un fuerte descenso del gasto local en España (-7,7% en términos de PIB), muy superior al de los países de nuestro entorno (-1,8%), mientras los ingresos han aumentado a un mayor ritmo (8,3%).

4. El peso relativo de los impuestos en su financiación (52,9% de sus ingresos) es más importante que la media europea (38,1%) y le otorga una mayor autonomía fiscal. Su estructura de gasto está más orientada a las funciones tradicionales, manteniendo un peso relativo menor en las prestaciones características del Estado de Bienestar (0,8% del PIB en protección social, sanidad y educación, frente al 6,1% en la UE).

5. Así pues, las Entidades Locales han realizado un elevado esfuerzo de disciplina fiscal y resultan más acordes, en términos comparados, con una hacienda local más clásica, de menor dimensión, basada en impuestos sobre la propiedad y cuya estructura de gasto está orientada hacia funciones tradicionales. Estas características son consecuencia de su pequeño tamaño relativo y de la presencia de un nivel intermedio de gobierno con un protagonismo muy importante en las principales políticas sociales, como sanidad y educación y, en menor medida, en servicios sociales.

6. En términos de contabilidad nacional, las Entidades Locales han perdido peso en las Administraciones Públicas desde la entrada en vigor del actual sistema de financiación en 2004, pasando de representar el 14,8% del gasto público ese año al 13,7% en 2015 (12,3% y 11,3%, respectivamente si se eliminan las transferencias internas entre Administraciones).

7. El gasto local creció en este período un 31,3%, aumentando más, entre las partidas más relevantes: gastos en economía y comercio (112,2%), gastos

en envejecimiento de la población (88,4%), servicios generales (67,2%), servicios de protección contra incendios (57,7%) gestión de residuos (54%), transporte (42,9%) y servicios deportivos y de ocio (41,7%). Estos gastos representaban en 2015 el 46,1% del total.

8. Los empleos corrientes han crecido un 43%, impulsados por el fuerte aumento de los gastos en remuneración de asalariados (48,8%) y consumos intermedios (46,4%), mientras los empleos de capital han descendido un -19,8%, debido al retroceso en la formación bruta de capital fijo (-25,3%). En 2015 el gasto local ha aumentado un 3% respecto a 2014, con un mayor crecimiento en el gasto sanitario (8,3%), asuntos económicos generales (6,3%), cultura (5,3%) y transporte (4,7%).

9. La perspectiva presupuestaria ofrece una información más precisa y detallada sobre la evolución de las decisiones de ingresos y gastos y la gestión local, especialmente municipal, en función de su tamaño. Así, el conjunto de obligaciones reconocidas por las Entidades Locales en 2015 estuvo próximo a los 61.640 millones de euros, con un aumento respecto al año anterior del 6,4%. En el caso de los Ayuntamientos el aumento fue aún mayor (8,2%). Desglosado por políticas destaca el fuerte crecimiento del gasto en fomento del empleo (22,4%), infraestructuras (19,8%), cultura (17,2%), vivienda y urbanismo (14,1%), medio ambiente (14%), deporte (13,9%) y educación (11,4%).

10. Si se analiza el gasto municipal por tamaño de los Ayuntamientos, se puede comprobar el distinto comportamiento de los Municipios de más de 50.000 habitantes, que muestran un moderado crecimiento del gasto no financiero (3,2%), frente al fuerte aumento en los Municipios de menos de 5.000 habitantes (13,3%), en los de 5.000 a 20.000 (15,9%) y en los de 20.000 a 50.000 (13,6%).

11. Se observa, en consecuencia, la pérdida de peso del gasto local, aunque el repunte en 2015 de los empleos no financieros (especialmente en los Municipios de menos de 50.000 habitantes en partidas discrecionales) aconseja ser cautos a la hora de establecer previsiones a medio plazo en las pautas de gasto. Los indicadores de liquidación presupuestaria de los Ayuntamientos en 2016 en términos presupuestarios presentan unos resultados muy favorables. Sólo 252 Municipios de la amplia muestra (5.860) presentan un déficit superior a los 50.000 euros. Entre los Municipios de más de 20.000 habitantes sólo 15 presentan déficit.

12. Entre 2004 y 2015 el conjunto de los ingresos no financieros de las Corporaciones Locales ha crecido un 41,3%. Los ingresos tributarios han aumentado a un mayor ritmo (48,4%), muy por encima del PIB (24,9%), aunque a una tasa inferior al ITE definitivo (53,65%). Los recursos tributarios locales representativos (impuestos tradicionales, tasas y otros recursos tributarios) han crecido en el período un 64,6%. Dentro de los principales impuestos locales, destaca la evolución del IBI, que aumenta en el período un 136,1%, pasando de recaudar 5.425 millones de euros en 2004 a 12.807 millones en 2015. El IBI de

las viviendas desocupadas aumenta también fuertemente (164,2%, de 293 millones de euros a 774 millones). El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana aumenta en el período un 125,4%.

13. Por tramos de población, destaca el fuerte aumento entre 2004 y 2014 de la recaudación impositiva de los grandes Municipios, muy superior a las transferencias recibidas por el Estado. Se constata también un importante aumento de la presión fiscal por habitante y una mayor dispersión por tramos de población.

14. En términos presupuestarios, los derechos reconocidos del conjunto de Entidades Locales en 2015 han aumentado un 4% respecto al año anterior y los de los Ayuntamientos un 7,6%, con tasas muy superiores al PIB (3,7%) y al ITE (3,4%). Los Municipios de más de 50.000 habitantes han tenido un aumento más moderado de sus ingresos no financieros (4,4%), que contrasta con el mayor incremento de los Municipios con menor población, especialmente los de 5.000 a 20.000 habitantes (13,7%).

15. Desde el inicio de la crisis y hasta 2016, el número de inmuebles urbanos con referencia catastral ha crecido un 13,9%, con un mayor aumento en los Municipios de 20.000 a 50.000 habitantes (19,8%). En este mismo período, el valor catastral total ha aumentado en un 38,3%, con incrementos cercanos al 65% en las ciudades de más de 500.000 habitantes, donde, además, el valor del suelo ha crecido por encima del 82%. El valor catastral medio ha aumentado un 21,4%, con incrementos superiores al 52% en las grandes ciudades. La base imponible agregada del IBI ha aumentado un 39,7% (66,9% en Madrid y Barcelona) y la cuota líquida lo ha hecho en un 54,9% (71% en los pequeños Municipios). La cuota media por recibo del IBI ha pasado en este período de una media de 240 euros a 326 (35,9% de aumento) y en las grandes ciudades, de 383 euros a 583 (52,4%).

16. Desde la crisis de 2008, se afianza el crecimiento diferencial de los impuestos municipales (31%) en relación a las transferencias corrientes del Estado (2,1%); y esta misma tendencia se consolida en los dos últimos ejercicios liquidados. Cabe señalar también el muy moderado comportamiento de las tasas por prestación de servicios. El fuerte crecimiento de la presión fiscal municipal asociada a los bienes inmuebles no parece sostenible en el tiempo y será necesario articular sistemas de determinación de bases tributarias y cuotas que evolucionen más acompasadamente con la realidad de los valores patrimoniales y las rentas presuntas derivadas de la propiedad inmobiliaria.

17. El sistema de transferencias corrientes del Estado cubre una parte escasa y decreciente de los ingresos corrientes municipales (22,2% en 2015). En el período 2004-2014 las transferencias corrientes del Estado han aumentado un 37,7%. La mayor parte de éstas se canalizan a través de transferencias incondicionadas, hacia grandes Municipios (FCF) y al resto de Municipios (PIE). Estas transferencias se actualizan con el índice acumulado determinado por la evolución del ITE. Desde 2012 ha habido una reordenación

de Municipios que ha supuesto un aumento de los Municipios en régimen de cesión, Así, el FCF global ha aumentado (52,4%) más que la PIE (41%) y del conjunto de ingresos fiscales municipales (44,9%), aunque por debajo de los impuestos locales tradicionales (60,1%). Este aumento es mayor que el de los impuestos cedidos (31,8%). Por el contrario, el resto de transferencias corrientes del Estado han disminuido en este período.

18. Uno de los problemas que se advierte en relación a las transferencias canalizadas a través del FCF es que los cambios en la población entre Municipios no se reflejan en las transferencias recibidas del Estado. Así, se producen diferencias de origen y evolución en transferencias per-cápita que no están justificadas con criterios competenciales o poblacionales y, en consecuencia, deberían corregirse.

19. Esas diferencias en transferencias por habitante no se producen en los Municipios acogidos a la PIE, ya que la parte distribuida en función de la población en las mayores ciudades apenas tiene diferencias. Cuestión llamativa es que las transferencias basadas en la variable poblacional (75%) resultan mayores que los recursos totales por habitante de algunas ciudades sometidas al régimen de cesión.

20. Entre 2004 y 2015 el superávit fiscal ha pasado de 112 millones de euros a más de 5.000 millones. Estos saldos contrastan con el empeoramiento producido en el resto de Administraciones Públicas. En 2015 los recursos no financieros han crecido (2,2%) por debajo de los gastos (3%), disminuyendo el ahorro público (-1,5%), el superávit presupuestario (-6,9%) y el saldo primario (-14,4%).

21. El aumento del saldo positivo de los Municipios se debe al comportamiento de las grandes ciudades (12,1% de aumento), mientras los Municipios de menos de 5.000 habitantes (-15,9%), los de 5.000 a 20.000 (-1,6%) y los de 20.000 a 50.000 habitantes (-8,9%) lo reducen. El número de Entidades Locales con saldo fiscal negativo en 2015 se eleva a 1.292, cuando sólo dos años antes eran 828.

22. Desde el inicio de la crisis la deuda local ha aumentado un 9,1%. Sin embargo, en los últimos años se viene produciendo un descenso importante.

23. Por entidades, mientras las Diputaciones forales han duplicado su deuda, la de los grandes Municipios ha disminuido un 19,9%. Por el contrario, el endeudamiento de los Municipios de menos de 300.000 habitantes se ha incrementado desde el inicio de la crisis en un 28,1%, aunque en los últimos ejercicios la tendencia ha dado la vuelta. Finalmente, las Diputaciones de régimen común, que habían tenido un comportamiento favorable en los años anteriores, han aumentado fuertemente su endeudamiento en 2016.

24. Con todo ello, y a pesar de la evolución favorable de los saldos presupuestarios agregados de las Entidades Locales, se mantienen problemas

específicos importantes. Así, la AIReF detecta problemas de sostenibilidad fiscal en 789 Ayuntamientos y 377 no pueden endeudarse, al sobrepasar la regla del 110% de ratio deuda/ingresos corrientes. Un total de 42 Entidades están en situación crítica. Son las ciudades medianas y algunos pequeños Municipios los que mantienen una situación más preocupante a medio plazo, dadas las tensiones detectadas en el gasto, a pesar del buen comportamiento de los ingresos locales, especialmente de los de carácter tributario.

I-1 Dimensión de las haciendas locales

La fragmentación local debería incentivar la colaboración y, en su caso, integración, para lograr una gestión pública más eficaz, que aproveche las economías de escala en la provisión de bienes y servicios públicos locales.

Las Entidades Locales han realizado un importante esfuerzo de disciplina fiscal. En términos comparados, configuran una hacienda local más clásica, de menor dimensión, basada en impuestos sobre la propiedad y cuya estructura de gasto está orientada hacia funciones tradicionales.

Se ha producido en los últimos años una pérdida de peso del gasto local, con un repunte en 2015 de los empleos no financieros.

Por el lado del ingreso, se ha producido un crecimiento diferencial de los impuestos municipales (31%) en relación a las transferencias corrientes del Estado (2,1%), tendencia que se está consolidando. Cabe señalar también el muy moderado comportamiento de las tasas por prestación de servicios. El fuerte crecimiento de la presión fiscal municipal asociada a los bienes inmuebles no parece sostenible en el tiempo y será necesario articular sistemas de determinación de bases tributarias y cuotas que evolucionen más acompasadamente con la realidad de los valores patrimoniales y las rentas presuntas derivadas de la propiedad inmobiliaria.

II. PRINCIPIOS RECTORES DE LA INSERCIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN EL SECTOR PÚBLICO

II.1 MARCO COMPETENCIAL

25. En materia competencial, la normativa vigente sobre Administración Local (Constitución Española, Estatutos de Autonomía de las CC.AA., LRBRL, LRSAL, legislación sectorial, etc...) establece un elenco no cerrado de responsabilidades sobre diversas materias, compatible con un conjunto de competencias obligatorias crecientes por tramos de población.

26. La combinación de ambas características, unida a la aplicación del *principio de subsidiariedad*, contenido en la Carta Europea de Autonomía Local suscrita por nuestro país según la cual las competencias deberían residenciarse en aquellos niveles de la Administración que mejor pudieran gestionarlas de acuerdo con la regla de proximidad (lo que pueda hacer un gobierno próximo, que no lo haga uno lejano), ha dado lugar en la práctica a una cierta confusión en este campo. Este hecho podría haber tenido consecuencias perniciosas, como la duplicidad de Administraciones actuando sobre las mismas materias y el conflicto permanente sobre qué Administración debe financiarlas.

27. En este punto, la Comisión considera imprescindible una clarificación del ámbito competencial de las Entidades Locales, que debiera partir del análisis de la situación actual con el objetivo de identificar medidas que den respuesta a las posibles tensiones financieras existentes.

28. En la práctica, respecto a las competencias efectivamente asumidas por las Entidades Locales, y en el ámbito de los denominados “gastos impropios”, se detectan tres tipos de situaciones:

- a) Competencias de otras Administraciones públicas delegadas y financiadas adecuadamente;
- b) Competencias inicialmente delegadas y con financiación insuficiente;
- c) Competencias asumidas voluntariamente fuera del ámbito competencial obligatorio.

29. A juicio de la Comisión, las encuadradas en el grupo a) no suponen especiales problemas y las del grupo c) deberían ser financiadas con cargo a los propios recursos de la entidad local correspondiente.

30. Sin embargo, las situaciones descritas en el grupo b) suponen gastos de suplencia a los que debería darse respuesta concreta. Sin perjuicio de su desarrollo posterior, a estos efectos la Comisión propone dos soluciones:

- a) Corrección de servicios concretos mediante financiación condicionada, esto es, mediante transferencias de la administración

responsable de la insuficiencia (fundamentalmente Comunidades Autónomas).

- b) Derivación hacia financiación general incondicionada, esto es, vía Participación en Ingresos de las Comunidades Autónomas (PICAs).

31. La primera de las soluciones implicaría un cálculo más ajustado de la realidad individual de cada insuficiencia detectada, mientras que la segunda se conformaría con un cálculo agregado de las mismas que, aunque podría generar ciertas inequidades en la distribución de los recursos, daría a las Entidades Locales más autonomía o discrecionalidad en la asignación del gasto.

32. Para la resolución de problemas de esta índole sería deseable un acuerdo entre las Administraciones concernidas. La Comisión considera que debería regularse un procedimiento legal de arbitraje cuando exista desacuerdo.

33. En cualquier caso, la nueva normativa debería recoger explícitamente el principio de *lealtad institucional*, de modo que cualquier atribución de nuevas competencias por normativa general o sectorial por parte del Estado o las CC.AA. a las Entidades Locales deberá ir acompañada de su correspondiente instrumento de financiación. Este principio se aplicaría también en el caso de atribución de competencias de los Entes locales al resto de Administraciones públicas (relaciones abajo-arriba), en supuestos como los comentados a modo de ejemplo en los puntos 38 y siguientes de este Informe

34. Adicionalmente, y en el mismo sentido, cualquier beneficio fiscal obligatorio sobre tributos locales que se introduzca normativamente por otra Administración pública deberá incluir el correspondiente mecanismo de compensación.

35. En otro orden de cosas, el generalizado pequeño tamaño de los Municipios, con un número, en 2016, de 8.125 Municipios, incluyendo dos Ciudades con Estatuto de Autonomía, de los que 6.825 tienen menos de 5.000 habitantes y 898 entre 5.000 y 20.000, junto con el creciente despoblamiento de las áreas rurales, hacen necesario revisar las formas de gestión y organización, especialmente en el ámbito de los pequeños Municipios con escasa masa crítica.

36. En este sentido, la Comisión considera que no es razonable tratar de dar una solución unitaria a situaciones tan diversas y que, en consecuencia, tanto en materia de responsabilidades de gasto como de instrumentos de financiación la nueva normativa debería contener cierta flexibilidad, sin llegar a la casuística de considerar separadamente el gran número de peculiaridades físicas, productivas o de localización existentes en el territorio español.

37. Con base en lo anteriormente señalado, la Comisión propone establecer tres categorías de Municipios susceptibles de ser reguladas de modo diferenciado:

- a) En primer lugar, las *grandes metrópolis* de Madrid y Barcelona, en la medida en que ya cuentan con su propia Carta de Autonomía Local.
- b) En segundo lugar, los *pequeños municipios*, entendiendo como tales, aquellos cuya población sea inferior a 20.000 habitantes de derecho, donde se concentran las mayores dificultades de gestión autónoma de sus competencias, derivadas de problemas de escala, dispersión geográfica o declive poblacional permanente.
- c) Finalmente, el *resto de municipios*, a los que se les supone en todo caso capacidad suficiente de gestión tanto en materia de asignación de gasto como de organización autónoma de sus ingresos.

38. Las Diputaciones Provinciales, Consejos y Cabildos Insulares, desempeñan un papel fundamental en la estructura territorial del Estado. Así, al objeto de dotarles de un marco de referencia competencial claro y transparente, la Comisión propone que estas instituciones se dediquen fundamentalmente al apoyo a Municipios de menos de 20.000 habitantes. Concretamente, los gobiernos provinciales se convertirían en una suerte de “Municipios de Municipios”, cuya misión sea asesorar e incluso ejercer directamente la gestión de servicios públicos en Municipios pequeños incapaces por sí mismos de prestarlos bajo mínimas condiciones de eficiencia; así como, adicionalmente, decidir y gestionar los tributos locales en esos ámbitos territoriales.

39. A efectos de respetar la autonomía municipal, se requeriría inicialmente voluntariedad en la atribución hacia las Diputaciones provinciales, Consejos y Cabildos insulares de la gestión de servicios y tributos.

40. Desde el punto de vista normativo y competencial, todo aquel Municipio menor de 20.000 habitantes que se muestre capacitado para gestionar por sí mismo sus competencias debería poder hacerlo. Alternativamente, si los órganos de gobierno de los Municipios consideran que carecen de la masa crítica mínima necesaria para ejercer con eficiencia una parte relevante de sus responsabilidades, podrían ceder las mismas a su correspondiente Diputación provincial, Consejo o Cabildo insular.

41. En el hipotético supuesto de que una Diputación tuviera que asumir la gestión de la mayoría de servicios públicos de titularidad municipal de un Ayuntamiento, esa Diputación asumiría también las responsabilidades en materia de ingresos públicos (tributos y transferencias) de dicho Ente local. En este caso, debería valorarse la posibilidad de atribuir a las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares la competencia para fijar un umbral mínimo de tributación en los Municipios de menos de 20.000 habitantes.

42. Respecto a la planta municipal, la Comisión considera que el funcionamiento institucional y administrativo óptimo requeriría un umbral mínimo de población. En este sentido, sería conveniente estudiar la introducción de

incentivos a la intermunicipalidad (ej. Mancomunidades) y/o el traspaso de gestión de competencias a las Diputaciones, en el sentido señalado en los puntos anteriores.

43. En todo caso, la Comisión no desconoce que las CC.AA. tienen competencia para organizar administrativamente su territorio y, en particular, para incentivar la creación y desarrollo de organismos cooperativos con o sin participación directa de la propia Comunidad Autónoma, como por ejemplo, determinados consorcios para la gestión de servicios de ámbito eventualmente supramunicipal como el abastecimiento de agua, la gestión de residuos, transporte, turismo o servicios sociales y/o culturales. No obstante, la creación de los mismos no debería suponer una nueva duplicidad de organismos, instituciones o entidades en la prestación de servicios y bienes municipales.

II-1 Principios rectores de la inserción de las Entidades Locales en el conjunto del sector público

Se considera imprescindible una clarificación del ámbito competencial de las Entidades Locales. En este ámbito, se debería dar respuesta concreta a los gastos de suplencia, proponiendo la Comisión dos soluciones alternativas: establecer mecanismos de financiación condicionada, mediante transferencias de la administración responsable (fundamentalmente CC.AA.), o derivar hacia financiación general incondicionada, esto es, vía Participación en Ingresos de las Comunidades Autónomas (PICAs).

Para implantar un sistema de financiación en el ámbito municipal, la Comisión propone definir tres categorías de entidades con regulación diferenciada: las grandes metrópolis de Madrid y Barcelona; los pequeños Municipios con población inferior a 20.000 habitantes, y el resto de Municipios, a los que se les supone capacidad suficiente de gestión tanto en materia de asignación de gasto, como de organización autónoma de sus ingresos.

En cuanto a las Diputaciones provinciales, Consejos y Cabildos Insulares, la Comisión propone dotarlas de un marco de competencias claro y transparente, y se sugiere que se dediquen fundamentalmente al apoyo a Municipios de menos de 20.000 habitantes. En este caso, los gobiernos provinciales se convertirían en una suerte de “Municipios de Municipios”, cuya misión sea asesorar e incluso ejercer directamente la gestión de servicios públicos en Municipios pequeños incapaces por sí mismos de prestarlos bajo mínimas condiciones de eficiencia, así como, adicionalmente, decidir y gestionar los tributos locales en esos ámbitos territoriales.

II.2 PRINCIPIOS DE DISCIPLINA PRESUPUESTARIA

44. La situación financiera de las Entidades Locales ha variado sustancialmente desde el inicio de la crisis en 2008, y sobre todo en los últimos cinco años, pasando de un déficit de -5,375 millones de euros, en 2008 (que llegó a -8.506 millones de euros, en 2011) a transformarse en superávit sucesivos desde 2012, situándose en 5.094 millones de euros, en 2015, y, con datos de avance de 2016, en 7.083 millones de euros. En referencia al PIB nacional, se ha pasado de un déficit del -0,5%, en 2008, a un superávit del 0,5%, en 2015, con un valor máximo de déficit en 2011, del -0,8% del PIB. Para 2016, con datos de avance el superávit de las corporaciones locales se situará en el 0,6% del PIB (datos en términos de contabilidad nacional publicados por la IGAE).

45. En cuanto a la deuda financiera (con criterio PDE) de las Entidades Locales ha mostrado una evolución positiva en ese período. Al final de 2008, se elevó a 31.775 millones de euros (el 2,8% del PIB nacional a precios de mercado); pasando en 2011 a 36.819 millones de euros (el 3,4% del PIB) y a 44.003 millones de euros en 2012 (el 4,2% del PIB), debido al efecto del mecanismo de pagos a proveedores que se articuló en ese año. A partir de ese año se han producido descensos sucesivos, de modo que la deuda al final de 2015 era de 35.131 millones de euros (el 3,3% del PIB), y de 32.094 millones de euros (2,9% del PIB) al final de 2016. Es preciso reseñar que el objetivo de deuda recogido en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) para el subsector de corporaciones locales es del 3% del PIB, para el año 2020.

46. A esa evolución positiva han contribuido las medidas adoptadas desde la Administración General del Estado, y las actuaciones de control y condicionalidad fiscal, pero también la responsabilidad de las Entidades Locales en la mejor aplicación posible de la normativa de estabilidad presupuestaria, y, concretamente, de la regla de gasto (artículo 12 de la LOEPSF) y de la obligación de destinar el superávit obtenido a reducir el nivel de endeudamiento (artículo 32 de la LOEPSF).

II.2.1 Regla de gasto

II.2.1.1 Definición de la regla de gasto

47. La regla de gasto se recoge en el artículo 12 de la LOEPSF, y, de ella, merecen destacarse los siguientes elementos:

- 1º.- La variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no puede superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española.
- 2º.- El gasto computable está integrado por los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación. De todos ellos, en el ámbito de las Entidades Locales, se excluirían del gasto no financiero los intereses de la deuda y el gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la UE o de otras Administraciones Públicas.
- 3º.- Cuando se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se obtengan aquéllos podrá aumentar en la cuantía equivalente.
- 4º.- Si se aprobasen cambios normativos que supongan disminuciones de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se produzcan aquéllas deberá disminuirse en la cuantía equivalente.

48. El fundamento jurídico de la regla de gasto se encuentra en Reglamento 1175/2011 (UE), del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

II.2.1.2 Sobre los efectos de la regla de gasto

49. La regla de gasto está contribuyendo al saneamiento financiero de las Entidades Locales, puesto de manifiesto en las magnitudes financieras básicas

con signo positivo: ahorro bruto y neto, remanente de tesorería y capacidad de financiación.

50. Dicha regla fiscal ha tenido un efecto directo en el grado de liquidez alcanzado por las Entidades Locales. En los años que precedieron a la entrada en vigor de la LOEPSF se produjo un fuerte descenso de los fondos líquidos disponibles, situándose la tasa de variación interanual en un -26,4% en 2011 respecto del año 2010. En 2012 entró en vigor aquella norma, y, en ese ejercicio, los fondos líquidos se incrementaron en un 7,5%, respecto de 2011. En los siguientes años las tasas de variación interanual se han situado en el 19,2% (en 2013), en el 13,3% (en 2014) y en el 7,8% (en 2015).

En consecuencia, se está produciendo un incremento de liquidez sostenido, que se está consolidando. En términos generales se puede afirmar que con la entrada en vigor de la LOEPSF y, con la aplicación de la regla de gasto, se ha recuperado el nivel de recursos financieros disponibles que tenían las Entidades Locales en 2010, antes de la aplicación de las normas de lucha contra el déficit que fueron aprobadas.

51. Por otro lado, el gasto no financiero de las Entidades Locales se ha contraído en el período analizado en un 13,7% para el conjunto de Entidades Locales, pero lo que se está produciendo, a su vez, es una alteración de la estructura del gasto público local, resultando que, mientras las inversiones se han reducido un 56% en el período analizado (2010-2015), los gastos de funcionamiento lo han hecho en un 5%. Este efecto, que se produjo hasta 2013, parece que empieza a cambiar en 2014, ya que en ese año y en 2015 vuelve a crecer el gasto en inversiones situándose en los niveles de 2012, lejos eso sí de los de 2010 y de 2011.

52. En definitiva, hasta 2013, se producía la paradoja de que las Entidades Locales cada vez disponían de una mayor liquidez y acumulaban fondos en entidades de crédito, pero no lo podían destinar a realizar inversión pública por la limitación de la regla de gasto.

53. En parte para corregir ese efecto y en parte para reconocer los esfuerzos realizados por las Entidades Locales que se plasmaban en un escenario de superávit estructural antes referido, se aprobó para su aplicación en 2014, como medida de flexibilización de la regla de gasto, la posibilidad de que las entidades saneadas ejecuten gasto en inversiones financieramente sostenibles (disposición adicional sexta de la LOEPSF), definidas en una norma con rango de ley (la disposición adicional decimosexta del TRLRHL).

54. Esa medida, además, es una excepción a la regla de destinar el importe del superávit a reducir el endeudamiento, ya que se permite a las Entidades Locales que cumplen determinados requisitos que reflejan una situación financiera saneada, destinar parte de su superávit a financiar las inversiones antes citadas, y no exclusivamente a reducir su nivel de endeudamiento.

55. Dicha medida tiene una aplicación anual y puede prorrogarse con esa misma periodicidad, fundamentalmente mediante Ley de Presupuestos Generales del Estado. Hasta ahora se ha utilizado esta posibilidad de prórroga, por lo que las Entidades Locales han podido destinar, al menos, parte del superávit del ejercicio inmediato anterior a inversiones financieramente sostenibles desde 2014 y hasta el actual ejercicio (2017).

56. Sin embargo, está siendo relativamente escasa la aplicación que las Corporaciones Locales están haciendo de aquella medida. Así, se puede observar que en 2015 realizaron inversiones financieramente sostenibles por importe de 660,1 millones de euros, del total importe del superávit de 2014 que pudieron destinar a ese fin, y que fue de 1.922,5 millones de euros. Es decir, utilizaron el 34,3% del superávit para financiar aquellas inversiones. Esa situación se puede observar asimismo en los años 2014 y 2016.

57. Los efectos citados no deben, por otra parte, dejar de atribuir el valor que está teniendo la regla de gasto en términos de disciplina fiscal, y que, junto a otras medidas de ajuste y de control de las Entidades Locales, está permitiendo, la existencia de crecientes saldos no financieros positivos en aquel sector.

58. No obstante, sería conveniente tener en cuenta la tendencia advertida para matizar la aplicación de la regla de gasto en el caso de Entidades Locales que estén saneadas financieramente y que aseguren que mantendrán una situación de capacidad de financiación. Matización que, por supuesto, tendría que conciliarse con el cumplimiento de la normativa comunitaria. En cualquier caso, la Comisión es consciente de que el ámbito de aplicación de las reglas fiscales se corresponde con la totalidad del sector de Administraciones Públicas y que se trata de contemplar excepciones para un subsector de aquéllas; asimismo, debe destacarse el rango normativo que requiere cualquier modificación en su definición, ya que debe instrumentarse mediante otra norma de igual rango (ley orgánica).

II-2 Revision de la regla de gasto

La Comisión considera que el diseño de la regla de gasto es mejorable en varios sentidos. Cualquier excepción debería estar supeditada al cumplimiento por parte de cada entidad local de las demás reglas fiscales (estabilidad presupuestaria y deuda pública), y a la verificación de indicadores de una situación financiera saneada y de solvencia (v. gr. ahorro neto y remanente positivo de tesorería para gastos generales minorado en las obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto y en el importe de acreedores por devoluciones de ingresos indebidos).

En particular, se plantea la conveniencia de ampliar el listado de supuestos que permiten un mayor margen de gasto no financiero computable a efectos de la regla de gasto (v. gr. los supuestos de incremento de recaudación por cambios normativos de carácter permanente).

Otra posibilidad que se plantea es la aplicación de las medidas correctivas que se plasman en el plan económico-financiero que se debe aprobar para corregir el incumplimiento de la regla de gasto (o incluso de estabilidad presupuestaria) cuando se haya debido a la financiación de gasto no financiero con remanente de tesorería generado en ejercicios anteriores. En estos casos, quizás cabría excepcionar la exigencia de aprobar dicho plan.

Asimismo, se podría ampliar el catálogo de inversiones que se consideran financieramente sostenibles, o, incluso, la regulación de estas últimas contenida en el TRLRHL (disp. adicional 16ª). También cabría considerar, en tanto generadores de gasto, los supuestos de incremento de población, de aplicación de leyes estatales y autonómicas o de aparición de ingresos y gastos extraordinarios, si bien se debería evitar la consolidación de estos gastos extraordinarios.

Cabría habilitar un procedimiento extraordinario para la revisión del techo de gasto, aplicable exclusivamente a aquellas Entidades Locales que cumplan reiteradamente con los requisitos de disciplina presupuestaria establecidos y cuenten con situaciones financieras saneadas.

Por último, es necesaria la clarificación del alcance del apartado 5 del artículo 12 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

II.3 PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA, EFICIENCIA Y EFICACIA EN LA CONTABILIDAD LOCAL

II.3.1 Transparencia y otros principios económico-contables de la actividad económico-financiera de las Entidades Locales

59. La transparencia en materia de información económico-financiera refuerza, para la ciudadanía y para las instituciones nacionales e internacionales dedicadas a este objetivo, la posibilidad de contrastar en el tiempo, el grado de cumplimiento de los objetivos de cualquier modelo de financiación, general o sectorial. Por esta circunstancia la Comisión considera oportuno incluir un apartado donde se muestra el interés de que las Entidades Locales profundicen en ellas, con dos propuestas: aumentar el número de entes obligados a cumplir con determinadas exigencias informativas y aplicar nuevas herramientas contables específicas que incorporen detalles que hasta ahora quedaban fuera de la misma.

60. La Contabilidad Pública (integradas todas sus ramas presupuestaria: financiera, analítica o de costes, auditoria, consolidación, etc.), como herramienta para informar sobre las actividades económico-financieras adquiere un protagonismo esencial en todas las AAPP desde hace décadas pero especialmente con el PGCP de 2010 y otra normativa sobre la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

61. Las exigencias de transparencia a los Entes Públicos para que informen sobre sus actividades, en general, y sobre las económico-financieras en particular, son cada vez más insistentes y solicitadas por asociaciones, fundaciones y otras instituciones nacionales e internacionales. La Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, recoge dicha sensibilidad cuando señala que la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política.

62. Los principios del buen gobierno definidos en la citada Ley exigen que las personas actúen 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. Para la aplicación de dichos principios se requiere la determinación y análisis de indicadores de eficacia, económica y eficiencia y, para ello, se hace imprescindible la utilización de herramientas contables (especialmente la contabilidad presupuestaria y analítica) que proporcionen la información con el detalle suficiente para su determinación.

63. La transmisión de esta información se lleva a cabo tratando de mostrar la imagen fiel de la realidad económico-financiera de las Entidades Locales que

proporcionan los estados contables definidos en las diversas ramas de la contabilidad y los propios indicadores presupuestarios, financieros, de gestión, etc., o de la propia consolidación contable cuando se trata de representar a un grupo.

64. Además, la citada Ley se refiere más específicamente a la información económico-financiera cuando señala la obligación de hacer pública, entre otras informaciones, los presupuestos, información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución, las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría y de fiscalización que sobre ellos se emitan. De esta forma, se indican explícitamente las características que debe poseer la información presupuestaria para las entidades públicas de cualquier Administración pública, y hasta donde debe abarcar.

65. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera manifiesta, de manera aún más explícita, que la contabilidad de las Administraciones Públicas así como los presupuestos y liquidaciones, deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea en esta material. Dicha verificación sólo se podrá llevar a cabo con las suficientes garantías cuando se ejecute cumpliendo con los requerimientos metodológicos de las técnicas de auditoría y control.

II.3.2 Ampliación del marco de la transparencia de las actividades económico-financieras en las Entidades Locales.

II.3.2.1 Ampliación de los requisitos de transparencia para Ayuntamientos entre 20.000 y 50.000 habitantes

66. En el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales se pone de manifiesto que los Municipios de más de 50.000 habitantes y las demás Entidades Locales de ámbito superior acompañarán a la cuenta general:

- a) Una memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos.
- b) Una memoria demostrativa del grado en que se hayan cumplido los objetivos programados con indicación de los previstos y alcanzados, con su coste”.

Como documentación complementaria, la IGAE incluye idéntico contenido a la Instrucción del modelo normal de contabilidad local (ICAL 2013).

Con las dos referencias legislativas anteriores, parece evidente, que la intención de sus redactores ha sido, por una parte, aumentar la información económico-financiera y técnica para los gestores, buscando una toma de decisiones más objetiva en la búsqueda de la eficiencia, eficacia y economía; y, por otra parte, ser transparentes ante la sociedad respecto a su realidad económico-financiera y técnica, dando a conocer a través de sus cuentas públicas información precisa sobre el coste y rendimiento de los servicios, así como el grado de consecución de los objetivos programados.

En la medida en que a lo largo de este informe, la Comisión sugiere dotar de las máximas capacidades competenciales a todos los municipios de más de 20.000 habitantes, se propone que las citadas memorias, como información complementaria a la Cuenta General, sea exigidas para todos estos Ayuntamientos, aumentando así la base de Municipios que deben cumplir con idénticas exigencias, tanto para la gestión como para la transparencia.

II.3.2.2 Ampliación de la transparencia por aplicación de técnicas contables que proporcionen mayor calidad, cantidad, control e integridad en la información económico-financiera

II.3.2.2.1 Sobre la contabilidad analítica

67. La ICAL de 2013, como se ha señalado, incluye en la Memoria de las Cuentas Anuales la nota 26 “Información sobre el coste de las actividades” y la nota 27 “Indicadores de gestión”, señala que se elaborará, al menos, para los

servicios y actividades que se financien con tasas o precios públicos. Para una adecuada imputación de los costes directos e indirectos, la contabilidad analítica debe de exigirse las Entidades Locales de manera completa. Por todo ello, la Comisión considera de interés que se amplíe la base de la información suministrada, en materia de costes (elementos de coste, centros de coste, coste de las actividades/servicios finalistas, etc.-, incluidos los indicadores de gestión).

II.3.2.2.2 Sobre el control y la auditoría

68. La necesidad de un nuevo impulso del control y la auditoría en las Entidades Locales, como refuerzo imprescindible para el cumplimiento del marco legislativo económico-financiero desarrollado por aplicación de las normas de la UE y la propia Constitución, tuvo respuesta con la publicación del Régimen Jurídico del Control Interno en las entidades del Sector Público Local (RCISPL).

69. Como ámbito aplicación el RCISPL considera la totalidad de las Entidades Locales que conforman el Sector Público Local, aunque establece un régimen simplificado para aquellas entidades que, por sus características, puedan aplicar el modelo simplificado de la ICAL 2013. El hecho de delimitar el ámbito de aplicación del régimen simplificado de forma muy restrictiva, al incluirse aquellas Entidades Locales que puedan aplicar el modelo simplificado de la ICAL, sugiere la posibilidad de proponer un periodo transitorio de 3-5 años para la aplicación del RCISPL en Ayuntamientos de hasta 20.000 habitantes, teniendo en cuenta que, de acuerdo con otras propuestas de la Comisión, podrían ser las Diputaciones las que asesoren o apoyen estas nueva funciones interventoras.

70. El RCISPL producirá un incremento importante de las tareas obligadas a realizar por los responsables de control interno, no tanto por las que corresponde por su función interventora sobre los derechos e ingresos, así como gastos y pagos-, ya realizadas, esencialmente, en la actualidad sino, en especial, por las nuevas tareas requeridas para alcanzar los objetivos que de la función de control financiero, auditoría pública, resultado del control financiero e informe resumen y plan de acción.

71. Para que puedan verse los resultados del RCISPL es imprescindible que las Entidades Locales destinen los recursos humanos y aporten la dotación presupuestaria suficiente para llevarlo a cabo. Todo ello, a pesar de admitirse la posibilidad de que el órgano interventor, para la realización de las auditorías públicas de las Entidades Locales, podrá recabar la colaboración pública o privada en los términos que prevé la propia norma. En este sentido, la Comisión propone la obligación de incluir, de forma explícita, en los presupuestos locales una dotación presupuestaria que se identifique con el objetivo de aplicar el RCISPL.

II.3.2.2.3 Sobre la consolidación contable

72. La Orden HAP/1489/2013, desarrolla las normas para la formulación de cuentas anuales consolidadas en el ámbito del sector público e introduce la obligación de su presentación como grupo, además de las cuentas individuales, reconociéndose un avance importante en la transparencia de la información contable pública.

73. A pesar de la disminución del número de entidades públicas locales llevadas a cabo en la última década, consecuencia de la crisis económica y de la aplicación de la nueva normativa presupuestaria, el Sector Público Local aún mantiene gran cantidad y diversidad de entidades públicas autónomas. Teniendo en cuenta tal circunstancia, la citada Orden prevé su aplicación en las Entidades Locales, previa elaboración de una adaptación a las normas de consolidación por el Ministro de Hacienda y Función Pública en 2017, hecho que no se ha producido hasta el momento. Conocido el avance del trabajo de la IGAE sobre dichas normas de elaboración de las cuentas consolidadas de aplicación en las Entidades Locales solicitamos una rápida publicación de las mismas con el fin de que, a través de las Cuentas Consolidadas, se represente adecuadamente la imagen fiel de la Entidad Local como grupo y, evidentemente, con las consecuencias lógicas en la transparencia económico-financiera y la mejora de los principios de eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios.

74. Por lo que se refiere a la obligación de consolidar, siguiendo la línea de lo considerado para la contabilidad analítica, el control y la auditoría, la Comisión propone que el ámbito de aplicación afecte a todos aquellos Municipios que superen los 20.000 habitantes y las entidades de ámbito superior, con un periodo razonable (3-5 años) para su puesta en funcionamiento.

75. En cuanto al perímetro de consolidación se propone que para las Entidades Locales se aplique idéntica delimitación a la utilizada en el Sector Público Estatal, adaptada al ámbito local, cuando señala que el perímetro de consolidación estará formado por las entidades del conjunto consolidable y por las entidades a las que les sea de aplicación el procedimiento de puesta en equivalencia o método de la participación.

II-3 Transparencia y contabilidad pública

Impulso de la transparencia de la actividad económico-financiera

La Comisión propone aumentar los niveles de transparencia de las actividades económico-financieras que se exigen a las Entidades Locales en el marco legislativo vigente al objeto de mejorar la confianza en la información recibida por los ciudadanos y las instituciones. Para ello, propone que se amplíe la base de los entes públicos locales obligados a cumplir con las exigencias propias de un nivel suficiente de transparencia y, aumentar y mejorar la información

económico-financiera y técnica mediante la utilización de herramientas contables específicas.

Documentos que acompañan a la cuenta general

La Comisión propone que los documentos que deben acompañar a la cuenta general de las Entidades Locales exigidas para Ayuntamientos mayores de 50.000 habitantes y entidades de ámbito superior, sean obligatorios también para los Ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes.

Implantación de la contabilidad analítica

La Comisión propone una adecuada imputación de los costes directos e indirectos a los servicios que prestan las Entidades Locales, el modelo de contabilidad analítica debe implantarse en ellas de manera integral siguiendo el modelo a coste completo propuesto por la IGAE.

La Comisión propone que se amplíe la exigencia de la información suministrada en las notas 26 y 27 incorporando, en la nota 26, todos aquellos informes de estructuras que proporcione el modelo propuesto por la IGAE en Resolución de 28 de julio de 2011 –elementos de coste, centros de coste, coste de las actividades/servicios finalistas, etc.-; y, en la nota 27, ampliar los indicadores de gestión con nuevos contenidos y sobre aquellas otras variables demostrativas del nivel de adecuación de los gestores en la toma de decisiones.

Sobre el control interno

La Comisión propone un periodo transitorio de 3-5 años para aplicar RCISPL en Ayuntamientos de hasta 20.000 habitantes, teniendo en cuenta que deberán ser las Diputaciones las que asesoren o apoyen estas nuevas funciones interventoras y, para ello, se requiere un nivel técnico elevado, como se reconoce en el propio RCISPL. cuando se exige una formación continua por parte de los funcionarios encargados del control.

La Comisión propone establecer una consignación suficiente en los presupuestos de las Entidades Locales para responder a las necesidades de colaboración, y que la misma se recoja de forma explícita.

Sobre la consolidación contable

La Comisión propone una rápida publicación de las normas de elaboración de las Cuentas Consolidadas para que se represente adecuadamente la imagen fiel de la Entidad Local como grupo y, evidentemente, con las consecuencias favorables en la transparencia económico-financiera del mismo y la mejora de los principios de eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios.

Asimismo, siguiendo la línea de lo considerado para la contabilidad analítica, el control y la auditoría, propone que la consolidación sea obligatoria para todos

aquellos Municipios que superen los 20.000 habitantes y las entidades de ámbito superior, con un periodo razonable (3-5 años) para su puesta en funcionamiento.

Por lo que al perímetro de consolidación se refiere, se propone que para las Entidades Locales se aplique idéntica delimitación a la utilizada en el Sector Público Estatal, adaptada al ámbito local, donde el perímetro de consolidación esté formado por las entidades del conjunto consolidable y por las entidades a las que les sea de aplicación el procedimiento de puesta en equivalencia o método de la participación.

III. INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN

76. En materia de instrumentos disponibles para la financiación de las necesidades de gasto de las Entidades Locales, la Comisión estructura sus recomendaciones en dos grandes bloques:

- a) Espacios fiscales propios con capacidad normativa amplia: tributos locales.
- b) Espacios compartidos y sistemas de transferencias.

77. Con carácter general y con las matizaciones que se pondrán de manifiesto a lo largo de este Informe, la Comisión se muestra partidaria del mantenimiento de las figuras tributarias actuales, sin perjuicio de una profunda remodelación de algunas de ellas, proponiendo modificaciones en diferentes elementos de su estructura atendiendo fundamentalmente a los criterios jurisprudenciales consolidados sobre los más conflictivos, así como la propuesta de alguna figura impositiva y de nueva creación.

78. La Comisión es consciente de que el actual sistema tributario local actual descansa, casi de modo exclusivo, sobre figuras impositivas con hechos imponibles de naturaleza real y en ocasiones de difícil conexión con la capacidad económica individual de los sujetos pasivos.

79. No obstante, desde un punto de vista estrictamente técnico, los tributos municipales gozan de una directa vinculación con el territorio (escasa capacidad de exportación fiscal). Se trata de figuras tributarias altamente perceptibles y conocidas para los contribuyentes y que, por consiguiente, deben ser bien valoradas desde el punto de vista de la rendición de cuentas o la corresponsabilidad fiscal.

80. Por otra parte, y debido precisamente al carácter real de estas figuras, la parte mayoritaria de la Comisión entiende que su misión fundamental dentro del sistema tributario es el de allegar recursos para las arcas públicas y que, en consecuencia, debería minimizarse el uso de beneficios fiscales, los cuales, de existir, deberían ser, en todo caso, de carácter potestativo para los Entes locales. La consecución de otros objetivos, extrafiscales o de cualquier otra naturaleza, puede obtenerse satisfactoriamente por la vía del gasto público; No obstante, una parte minoritaria de la Comisión considera que tales objetivos deben obtenerse a través del establecimiento o mantenimientos de beneficios fiscales.

III.1 LOS TRIBUTOS LOCALES

III.1.1 IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES

III.1.1.1 Planteamiento de reforma

81. El Impuesto sobre Bienes Inmuebles es un tributo de carácter real, directo y obligatorio que, tiene como hecho imponible la titularidad de los bienes inmuebles rústicos y urbanos, y los bienes inmuebles de características especiales. Como sucesor de las Contribuciones territoriales urbana y rústica, y del Impuesto sobre Solares, es en la actualidad, el tributo municipal más relevante desde la perspectiva recaudatoria y, además, viene mostrando una tendencia a ganar peso dentro de la estructura financiera de los Municipios. Su reforma futura ha de pasar, pues, por el reconocimiento de este hecho y, en consecuencia, por su reforzamiento a través de una mayor flexibilidad, equidad y generalidad del gravamen. A la elevada recaudación que procura, se suma una importante función censal respecto de la riqueza inmobiliaria, y se asienta sobre una magnitud, el valor catastral, que se ha convertido en un elemento transversal del sistema tributario estatal y autonómico.

82. Su regulación ha sufrido importantes modificaciones desde su publicación, siendo una de las más relevantes la introducida por la Ley 53/1997, de 27 de noviembre, en la que se estableció una reducción en la base imponible del tributo, con el objetivo de aplazar en el tiempo el impacto derivado de las revisiones catastrales. Es un impuesto, en el que, Entes Locales han venido disfrutando de un importante margen de maniobra para singularizar el tributo que se exige en cada término municipal, sobre la base del principio de autonomía financiera municipal y en función de sus necesidades presupuestarias, mediante la determinación de los tipos de gravamen, dentro de los márgenes conferidos por el legislador estatal, y con su acción sobre determinados beneficios fiscales potestativos.

83. El Catastro es una institución central e indispensable para la gestión de toda la imposición patrimonial en España, con independencia de que ésta se residence en figuras de titularidad estatal, autonómica o local. Por ello, resulta fundamental coordinar y unificar todas las tareas que esta institución desarrolla, en particular, en lo que se refiere al mantenimiento actualizado de las bases de datos catastrales, la actualización permanente de estos valores y la modernización e implantación de técnicas contrastadas de valores referencia de bienes inmuebles. Asimismo, la Comisión propone que, sin perjuicio de que se trate de una institución dependiente del Estado, debe valorarse una mayor participación de las Entidades Locales en su gestión, extendiendo el ámbito de cooperación, intercambio de información y sus efectos en el ámbito de la aplicación de los tributos locales.

III.1.1.2 Beneficios fiscales

84. En el examen de los beneficios fiscales previstos para esta figura impositiva, se han planteado dos posturas divergentes en el seno de la Comisión. La primera y mayoritaria, considera que el IBI se caracteriza por ser un impuesto real, objetivo y de producto y que, por su propia naturaleza, al tratarse de un único elemento patrimonial y no acumularse con otros activos patrimoniales para medir la efectiva capacidad económica del contribuyente, no admite técnicamente elementos de personalización de la carga tributaria sin complicar excesivamente la gestión, liquidación y control del tributo. En este sentido se considera que el impuesto debe cumplir con los principios de suficiencia, flexibilidad y generalidad que permitan una recaudación óptima, dejando a las políticas sociales municipales, vía gasto público, cualquier elemento redistributivo y de carácter social. En consecuencia, considera esta parte mayoritaria de la Comisión que tener en cuenta las circunstancias personales y familiares puede introducir diferencias sustanciales en la carga tributaria entre Municipios, que distorsionen fiscalmente decisiones económicas y personales, lo que puede comprometer la recaudación del tributo y complicar su gestión, liquidación y control.

Otra parte minoritaria de la Comisión parte de la necesidad de acometer una revisión integral de los beneficios fiscales en los impuestos locales, bajo la premisa de concesión de los verdaderamente esenciales en atención al grado de cumplimiento del artículo 2.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que prevé la utilización de los tributos “como instrumentos de la política económica general”, con los que “atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución”. Realizada esta revisión, esta parte de la Comisión considera que debe abogarse por un mantenimiento de los beneficios fiscales en este impuesto, como instrumentos de modulación de la capacidad económica y de realización de los principios de justicia tributaria e igualdad contenidos en el artículo 31 de la CE. La remisión que realiza la LGT a los principios y fines contenidos en la Constitución avala la concesión de beneficios fiscales que incidan, entre otros, en la protección medioambiental; del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos; en el acceso a la vivienda, y en las políticas de integración de las personas con discapacidad.

III.1.1.3 La base imponible

85. La base imponible está constituida por el valor catastral de los inmuebles, determinado para cada bien a partir de los datos obrantes en el Catastro Inmobiliario, e integrado por el valor del suelo y el valor de las construcciones. El valor catastral, tal y como se determina en la actualidad, no está cumpliendo cabalmente su función de medición de la capacidad económica derivada de la propiedad inmueble, en la medida en que las revisiones catastrales no han alcanzado una cadencia temporal suficiente y, además, quedan en gran parte

neutralizadas tanto por la reducción introducida por la referida Ley 53/1997 como por la propia evolución del mercado inmobiliario.

La Comisión aconseja una revisión del método de determinación y valoración de los inmuebles que tenga como referencia el valor de mercado, para las distintas categorías de bienes inmuebles. Este “valor de referencia” serviría, de este modo, para garantizar la equidad en este tipo de tributos y evitar las desigualdades que hoy pueden apreciarse en la imposición local y en los tributos que gravan el tráfico de bienes inmuebles, cuando utilizan, en mayor o menor medida, el valor catastral como elemento de cuantificación de las bases o de la cuota. En este sentido, resulta recomendable la articulación de una Ley General de Valoraciones Patrimoniales.

Si se mantuviera la vigente metodología de determinación del valor catastral se precisaría su actualización recurrente, en períodos de tiempo inferiores a los actuales, y con una mayor transparencia, permitiendo a los contribuyentes una real y efectiva posibilidad de impugnación de aquellos.

III.1.1.4 Los tipos de gravamen y los recargos

III.1.1.4.1 Tratamiento general

86. El IBI es un impuesto proporcional cuya cuota será el resultado de aplicar a la base liquidable el correspondiente tipo de gravamen. Los tipos mínimos y máximos para cada tipo de inmueble son fijados por el legislador estatal en el TRLRHL. Cada Municipio, mediante su respectiva ordenanza fiscal, podrá concretar el tipo de gravamen dentro de los límites previstos y, si no decide regularlo, se aplicará con carácter supletorio el tipo previsto en el TRLRHL.

La mayoría de los miembros de la Comisión defiende el carácter proporcional de los tipos de gravamen de este impuesto, ya que considera que la utilización de tipos progresivos no se adecua a la estructura y objetivos de impuestos de naturaleza real. Una parte minoritaria es partidaria de la introducción de elementos de progresividad en los tipos en atención a la capacidad económica del contribuyente.

De manera unánime se defiende la necesidad de ampliar la horquilla de los tipos de gravamen actualmente vigentes, con objeto de dar una mayor autonomía a los Ayuntamientos. En todo caso será necesario adecuar estos tipos en función del método de determinación de la base imponible que se utilice (actuales valores catastrales o posibles valores de referencia a mercado)

87. Dentro de los límites legalmente establecidos, para los bienes inmuebles urbanos, excluidos los de uso residencial, el TRLRHL dispone que los Ayuntamientos podrán fijar “tipos diferenciados atendiendo a los usos establecidos en la normativa catastral para la valoración de las construcciones”. A continuación, se precisa que dichos tipos “sólo podrán aplicarse, como

máximo, al 10 % de los bienes inmuebles urbanos del término municipal que, para cada uso, tenga mayor valor catastral, a cuyo efecto la ordenanza fiscal del impuesto señalará el correspondiente umbral de valor para todos o cada uno de los usos, a partir del cual serán de aplicación los tipos incrementados”.

La litigiosidad derivada de la aplicación de esta posibilidad en las ordenanzas fiscales reguladoras de este impuesto, ha quedado reflejada en pronunciamientos del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo y en un importante número de Sentencias de Tribunales Superiores de Justicia que se encargan de examinar, caso a caso, si la aplicación de los tipos incrementados ha sido debidamente justificada o no.

Para evitar el elevado nivel de litigiosidad, que en no pocas ocasiones acarrea la nulidad de las ordenanzas reguladoras del IBI en relación con los tipos incrementados, podría incluirse una referencia expresa en el TRLRHL a que las condiciones exigidas en el mismo para la aplicación de los tipos incrementados deben encontrar justificación y desarrollo en la correspondiente ordenanza, con fundamento en los estudios económicos e informes que sirven de base a su aplicación.

III.1.1.4.2 Áreas de Promoción Económica y Bienes Inmuebles de Características Especiales

88. En el marco de las propuestas acerca del establecimiento de Áreas de Promoción Económica Urbana, la Comisión considera que podría otorgarse la posibilidad de que las Entidades Locales establezcan un recargo en el IBI sobre aquellos bienes inmuebles directamente beneficiados, a fin de que se obtenga la financiación necesaria para el desarrollo material de las mismas.

89. Las externalidades que pueden derivarse de la existencia de un BICE en un determinado territorio suelen exceder del término municipal en el que radica. Por este motivo, la Comisión propone que para tales supuestos se articule un doble sistema de recaudación del impuesto, con una cuota municipal y una cuota provincial. La cuota municipal no podría superar un determinado porcentaje de la recaudación total del IBI de naturaleza urbana. El exceso integraría la cuota provincial. Esta última se determinará en función del número de Municipios que pueden verse afectados por su ubicación o establecimiento en un lugar próximo a aquellos bienes. La Comisión propone que, para tales supuestos, se articule un sistema de distribución similar al previsto para el Impuesto sobre Actividades Económicas.

III.1.1.4.3 Viviendas habituales, desocupadas y de protección oficial

90. La posición mayoritaria de la Comisión considera que, dada la naturaleza del impuesto, no resulta adecuado realizar distinción alguna entre inmuebles en

función de su destino o utilización. Se considera que el tratamiento diferenciado introduciría elementos de discriminación (v. gr. inquilinos frente a propietarios).

91. No obstante, una parte minoritaria de la Comisión aboga por conferir un tratamiento fiscal más favorable a la vivienda habitual (tipo reducido o coeficiente reductor) y dotar de la regulación necesaria al recargo sobre bienes inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente actualmente previsto en el TRLRHL. En relación con este último, sería necesario hacer referencia expresa a las condiciones que deben concurrir en este tipo de inmuebles para su aplicación y al resto de circunstancias necesarias para su exigencia; permitiendo que mediante ordenanza municipal se concrete el porcentaje del mismo, dentro del margen establecido. De igual modo, podría plantearse extender el recargo a otro tipo de bienes inmuebles no residenciales que se encuentren desocupados con carácter permanente.

92. Si se opta por seguir reconociendo un beneficio fiscal a favor de las viviendas de protección oficial, la Comisión recomienda que este concepto se delimite con exactitud y sea aplicado de manera restringida, articulando mecanismos de correspondencia con la tipología de estas viviendas previstas en las normativas de las Comunidades Autónomas. La práctica ha puesto de manifiesto la existencia de nociones muy dispares de este tipo de viviendas y una tendencia a exorbitar el alcance de esta clase de inmuebles, con merma clara de los ingresos percibidos sin que ello responda a la finalidad inicial con la que se estableció dicha bonificación.

III.1.1.5 Gestión tributaria

93. En relación con los distintos problemas que se plantean ante la dualidad de la gestión de este tributo, catastral y tributaria, la Comisión aboga por la unificación de criterios, coordinación de efectos e intercambio efectivo de información, que contribuyan a potenciar la colaboración de ambas Administraciones. En este sentido, podría profundizarse en la necesidad de conferir determinadas potestades a los Municipios, evitando de este modo situaciones de difícil justificación y elevada litigiosidad como las relativas a la impugnación separada, y en momentos temporales diferentes, de la valoración catastral del inmueble y de la liquidación del tributo; las consecuencias que se derivan de tal gestión dual en el ámbito de la prescripción y suspensión de los actos dictados e impugnados en una u otra vía; o a la concurrencia de sanciones en el ámbito catastral y tributario, entre otras.

III-1 Reforma del Impuesto sobre Bienes Inmuebles

La Comisión considera que la reforma del IBI debe pasar por el reconocimiento de la importancia capital que tiene este recurso en la Hacienda Local. Por ello, se propone un avance en la participación de los Municipios en la configuración

del impuesto con un mayor margen de decisión en la determinación de sus elementos principales, y una más adecuada implicación en instituciones tan relevantes para su aplicación como el Catastro.

La Comisión aconseja una revisión del método de determinación y valoración de los inmuebles que tenga como referencia el valor de mercado, para las distintas categorías de bienes inmuebles.

La Comisión recomienda la aprobación de una Ley General de Valoraciones como Ley marco que fije una unidad de criterio, de modo que la determinación del valor de los bienes inmuebles sea equivalente en los distintos tributos del ámbito estatal, autonómico y local.

Se considera necesario ampliar la horquilla de los tipos de gravamen actualmente vigentes, con objeto de dar una mayor autonomía a los Ayuntamientos y asimismo advierte la necesidad de adecuar aquéllos al modelo de determinación de la base imponible que se establezca si se optara por valores de referencia a mercado.

De igual modo, se plantea la posibilidad de exigir un recargo en el IBI sobre aquellos bienes inmuebles directamente beneficiados por el establecimiento de Áreas de Promoción Económica Urbana, a fin de que se obtenga la financiación necesaria para el desarrollo material de las mismas; y de que las externalidades derivadas del establecimiento de un BICE en un determinado territorio se vean compensadas con la tributación por este concepto a nivel provincial.

En materia de gestión, se propone avanzar en la integración de la gestión tributaria y la gestión catastral, con la finalidad de reducir la litigiosidad en este ámbito y conferir una mayor seguridad jurídica en el ejercicio de los derechos de los contribuyentes.

III.1.2 IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS

III.1.2.1 Situación actual

94. El IAE ha sido uno de los impuestos locales de excepcional relevancia desde su implantación a través de la TRLRHL, tanto por su carácter obligatorio como por la capacidad recaudatoria que aportó al sistema al eliminar con su implantación a cinco impuestos como fueron la Licencia Fiscal de Actividades Comerciales e Industriales, la Licencia Fiscal de Actividades Profesionales y Artísticas, el Impuesto sobre Radicación, el Impuesto Municipal sobre la Publicidad y una gran parte del ámbito objetivo del Impuesto sobre los Gastos Suntuarios.

95. No obstante, el IAE ha sido objeto de fuertes críticas desde su implantación en 1988. Entre ellas se destaca su anacrónica estructura, el distanciamiento de la carga fiscal respecto a la efectiva capacidad económica del contribuyente, su exigencia sin habitualidad ni ánimo de lucro, su falta de neutralidad y elasticidad, y, en resumen, su alejamiento de un impuesto moderno basado en criterios de eficiencia y capacidad de pago. Sin embargo, la imposición sobre actividades económicas no resulta una excepción en el ámbito de la fiscalidad internacional ya que existen figuras similares en la Europa continental, como muestra el reciente informe que el Fondo Monetario Internacional ha aportado a esta Comisión.

96. El régimen jurídico previsto en el texto original de la TRLRHL ha sufrido notables modificaciones desde su publicación, por diversas razones. Entre ellas, y como más relevante, la ley 51/2002, de 27 de diciembre que supuso la exclusión en el IAE de los pequeños y medianos empresarios y de los profesionales, de forma que a partir del período impositivo 2003 quedaron exentos más de 2 millones de sujetos pasivos, que representaban en torno al 90% del total.

97. La reforma del IAE se llevó a cabo con el visto bueno de las corporaciones locales a las que se les garantizó una compensación por la insuficiencia financiera generada. Esta compensación en favor de Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, se calculó a partir de las matrículas entre los años 2000 y 2003, sin tener en cuenta las modificaciones posteriores a 1999, pero adoleció de graves problemas en su cálculo y proyección temporal.

98. En consecuencia, la importancia del IAE ha disminuido notablemente. Primero, por el vaciado de sujetos pasivos que se ha realizado al amparo de factores muy diversos, y sin basarse en un concepto único relacionado con la capacidad económica, lo que ha dado origen a una importante pérdida recaudatoria que no se ha visto subsanada del todo mediante el régimen de compensaciones previsto en la DA 10ª de la Ley 51/200. En segundo lugar, con la supresión parcial de una parte de la potestad que, en general, el TRLRHL confiere a los Ayuntamientos para que, en cumplimiento de los dictados

constitucionales sobre autonomía y suficiencia financiera, pudieran modular las cuotas municipales mediante la aplicación de coeficientes.

99. El impuesto, en su versión actual, difícilmente concuerda con el principio de no-discriminación o de igualdad, porque no cabe eximir de la obligación tributaria a las personas físicas y exigirlo a los contribuyentes sólo personas jurídicas, con independencia de su capacidad económica. Se adapta de forma deficiente a los principios tributarios rectores de un sistema fiscal moderno como son los de generalidad, capacidad económica, equidad y progresividad; no atiende al principio de neutralidad económica y de los demás fundamentos de carácter económico y técnico, generando distorsiones económicas de cierta envergadura, que alteran decisiones fundamentales sobre la ubicación y organización de las actividades económicas.

100. Sigue siendo un impuesto indiciario, carece de base imponible y tipo de gravamen, las cuotas tributarias, en su mayoría fijas, siguen derivándose de las Tarifas, al igual que para determinar su cuantía se sirve de escasos elementos tributarios, en el mejor de los casos de dos módulos más la superficie. La dependencia que se pretende que guarden las cuotas derivadas de la aplicación de las Tarifas respecto al beneficio medio presunto de la actividad, es ciertamente imposible, pues éste es una variable macroeconómica que depende de múltiples elementos de difícil cuantificación.

101. Los importantes cambios producidos en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales no han sido correctamente derivados a todo su ámbito y dimensión, por lo que se producen graves errores técnicos y de redacción. Conviene destacar, en cuanto a las dos Instrucciones y demás normas reglamentarias, las disfunciones, contradicciones e incoherencias, que exigen su rápida corrección y mejora para conciliarlas con el resto de la normativa tributaria.

102. Hay que señalar que la caracterización del IAE como figura censal se ha ido diluyendo en los últimos años, como consecuencia del desarrollo por parte de la Agencia Tributaria de censos específicos de empresarios, profesionales y contribuyentes en general, al margen de IAE. No obstante, la Comisión considera fundamental potenciar la función censal del IAE, como competencia municipal propia, para la más eficiente aplicación de otros tributos locales, particularmente algunas tasas municipales.

103. A pesar de los defectos estructurales que muestra el tributo, el IAE es un impuesto que incorpora un índice de capacidad económica complementario, que junto con la imposición sobre los vehículos, permite a la Hacienda local española contar con un modelo de financiación local de tipo continental, en vez de la fiscalidad municipal exclusiva sobre los inmuebles más propia de los países anglosajones. Permite aplicar el principio del beneficio en relación a los especiales gastos que el ejercicio de las actividades económicas producen en el ámbito local. Se trata de un impuesto de gran visibilidad, que aporta corresponsabilidad fiscal frente a otras fórmulas de recargo en otros tributos y/o

participaciones en ingresos de otras Administraciones Pública. Se configura como un complemento de la fiscalidad que recae sobre las actividades económicas en los impuestos personales sobre la renta: IRPF, IS o IRNR. Asimismo, se configura como un medio útil y complementario de otros registros para conservar y actualizar el censo de actividades económicas, de suma importancia para su gestión y la de otros tributos.

III.1.2.2 Planteamientos de reforma

104. En un primer planteamiento sobre las posibles actuaciones a realizar como vías de solución, cabría plantear tres escenarios alternativos: i) dar continuidad al IAE, ii) suprimir cualquier imposición sobre la actividad económica adoptando otras medidas fiscales compensatorias, iii) reformular la imposición sobre actividades económicas, creando un impuesto de nueva planta en línea con cierta experiencia internacional. Todos ellos han sido valorados y la Comisión se decanta por la primera de las opciones.

105. Se propone actualizar el IAE resolviendo los problemas estructurales manifestados en su aplicación, por entender que es la opción más adecuada, por ser la más factible en el momento presente, además de ser respetuosa con la tradición de la Hacienda Local española y el principio de autonomía local.

106. Como consecuencia de lo anteriormente mencionado, deberían modificarse elementos sustantivos de la regulación del impuesto, así como otros relacionados con la gestión del mismo.

107. En relación con el hecho imponible, se debería exigir la habitualidad y el ánimo de lucro.

108. Respecto al sujeto pasivo, se propone incluir a las personas físicas.

109. Para reforzar el carácter recaudatorio, se propone revisar el umbral de exención.

110. Para reforzar el carácter censal, se propone fijar un umbral mínimo de importe neto de cifra de negocio, inferior al umbral de exención, que conlleve la obligación de compartir la información con trascendencia tributaria entre las Administraciones competentes.

111. Para evitar los costes de gestión que a los grandes comercializadores de servicios básicos les supondría darse de alta en todos los Municipios en los que ejercen las actividades citadas y satisfacer cuotas municipales, la Comisión propone la asignación de las actividades de comercialización de servicios básicos de uso generalizado, al por mayor y al por menor, a grupos o epígrafes que contemplan cuotas nacionales.

112. Se debe simplificar el proceso liquidatorio del impuesto. El número de operaciones intermedias para acceder al conocimiento de la deuda tributaria, es elevado e impropio en un impuesto de producto.

113. La Comisión considera que es necesario modificar diversos aspectos que contribuyen a acrecentar la complejidad en la liquidación del impuesto, tales como:

- a) La introducción del elemento tributario superficie en casi todas las actividades, cuando en muchas de ellas no es significativo y su cálculo ha de venir separado del de los demás elementos tributarios.
- b) La práctica de la reducción general del 5 por 100 del cómputo de la superficie, en compensación a tanto alzado de las zonas destinadas a huecos, ascensores, escaleras, corredores de empresa, etc., cuando podría suprimirse incorporándola en un menor valor por metro cuadrado de la superficie.
- c) La aplicación del coeficiente de ponderación del valor del elemento superficie previsto en la Regla 14^a.1.F).e), sobre unos locales sí y otros no.
- d) La aplicación por escalas o tramos de los cuadros de valoración del elemento superficie, en vez de hacerlo por módulo único.
- e) El uso de muy variados porcentajes de reducción sobre los elementos tributarios y de notas en las secciones, divisiones, agrupaciones, grupos y epígrafes de las Tarifas que conducen a facultades y bonificaciones muy diversas con tratamiento excesivamente discrecional.
- f) La aplicación del coeficiente de ponderación del importe neto de la cifra de negocios requiere el conocimiento previo de su cuantía.

114. Sería conveniente actualizar y revisar periódicamente la Instrucción y las Tarifas del Impuesto.

115. Paliar las ineficiencias de la gestión compartida del tributo fomentando la delegación y la colaboración interadministrativa.

116. Clarificar y simplificar el actual régimen de impugnación de los actos de gestión censal y de gestión tributaria, de manera que se evite la indefensión del contribuyente y los índices de litigiosidad que conlleva.

III-2 Reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas

La Comisión ha estudiado las diferentes opciones tendentes a recuperar la importancia cualitativa y cuantitativa que debería tener un tributo sobre actividades económicas a nivel municipal, llegando a la conclusión que la opción de actualizar el IAE resolviendo los problemas estructurales manifestados en su aplicación, es la más adecuada.

En consecuencia, se trataría de realizar los retoques necesarios dentro de la actual estructura del impuesto que lo aproximen a la justicia tributaria, entre otros:

- Suprimir la exención que se basa en la naturaleza del sujeto pasivo, incluyendo en el impuesto a las personas físicas.*
- Revisar el umbral de exención para reforzar el carácter recaudatorio.*
- 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 su carácter censal.*
- Simplificar la liquidación del impuesto, haciéndolo acorde con la naturaleza real del mismo.*
- Asignar las actividades de servicios de suministro de carácter general a grupos o epígrafes que contemplan cuotas nacionales*
- Paliar las ineficiencias de la gestión compartida y simplificar el régimen de impugnación.*

III.1.3 IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN MECÁNICA

III.1.3.1 Naturaleza tributaria

El legislador ha optado por una fórmula de simplificación adoptando dicho tributo una naturaleza “impositiva” al gravitar el hecho imponible en la “titularidad” de un vehículo de motor apto para circular por las vías públicas, y con independencia de su uso por el propietario. No obstante, su fundamento jurídico es más propio de las tasas (ancladas en el principio de equivalencia) por cuanto vendría a compensar al Ente exactor por el coste económico (a modo de inversiones así como de otras externalidades negativas) que el uso del vehículo ocasiona al municipio.

III.1.3.2 Nuevos supuestos de no sujeción

117. El artículo 92.1 TRLRHL define el IVTM como un tributo directo que grava la titularidad de los vehículos de esta naturaleza, aptos para circular por las vías públicas, cualesquiera que sean su clase y categoría. El apartado 3º de este mismo precepto excluye de su sujeción a vehículos que estén dados de baja en los Registros por antigüedad de su modelo pero que puedan ser autorizados para circular con ocasión de certámenes o exhibiciones, así como los remolques y semirremolques arrastrados por vehículo de tracción mecánica cuya carga útil no sea superior a 750 kgs. Fuera de estos dos casos, la Ley no contempla ningún otro supuesto de no sujeción.

118. De la lectura del artículo 92.1 TRLRHL, parece deducirse que el legislador ha optado por un criterio formalista lo que puede crear en determinados casos situaciones alejadas de la justicia tributaria. Así las cosas, podría entenderse que estamos ante una presunción *iuris et de iure* (o de no admisión de prueba en contra por parte del contribuyente) que conduce a entender que todo vehículo matriculado y por el que no se haya cursado la baja en el Registro Público de la Jefatura Central de Tráfico será *a priori* apto para circular, y por tanto, quedará sujeto al Impuesto.

119. No obstante, al objeto de salvar aquellas situaciones más graves de inequidad, el legislador podría reconocer aquellos casos claros en los que el vehículo no es apto para circular –desde el punto de vista no formal, sino material- articulando en el presupuesto de hecho de la norma una presunción *iuris tantum* que permitiera la prueba en contrario para casos tasados recogidos expresamente en la Ley, que no guarden correlación con el presupuesto de hecho que pretende gravarse (vehículos aptos para circular por las vías públicas).

III.1.3.3 Exención para todos los supuestos de discapacidad

120. El apartado e) del artículo 93.1 TRLRHL establece una exención en favor de vehículos que transporten a personas con discapacidad. Este incentivo fiscal resulta aplicable en los dos siguientes supuestos:

- En primer lugar, respecto de *vehículos conducidos o destinados al transporte de personas de movilidad reducida* tal como se refiere la letra A) del Anexo II del Reglamento General de Vehículos, aprobado por el RD. 2822/1998, de 23 de diciembre.
- En segundo lugar, se contemplan los *vehículos* que estén *matriculados a nombre de personas con discapacidad con un grado al menos del 33 por 100* siendo irrelevante quién sea el conductor, siempre y cuando se destinen exclusivamente para su transporte.

121. Nótese que la norma actual hace referencia expresa al término “minusválido”. No obstante, de acuerdo con la DA. 8ª de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, las referencias que se efectúen en los textos normativos a “minusválidos” y a “personas con minusvalía” han de entenderse realizadas a “personas con *discapacidad*”. Sería por ello, deseable sustituir el término “minusválido” por el más adecuado de persona “discapacitada”.

122. Por otro lado, la normativa social ha evolucionado con respecto al momento en que se redactó el TRLRHL y actualmente existen supuestos de personas que son calificadas como “discapacitados” aun cuando no lleguen al grado del 33 por 100 que establece la legislación vigente. Por ello, se considera necesario que se añada, junto al supuesto de personas que tengan un grado de discapacidad de al menos el 33 por 100, a aquellas otras personas que tengan una incapacidad permanente total o absoluta, así como de gran invalidez.

III.1.3.4 Presunción de titularidad registral del sujeto pasivo

123. Una lectura literal del artículo 94 TRLRHL (persona (...) a cuyo nombre conste el vehículo en el permiso de circulación) podría llevar a pensar que el legislador intencionadamente prescinde de una titularidad real del vehículo, en beneficio de una titularidad formal o registral. La sacralización de la forma frente a las situaciones fácticas genera seguridad jurídica y facilita las labores de gestión tributaria de los Ayuntamientos, pero por el contrario produce situaciones alejadas de la justicia tributaria de la que trae causa el tributo.

124. La prevalencia de la forma frente a la realidad de los hechos es cierto que preserva a la Administración ante actuaciones tendentes en unos casos a la elusión fiscal, derivada de pactos privados entre particulares; y en otros, a relaciones internas anómalas entre titulares que resultan ajenos a la coherencia lógica de la gestión del tributo. En consecuencia, frente a una jurisprudencia mayoritaria que defiende la preeminencia de la titularidad registral frente a la real, existen algunos casos en los que los Tribunales jurisdiccionales apelando a la verdadera realidad de los hechos han reconocido situaciones claras de

titularidad real, lo que ha llevado a ignorar la titularidad formal que se recoge en los Registros Públicos. Esta controversia jurisprudencial podría zanjarse permitiendo al administrado aportar la prueba en contrario en aquellos casos más claros de titularidad real.

125. En efecto, la Comisión considera que el Ente Público acreedor del tributo debería admitir como prueba en contrario cualquiera válida en derecho en favor de acreditar una titularidad real *versus* la formal (de conformidad con el artículo 32.3 y anexo XIV del Reglamento General de Vehículos, aprobado por el RD. 2822/1998, de 23 de diciembre), en aquellos casos en los que el transmitente (y a la vez, anterior titular) haya cumplido con la obligación de notificar a la Jefatura Provincial de Tráfico en el plazo de diez días desde la transmisión del vehículo acompañando los documentos que acrediten la compraventa. Asimismo considera que, dado que la inscripción de los vehículos en los registros correspondientes no tiene carácter constitutivo, sino declarativo, desde el momento en que la transmisión se comuniqué oficialmente a la Jefatura de Tráfico (pese a que hayan transcurrido los diez días de plazo a los que hace referencia la norma administrativa) habrá que entender que el anterior titular queda desvinculado de la relación jurídico-tributaria y de las posibles incidencias fiscales que afecten al vehículo.

III.1.3.5 Determinación de la tarifa

126. El apartado 4º del artículo 95 TRLRHL permite que los Ayuntamientos puedan incrementar las cuotas fijadas en el apartado 1 de este artículo mediante la aplicación sobre las mismas de un coeficiente, que no puede ser superior a dos. Así las cosas, actualmente la cuota tributaria es el resultado de aplicar la tarifa que aparece por defecto en el artículo 95.1 TRLRHL por el coeficiente de incremento.

127. Frente al esquema actual, la Comisión considera que la modificación de la tarifa debería ser neutral financieramente y estar conformada por dos magnitudes: El valor patrimonial del vehículo basado en el principio de capacidad económica; y un componente ambiental inspirado en el principio “quien contamina paga”, debiendo también internalizarse parte de los costes que genera el uso de un vehículo sobre aquellos sujetos que generen más daños ambientales. En efecto, si defendemos también la finalidad extrafiscal que persigue este tributo, convenimos en la necesidad de que el legislador incorpore determinados incentivos que graviten sobre las externalidades negativas que produce el uso potencial de los vehículos en el medio ambiente,

128. Esta reestructuración ambiental del tributo podría plasmarse directamente en la propia tarifa del impuesto, o bien articularse de forma indirecta, aplicando sobre una misma base diferentes coeficientes correctores ó multiplicadores dependiendo del grado de contaminación atmosférica y acústica que produzca el vehículo.

Se advierte que la implementación de un componente de la tarifa basado en la incidencia del vehículo sobre el medio ambiente no tiene por qué ser una medida que produzca menores recursos económicos para los Ayuntamientos, pues lo que deje de recaudarse en aquellos vehículos más eficientes ambientalmente (que a través de este nuevo esquema podrían beneficiarse de una presión fiscal menor) podría compensarse incrementando la tarifa sobre aquellos vehículos más contaminantes.

Sería recomendable en todo caso que existiera cierta coordinación con el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte a efectos de seguir un mismo método de gravamen para determinar el impacto ambiental que produce el vehículo.

III.1.3.6 Supresión de la bonificación de hasta el 100 por 100 para vehículos con una antigüedad mínima de veinticinco años

129. El artículo 95.6.c) del TRLRHL establece una bonificación de “hasta el 100 por 100 para los vehículos históricos o aquellos que tengan una antigüedad mínima de veinticinco años, contados a partir de la fecha de su fabricación o, si ésta no se conociera, tomando como tal la de su primera matriculación, o en su defecto, la fecha en que el correspondiente tipo de vehículo o variante del mismo se dejó de fabricar”.

130. El incentivo fiscal recogido en el artículo 95.6.c) TRLRHL se coordina mal con la *ratio* de un nuevo tributo que pretende graduar la carga tributaria del contribuyente en función del nivel de contaminación atmosférica que produce el vehículo.

131. Carece en consecuencia de fundamento técnico (de acuerdo a los informes científicos) otorgar una bonificación precisamente a aquellos vehículos que por su antigüedad en el parque automovilístico son aquellos que más contaminación producirán a la atmósfera.

III.1.3.7 Prorratio en caso de baja por exportación

132. El artículo 96.3 TRLRHL señala que “el importe de la cuota del impuesto se prorrateará por trimestres naturales en los casos de primera adquisición o baja definitiva del vehículo. También procederá el prorrateo de la cuota en los mismos términos en los supuestos de baja temporal por sustracción o robo de vehículo, y ello desde el momento en que se produzca dicha baja temporal en el Registro Público correspondiente”.

133. La norma guarda silencio sobre si la baja por exportación da derecho también al prorrateo. El silencio de la norma aconseja a juicio de la Comisión que se contemple expresamente la aplicación del prorrateo desde el momento en que curse baja en Tráfico con ocasión de la exportación del vehículo a otro

país en los términos que establece el artículo 35 del Reglamento General de vehículos aprobado por R.D 2822/1998, de 23 de diciembre.

III.1.3.8 Competencia tributaria del Ayuntamiento

134. El artículo 97 TRLRHL prescribe que “la gestión, liquidación, inspección y recaudación, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria corresponde al Ayuntamiento del domicilio que conste en el permiso de circulación del vehículo”.

135. No obstante, aunque se trata de una figura impositiva y no de una tasa, por razones de justicia tributaria sería deseable que los recursos económicos alleguen al Municipio del lugar del domicilio fiscal del titular del vehículo, pues no siempre coincidirá con el Municipio que aparece en el permiso de circulación del vehículo.

136. Desde el punto de vista de la corresponsabilidad fiscal, resulta conveniente que el Ayuntamiento que sufre los daños ambientales producidos con ocasión de la tenencia de un vehículo, y que incurre, por tanto, en gastos derivados de su uso (construcción de carreteras, instalación de mobiliario urbano, policía municipal para la regulación del tráfico) sea aquél que se vea compensado con los ingresos derivados del tributo, y en aplicación del principio “quien contamina paga”.

137. Asimismo, las bonificaciones contempladas en el artículo 95.6 TRLRHL lejos de cumplir en todos los casos con el fin noble para el que fueron creadas, han servido para generar una “competencia fiscal perniciosa” por parte de algunos Ayuntamientos introduciendo en sus ordenanzas “rebajas fiscales” con la única finalidad de atraer a sus demarcaciones municipales el domicilio registral de vehículos que sin embargo, no suelen circular en su ámbito territorial.

138. Por ello, sería conveniente modificar el actual artículo 97 TRLRHL señalando que la competencia del tributo corresponderá al Ayuntamiento del domicilio fiscal del contribuyente en los términos contemplados en el artículo 48 LGT. Así las cosas, con carácter general, para las personas físicas será el lugar donde tengan su residencia habitual. No obstante, para las personas físicas con bienes afectos a actividades económicas, así como para las personas jurídicas, debería prevalecer como domicilio fiscal el lugar donde esté efectivamente centralizada la gestión administrativa y la dirección de las actividades desarrolladas. Así mismo para aquellas empresas dedicadas al transporte de mercancías y personas, a partir de un determinado umbral de flota de vehículos, la cuota podría ser nacional con un tipo único con reparto en función de la población.

III-3 Reforma del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

La Comisión sugiere que se introduzca la posibilidad de que al administrado se le permita aportar la prueba en contrario a efectos de considerar el vehículo no sujeto para aquellos supuestos más claros de imposibilidad material o formal del vehículo para circular por las vías públicas.

Se propone una adaptación legislativa coherente con la normativa social, reconociendo la situación de incapacidad permanente total o absoluta, así como la gran invalidez como “discapacitado”, a efectos de su consideración como supuestos de exención en el Impuesto.

Razones de justicia tributaria invitan a que el legislador grave aquellos supuestos más claros de titularidades reales y no sólo registrales, incluyendo la posibilidad de admitir la prueba en contrario en algún supuesto tasado que contemple la Ley.

La Comisión propone que la tarifa del tributo se configure mediante dos elementos: un componente patrimonial (cuota fija) que atenderá a compensar el uso del titular del vehículo de las infraestructuras municipales, y un componente extrafiscal (cuota variable) en función de la eficiencia ambiental del vehículo, graduando el tipo en función del nivel de contaminación que produce.

La Comisión aconseja suprimir la bonificación del 100 por 100 para los vehículos históricos o aquellos que tienen una antigüedad mínima de 25 años, de los cuales ha de presumirse producen, junto a contaminación acústica, un nivel importante de emisiones de monóxido de carbono (CO) y óxidos de nitrógeno (NOx) a la atmósfera.

Se propone la inclusión de un nuevo supuesto de prorrateo de cuota en aquellos casos que se produzca una baja del vehículo por exportación.

La Comisión considera necesaria la modificación del punto de conexión para la exacción del impuesto, fijando la competencia a través de unas reglas más coherentes, con el objeto de atribuir cierta correspondencia entre los ingresos generados con ocasión del pago del tributo con los gastos en que incurre cada Municipio en función del uso del vehículo en su demarcación territorial.

III.1.4 IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DE VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA: ALTERNATIVAS

III.1.4.1 Consideraciones generales. Hecho imponible.

139. El IIVTNU es un impuesto directo, de carácter real, objetivo, no periódico, de titularidad municipal y de carácter potestativo. El desarrollo reglamentario lo llevan a cabo las correspondientes ordenanzas fiscales aprobadas por los Ayuntamientos.

140. El hecho imponible del IIVTNU, lo constituye el incremento de valor que experimenten los terrenos de naturaleza urbana 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.

141. Los Ayuntamientos pueden intervenir en la determinación de la base imponible, reduciéndola en supuestos de modificación de los valores catastrales y, en todo caso, estableciendo el porcentaje a aplicar sobre el valor del terreno, siempre dentro de los límites fijados por la ley. El tipo de gravamen será fijado por cada Ayuntamiento, aunque no podrá exceder del 30 por ciento.

142. La reciente STC 59/2017, de 11 de mayo, que tiene como precedentes las SSTC 16/2017 y 37/2017, ha puesto de manifiesto la inconstitucionalidad de algunos aspectos del IIVTNU, aunque no con carácter general en su actual configuración. Serían inconstitucionales los artículos relativos a la determinación de la base imponible, aunque sólo en aquellos supuestos en los que someten a tributación situaciones inexpresivas de capacidad económica, o sea, las que no presentan aumento de valor del terreno al momento de la transmisión. impidiendo la redacción actual de la norma que los sujetos pasivos que puedan acreditar esta circunstancia.

143. El Tribunal Constitucional afirma que el legislador no puede en ningún caso “establecer un tributo tomando en consideración actos o hechos que no sean exponentes de una riqueza real o potencial, o, lo que es lo mismo, en aquellos supuestos en los que la capacidad económica gravada por el tributo sea, no ya potencial, sino inexistente, virtual o ficticia”. La forma de determinar la existencia o no de un incremento de valor susceptible de ser sometido a tributación solo corresponde al legislador, en su libertad de configuración normativa, pero éste debe 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”.

144. El problema esencial se encuentra, en el hecho de que la vigente normativa establece en algunos supuestos una ficción de existencia de

incremento de valor que impide al particular toda prueba en contrario. El aumento del valor del suelo se determina mediante la aplicación automática de los coeficientes previstos en la norma al valor catastral del suelo en el momento de la transmisión. Por lo que la mera titularidad de un terreno durante un determinado período temporal produce, en todo caso y de forma automática, un incremento de valor.

145. La fórmula para calcular el impuesto provoca que éste deba satisfacerse igualmente en aquellos supuestos en los que el valor de los terrenos no se ha incrementado, o incluso ha disminuido, una circunstancia esta última no poco frecuente como consecuencia de la crisis económica. Y ello 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 inexpresivas de capacidad económica, lo que contradice frontalmente el principio constitucional de capacidad económica

146. Tales declaraciones del Tribunal Constitucional hacen precisa una modificación legislativa que evite cuanto antes que los contribuyentes se vean obligados a impugnar liquidaciones tributarias del IIVTNU que produzcan el efecto contemplado en las sentencias referidas.

147. No obstante, las consideraciones de la Comisión sobre las modificaciones del tributo se refieren a la regulación de un nuevo tributo que grave las plusvalías efectivamente producidas, sin que se haya entrado a analizar o valorar cuáles deban ser las actuaciones administrativas o jurídicas necesarias para dar respuesta a los conflictos que se deriven de la aplicación de las citadas sentencias del Tribunal Constitucional.

III.1.4.2 Propuestas de reforma del IIVTNU

III.1.4.2.1 Propuestas sobre la supresión del tributo o la no sujeción de las minusvalías

148. La Comisión tiene en cuenta que en el IIVTNU se manifiesta claramente una plurimposición, especialmente en relación con los impuestos sobre la renta que gravan las plusvalías, así como con aquellos que gravan las transmisiones inmobiliarias. Por lo que para evitarla, y al mismo tiempo, eliminar cualquier tacha de inconstitucionalidad de la vigente normativa reguladora del impuesto, se ha debatido, como una primera posibilidad la supresión del IIVTNU. De considerarse tal supresión, y con el fin de evitar una merma recaudatoria de las Entidades Locales, se vería sustituido por un recargo o participación en aquellos tributos que gravan las plusvalías en los bienes inmuebles o los que gravan las transmisiones inmobiliarias.

149. Otra posible solución, en caso de optar por el mantenimiento de la vigente regulación, sería la de establecer expresamente un supuesto de no sujeción, ya que, donde no ha habido un aumento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, no hay capacidad económica gravable. Esta solución exigiría, asimismo, modificar un tributo cuya cuantificación descansa sobre valores objetivos -valores catastrales- respecto de los cuales no se permiten criterios de valoración distintos a los que aporta la propia Administración que los determina. Tal situación redundaría en repetir situaciones que el Tribunal Constitucional ha considerado contrarias al principio de capacidad económica, además de una desnaturalización del impuesto para aquellos supuestos de teóricas o reales minusvalías.

150. Con anterioridad a las sentencias del Tribunal Constitucional citadas, la jurisprudencia se había manifestado en muchas ocasiones sobre la posible inconstitucionalidad en caso de que el “método de cálculo” del incremento de valor fuese en detrimento de la realidad económica, lo cual supondría desconocer los principios de equidad, justicia y capacidad económica. Incluso se había señalado que la única forma de evitar la inconstitucionalidad de la norma sería considerar que las normas que establecen el método de cálculo contienen una presunción iuris tantum, susceptible de ser desvirtuada, en cada caso concreto, mediante una prueba adecuada y suficiente “a cargo de los obligados tributarios, y de acuerdo con la previsión del artículo 385 de la Ley de Enjuiciamiento Civil”.

III.1.4.2.2 Propuesta sobre la determinación de la base imponible y una nueva configuración del Impuesto

151. Sin perjuicio de lo anterior, y antes de proponer una nueva configuración del Impuesto plenamente respetuosa con la reciente jurisprudencia constitucional, la Comisión parte de la constatación de que el vigente hecho imponible del IIVTNU, puesto en relación con los valores catastrales, y teniendo en cuenta el marco de la fiscalidad inmobiliaria en nuestro país, ha quedado trasnochado, dando lugar a multitud de incoherencias y dificultades que inciden en el conjunto del sistema tributario. Este impuesto debería gravar no solo el incremento de valor de los terrenos, sino las plusvalías puestas de manifiesto con ocasión de la transmisión de los bienes inmuebles, estableciendo las oportunas medidas para evitar la doble imposición en relación con otros impuestos que gravan materias similares, y debiendo al mismo tiempo coordinar la determinación de la base imponible en estos impuestos respecto a la cuantificación de las plusvalías.

152. Efectivamente, la separación entre el valor del suelo y el valor de la construcción, a efectos del IIVTNU, ha dado lugar a una vasta problemática, constituyendo una importante fuente de conflictos. No puede desconocerse que la acción urbanística municipal no finaliza con la construcción del terreno, sino que las potestades municipales en el ámbito de conservación, adecuación, creación de espacios urbanos, etc... incide indefectiblemente en el valor de los

inmuebles, tanto en el terreno no construido como el que ya lo ha sido. Y al igual que en los impuestos estatales se viene a gravar la transmisión del bien inmueble o su plusvalía, teniendo siempre en cuenta el valor total de suelo más construcción, asimismo el Impuesto local debería referirse al bien inmueble y no solo al suelo o terreno

Por otra parte, se requiere un tratamiento igual de los bienes inmuebles, ya se trate de bienes rústicos, solares o inmuebles construidos que, indudablemente denotarán mayor capacidad económica.

153. La regulación actual supone no gravar las plusvalías generadas en un plazo inferior a un año, que pueden ser, en muchos casos, las plusvalías más especulativas. Ello supone, sin duda, una importante quiebra de los principios de capacidad económica, generalidad e igualdad tributaria. Resulta preciso modificar, en su caso, esta regulación que implica un tratamiento fiscal ventajoso, y que viene a suponer, en la práctica, una exoneración de las plusvalías generadas en un plazo inferior a un año.

154. Por último, se precisa una simplificación en la gestión y la generalización del régimen de autoliquidación.

III.1.4.2.3 La determinación y cuantificación de las plusvalías sometidas a gravamen

155. Una vez declarado parcialmente inconstitucional el tributo, la propuesta de la Comisión para el nuevo impuesto consiste en calcular el incremento de valor de los terrenos atendiendo a la diferencia entre el valor de la transmisión y el valor de adquisición. Este último incluiría el importe real de adquisición más el coste de las inversiones y mejoras efectuadas, así como los gastos y tributos inherentes a aquélla. En todo caso, deberían corregirse los efectos de la inflación acumulada desde la fecha de adquisición del inmueble o de realización de las mejoras o inversiones.

156. Debe tenerse en cuenta que la sustitución que se propone por valores reales de los actuales valores catastrales exigiría una importante revisión de los tipos de gravamen actualmente establecidos.

III.1.4.3 Otras consideraciones y propuestas

III.1.4.3.1 Sujetos pasivos. Sustituto y herencia yacente

III.1.4.3.1.1 Sustituto

157. La figura del sustituto del contribuyente se prevé en el caso de que el contribuyente sea una persona física no residente en España. En los supuestos

de transmisiones o constitución de derechos reales de goce limitativos del dominio a título oneroso, con carácter general será sujeto pasivo a título de contribuyente el transmitente, sin que se prevea ningún supuesto de sustitución ni de repercusión de la cuota al adquirente.

158. Es posible considerar que la subrogación de la obligación tributaria que recaerá sobre el adquirente viene a suponer un trato de favor (del no residente en nuestro país) en relación con el resto de casos en los que la obligación legal recaerá sin embargo sobre el transmitente. Apparentemente podría calificarse como un supuesto de *discriminación inversa* (o de discriminación con incidencia solo interna), pues a *priori* podría pensarse que dicha diferencia de criterio solo perjudicaría a los nacionales españoles por cuanto dicha carga tributaria se trasladaría *ope legis* sobre el adquirente (español en la mayoría de las ocasiones).

159. Sin embargo, este diferente tratamiento podría constituir realmente un freno a la adquisición de inmuebles cuando éstos pretendan ser transmitidos por sus titulares personas físicas no residentes en España.

160. La actual traslación legal del IIVTNU en detrimento del adquirente (persona física, jurídica o entidad sin personalidad jurídica de las reguladas en el artículo 35.4 LGT), que se convierte en sustituto del contribuyente, podría generar tensión con el principio de no discriminación por razón de nacionalidad o residencia (artículo 18 TFUE) al constituir un obstáculo a la libre circulación de personas y a la libre circulación de capitales ex artículo 45 y 63 TFUE respectivamente.

III.1.4.3.1.2 Herencia yacente

161. En los casos en los que la herencia yacente tenga la condición de sujeto pasivo del Impuesto, por no haberse producido la aceptación de los causahabientes una vez transcurrido el plazo de seis meses desde el fallecimiento del causante, se practicará la liquidación sin posibilidad de aplicar los beneficios fiscales de carácter subjetivo a los que tendrían derecho los llamados a la herencia de haber asumido la condición de herederos; o los de carácter objetivo, previstos para los propios bienes, al precisar estos una solicitud previa. En estos supuestos, la Comisión considera que la liquidación practicada a la herencia yacente tenga la consideración de ingreso a cuenta de la que en su día practiquen los adquirentes de los bienes. Se considera necesario evitar la litigiosidad que estos supuestos originan y conseguir el efectivo cumplimiento de los principios de justicia tributaria.

III-4 Reforma del Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana

Nuevo Impuesto sobre plusvalías inmobiliarias

La Comisión propone la sustitución del actual IIVTNU por un nuevo Impuesto municipal sobre Plusvalías Inmobiliarias (IMPI) en el que sean sometidos a tributación los incrementos de valor de los bienes inmuebles de cualquier naturaleza, incluidos los que se hayan podido generar en un plazo inferior al año. Para corregir la doble imposición, éste nuevo impuesto sería deducible de la base imponible de los distintos impuestos estatales que gravan las plusvalías inmobiliarias.

Asimismo, se debe modificar la determinación de la base imponible del Impuesto, sustituyendo la aplicación de porcentajes sobre el valor catastral, por la diferencia entre valor real del bien inmueble en la transmisión y su valor de adquisición, siguiendo los mismos criterios aplicados en relación con la determinación de las plusvalías en los impuestos personales que gravan éstas. Se trata así de gravar la capacidad económica real del sujeto pasivo.

La Comisión considera, asimismo, que deben potenciarse las actuaciones de intercambio de información entre las distintas Administraciones, en particular de la AEAT, por cuanto los instrumentos de suministro de información, investigación y cooperación interadministrativa que le atribuye el ordenamiento facilitarían las tareas de gestión y recaudación de los tributos locales.

En la determinación del valor de adquisición, es necesario aplicar índices correctores para tener en cuenta los efectos de la inflación, de modo que se permita gravar incrementos reales de valor y no incrementos nominales o ficticios.

La Comisión se inclina por la aplicación, con carácter general, del sistema de autoliquidación.

Sustituto del contribuyente y herencia yacente

La Comisión considera que se debería suprimir la figura obligatoria de sustitución cuando el transmitente sea persona física no residente, ya que puede suponer un obstáculo a la libre circulación de capitales. Tal medida debería ir acompañada de otros mecanismos que garanticen el pago del impuesto cuando el transmitente no reside en España, tales como la realización de un pago a cuenta previo a la elevación a escritura pública, el cierre registral u otros mecanismos de garantía del pago que recaigan en quien debe soportar efectivamente la carga tributaria, que es el transmitente del terreno (en las transmisiones onerosas)

La Comisión propone que la liquidación practicada ante la herencia yacente tenga carácter de ingreso a cuenta de la definitiva que se giraría a los adquirentes de los bienes.

III.1.5 IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS

III.1.5.1 Consideraciones generales. Hecho imponible

162. El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) es un impuesto de carácter potestativo. Su exigencia queda condicionada a la voluntad de los Ayuntamientos (lo que refuerza la autonomía municipal), si bien requiere del correspondiente acuerdo de imposición y la aprobación de la Ordenanza fiscal reguladora.

163. El hecho imponible del ICIO está 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 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.

164. La jurisprudencia ha puesto de manifiesto la conflictividad en la actual descripción del hecho imponible generándose dudas acerca de la inclusión o no en el mismo de determinados supuestos, que la Comisión entiende han de ser clarificados y, en su caso, incluidos expresamente en la definición legal del hecho imponible.

165. Así las cosas, y en lo que se refiere a las obras realizadas por un concesionario, una reiterada jurisprudencia ha venido a establecer que *la concesión administrativa impone el deber de presentar un proyecto definitivo, lo cual implica que la obra esté sujeta a la facultad de control municipal* (y, desde este punto de vista, al ICIO). Actualmente puede considerarse una cuestión pacífica, y debiera por tanto quedar explícitamente aclarada su inclusión en el hecho imponible del ICIO.

166. Parece conveniente, asimismo, recoger expresamente la sujeción de las órdenes de ejecución, ello a pesar de que hasta ahora el TS considera no producido en estos casos el hecho imponible, argumentando que no existe “voluntariedad” por parte de quien debe realizar la obra. No obstante, debe considerarse que la orden de ejecución puede derivar no sólo de una situación de penuria del obligado tributario, sino también de la simple dejadez o negligencia por su parte, por lo que se propone su inclusión cuando responda a tales supuestos.

167. Las obras de interés general, urgentes u excepcionales dan lugar a una de las grandes polémicas sobre el hecho imponible del ICIO, asimismo puesta de manifiesto por la jurisprudencia. Amparándose en el pretexto de tal calificación de interés público o general, se ha pretendido la no producción del hecho imponible alegándose su presunta no sujeción a licencia (art. 244 TR Ley del Suelo y correlativos de las leyes autonómicas -en adelante, TRLS-) y, por ende, tampoco sujetas al ICIO. Sin embargo, el referido artículo se refiere a una

excepción al procedimiento: no se trata de obras no sujetas a licencia o control municipal, sino que son obras que estando sometidas a licencia (art. 242 TRLS), siguen una forma de control urbanístico preventivo municipal peculiar, por motivos de urgencia o excepcional interés público. Por tanto, al tratarse de obras que objetivamente se incluyen en la tipología del citado art. 242 (al margen de cualquier consideración de índole procedimental), entiende esta Comisión que se ha producido la realización del hecho imponible.

168. Como consecuencia de lo anterior, debe afrontarse una definición del hecho imponible que no permita excluir obras que por su propia naturaleza requieran autorización o cualquier otro tipo de control urbanístico.

169. Por último, sería deseable que el legislador aclarara la sujeción o no de las obras ilegales e ilícitas. En opinión de la Comisión, las obras “ilegales” (es decir, aquellas que cumplen con la normativa urbanística pero que se han realizado sin la solicitud de la preceptiva licencia de obras) cumplen perfectamente con la realización del hecho imponible de este impuesto. Mayores problemas de sujeción al tributo generan las obras “ilícitas” ya que su realización queda prohibida por la legislación urbanística, por lo que difícilmente resulta compatible con lo previsto en el art. 13 LGT.

III.1.5.2 Compatibilidad con las tasas urbanísticas

170. El origen del ICIO, sin antecedentes históricos en la normativa española, tiene como fundamento las dificultades inherentes a la tasa por licencia de obras o urbanística. Esta se exigía en proporción al coste de las obras, lo que puede llevar a que la carga tributaria exceda del coste del servicio, deviniendo por ello en ilegal. El riesgo de que la tasa pudiese ser declarada contraria a Derecho por exceder del coste del servicio ha sido tradicionalmente una preocupación de los municipios, ya que podía reducir una importante fuente de ingresos, y por tanto, su suficiencia financiera.

171. Actualmente se produce en no pocas ocasiones, “de facto”, una clara doble imposición entre el ICIO y la tasa por licencia de obras, habida cuenta de que los Ayuntamientos tienden a utilizar como base de gravamen en este último tributo el coste de la obra, en lugar del coste del servicio prestado.

172. Sin duda, la exigencia conjunta de la tasa urbanística y el ICIO va a producir, con frecuencia, una sobreimposición tributaria. Sería conveniente delimitar técnicamente estas figuras tributarias y cuantificar el hecho imponible de diversa forma, en función de cada prestación exigida, evitando así dicho sobregavamen, llegando en algún caso a superar la suma de las alícuotas de ambos tributos el límite actual del 4 por 100.

173. El TS se ha pronunciado unas veces a favor y otras en contra de que se utilice el coste de la obra como base de cálculo de la tasa. Aunque los hechos imponibles de ambos tributos son diferentes, el objeto de ambos en términos de

capacidad económica es el mismo: el desembolso económico que se produce por la realización de una construcción, instalación u obra, de acuerdo con la práctica habitual de los Ayuntamientos.

174. Cuando el régimen de cuantificación de la tasa se desvincula de la actuación administrativa y considera única y exclusivamente la riqueza asociada a la nueva construcción, existen dudas de que la categorización de “tasa” resulte correcta, y más cuando los tipos impositivos que se aplican a una “base imponible”, referida al coste de las obras, llegan a ser similares a la alícuota del ICIO, resultando de su aplicación importes alejados del hipotético coste de mantenimiento de los servicios de control urbanístico de los Ayuntamientos.

III.1.5.3 Determinación de la base imponible

175. Uno de los mayores problemas en relación con la base imponible del ICIO, viene determinado por el término “*coste real y efectivo*”, de una construcción, instalación u obra. La ley utiliza el término “coste real” pero no lo define, convirtiéndose en un concepto jurídico indeterminado, dejando un amplio margen de discrecionalidad a la Administración para determinarlo lo que lleva a generar tensión con el principio de seguridad jurídica. A pesar de los esfuerzos del legislador por concretar la base imponible del ICIO atendiendo a determinados parámetros, la referencia al “coste real y efectivo de las obras” o al “coste de ejecución material de la obra” sigue siendo una fuente continua de conflictos.

176. El tenor literal del artículo 102 TRLRHL sigue provocando problemas interpretativos al referirse, entre otros, a “cualquier otro concepto que no integre el coste de ejecución material”. Resulta necesaria una determinación de la base imponible suficientemente concreta como para no dejar apenas margen a la discrecionalidad administrativa, sin perjuicio de la ulterior comprobación que pueda realizarse de la autoliquidación presentada por el sujeto pasivo.

177. La determinación de la *base imponible* cuya definición viene establecida por referencia al *coste real y efectivo de la obra* ha generado, por las razones expuestas, una extraordinaria litigiosidad. En opinión de la Comisión y con el fin de dotar a esta materia de mayor seguridad jurídica, dicho parámetro podría venir conformado exclusivamente por los “costes directos” y “efectivos” de la obra en particular que se ejecuta, y descartando cualquier coste “indirecto” en los términos que establece el actual reglamento general de contratación del Estado así como forfetarios (v.gr. precios medios del sector de la construcción) a fin de gravar exclusivamente capacidades económicas reales y no potenciales. Así las cosas, sería deseable que la Ley (de acuerdo a la profusa jurisprudencia dictada por el Tribunal Supremo) pudiera concretar aún más las partidas del presupuesto que quedarían excluidas de la base imponible, pues como ha quedado patente a lo largo de estos años la relación de conceptos recogidos no son *numerus clausus* sino *apertus*, lo que ha llevado a los jueces a tener que realizar un examen minucioso caso por caso para determinar si una

determinada partida presupuestaria tiene autonomía o sustantividad propia por sí sola para ser considerada un servicio esencial para la habitabilidad o funcionalidad de la obra a efectos de su exclusión o no de la base imponible.

III.1.5.4 Gestión tributaria: el devengo y sistema actual de liquidaciones.

III.1.5.4.1 Consideraciones generales

178. La gestión del ICIO ha dado lugar a muchos problemas derivados del hecho de que el devengo del tributo se sitúa en un momento distinto al de la realización del hecho imponible. El hecho de situar el momento del devengo del ICIO en el momento de la concesión de la licencia preceptiva o de la presentación de la declaración responsable o la comunicación previa o cuando, no habiéndose solicitado, concedido o denegado aún aquella o presentado éstas, se inicie la construcción, instalación u obra, va a suponer, en la práctica, una anticipación del devengo, lo cual origina importantes problemas que deberían evitarse con una nueva regulación.

Además, existe la obligación de realizar un *ingreso a cuenta* -con anterioridad al devengo del impuesto- (debería, pues, eliminarse en el art. 103.1 la mención a la *liquidación provisional*, aludiéndose en cambio al citado *pago a cuenta*, y asimismo debería eliminarse el término “base imponible” en el citado precepto) en un momento anterior a la realización del hecho imponible, por lo que la ley ha previsto unas reglas específicas para su estimación que toman como base de cálculo el presupuesto de la obra, construcción o instalación. La innegable relación de proporcionalidad entre el parámetro de cuantificación del *ingreso a cuenta* y la *base imponible* estaría justificada por la vinculación jurídica existente entre la obligación tributaria previa (inicial) y la principal (con ocasión de la finalización de la obra).

179. El devengo del impuesto se produce con la realización del hecho imponible, es decir, una vez terminada la construcción, instalación u obra de que se trate, momento en el que, además, podría cuantificarse de una manera completa y definitiva, la base imponible, al ser ésta, “el coste real y efectivo”. Sin embargo, la obligación tributaria se anticipa, a efectos de gestión y control, al momento de la realización del hecho imponible o incluso antes -al otorgamiento de la licencia o presentación de la declaración responsable.

180. Por otra parte, la autoliquidación inicial entendida como un ingreso a cuenta, debe quedar siempre condicionada a la realización última del hecho imponible. Así que la no realización de las obras, y por tanto la no realización del hecho imponible, debería dar lugar a la devolución de lo pagado por dicha autoliquidación inicial. Asimismo, el plazo para exigir esta devolución, no operando la prescripción, sería el de 4 años contados desde el momento que conforme a la licencia solicitada o declaración responsable debiera finalizar la ejecución de la obra siempre que la causa de la no realización sea imputable exclusivamente al contribuyente. En todo caso, la decisión de no realizar las

obras y, por tanto, de exigir la devolución del ingreso a cuenta no puede quedar a la discrecionalidad del sujeto pasivo del ICIO, sino solamente en casos de fuerza mayor (v.gr. en situación de liquidación concursal de la entidad constructora). Con la vigente regulación, una vez finalizada la obra, y tras la oportuna comprobación, la práctica de la autoliquidación o liquidación definitiva, podrá conducir a un reintegro al sujeto pasivo si la obra se ha ejecutado por un coste real y efectivo inferior al que dio lugar a un pago superior como ingreso a cuenta.

181. Podría pensarse en la posibilidad de instar, en estos casos, un procedimiento de rectificación de la autoliquidación en los términos previstos en el art. 120.3 LGT, considerando que el ingreso a cuenta le ha resultado perjudicial a sus intereses legítimos; otra posibilidad sería configurar un régimen de autoliquidación obligatorio para realizar el ingreso a cuenta con ocasión de la concesión de la licencia o de la presentación de la declaración responsable.

III.1.5.4.2 Hacia un sistema de autoliquidación inicial y final

182. La legislación actual permite a los ayuntamientos exigir este impuesto en régimen de autoliquidación. Esta previsión legal, combinada con la desafortunada regulación del ICIO, que prevé la existencia de dos tipos de liquidaciones: una provisional en el momento del inicio de las obras o de la obtención de la licencia -se admite la posibilidad de dictar una liquidación provisional antes del devengo del impuesto (cuando se conceda la licencia preceptiva sin haber iniciado las obras)- y otra definitiva, en el momento de la finalización de las obras ex art. 103.1 TRLRHL, ha desembocado, como se ha puesto de manifiesto, en una excesiva complicación en la gestión del impuesto por parte de los Ayuntamientos. Y el hecho de dictar una liquidación provisional cuando se conceda la licencia sin haber iniciado las obras y, por tanto, sin haberse devengado el impuesto, no resulta ortodoxo con la naturaleza jurídica de la liquidación tributaria, que reclama la previa existencia de la obligación que se debe liquidar, de modo que actualmente, más que tratarse de una liquidación provisional, estaríamos ante la liquidación de un anticipo del impuesto”, implícitamente contemplada en la ley y distinta de la obligación tributaria principal, aunque funcione ligada a ella.

183. El legislador ha denominado *liquidación provisional* a lo que realmente constituye un “ingreso a cuenta” y ha determinado como *base imponible* lo que realmente constituye un parámetro de cuantificación del *ingreso a cuenta*. No se debería denominar *liquidación provisional* a la cantidad exigida en el momento de la concesión de la licencia de obras, porque sería técnicamente incorrecto utilizar el concepto jurídico tributario de *liquidación provisional* para hacer referencia a la cuantificación o liquidación, en términos coloquiales, no técnico-jurídicos, del *ingreso a cuenta* que debe diferenciarse de la obligación tributaria principal derivada de la realización del hecho imponible. Esta “liquidación provisional” se exige antes del momento del devengo, y también, antes de haberse comenzado a realizar el hecho imponible, por lo que resulta

imposible que dicho acto contenga una manifestación de voluntad sobre el *an* y el *quantum* de la obligación tributaria vinculada a la realización de unas obras que todavía no se han iniciado. Sería necesario por ello modificar la calificación dada por el legislador y considerar que la naturaleza de la deuda tributaria nacida en el momento de obtener la licencia de obras es de un *ingreso a cuenta*, como, por otra parte, ha reconocido abiertamente el Tribunal Supremo.

184. La confusión anterior (liquidación provisional-ingreso a cuenta) se encuentra acompañada de otra añadida: la equívoca utilización por parte del legislador del concepto de *base imponible* para hacer referencia a dos elementos de cuantificación que son diferentes: por un lado, para referirse a la base imponible del impuesto en sentido jurídico estricto (acepción del art. 102.1) -el "*coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra*"-, y por otro, para referirse a lo que en realidad es un parámetro de cuantificación de la llamada de forma infeliz "liquidación provisional" (que, como ya se ha señalado, debería definirse como *ingreso a cuenta*) -acepción del art. 103.1: "*presupuesto presentado por los interesados*"-

El *ingreso a cuenta* en el ICIO se realiza en función del *presupuesto de obra*, porque constituye un parámetro de cuantía aproximada al parámetro utilizado para determinar la *base imponible*, y basado en el *coste real y efectivo de las obras* realizadas. Además, como el *ingreso a cuenta* se exige antes del inicio de las obras, resulta ciertamente difícil establecer otros parámetros de cuantificación de éste que condujeran a resultados similares.

185. Los beneficios del cambio de calificación de "liquidación provisional" a "ingreso a cuenta" serían los siguientes:

- Resulta fundamental para delimitar correctamente la base imponible y superar el error inducido por la doble utilización legal de ese concepto, porque determinaría, entre otras consecuencias, el reconocimiento de la existencia de un doble presupuesto de hecho: el hecho imponible, que determina el nacimiento de la obligación tributaria; y el presupuesto de hecho del *ingreso a cuenta*, que en este caso consiste en la obtención de la licencia de obras y que lleva aparejada la obligación de realizar prestaciones anticipadas.
- Una vez reconocido que existen dos presupuestos de hecho a los que se vinculan dos obligaciones distintas, se podrá reconocer que una y otra tienen diferentes criterios de cuantificación. Y esto es precisamente lo que sucede en el ICIO, que existe un criterio de cuantificación de la base imponible, específico y diferente del establecido para la cuantificación de la magnitud sobre la que se calcula el *ingreso a cuenta*, aunque el legislador haya utilizado la misma expresión para referirse a ambos conceptos.
- Reconocer expresa y legalmente la naturaleza de *ingreso a cuenta* de la obligación de pago, nacida en el momento de la concesión de la

licencia, permitiría al obligado tributario aspirar a la devolución de lo pagado de más en el momento de obtener la licencia -v.gr. cuando con ocasión del ingreso a cuenta se abone una cantidad por ejemplo por la aplicación de los módulos por un importe superior al que corresponde con ocasión de la finalización de la obra-, pues si se mantiene la consideración de que el pago obedecía a la *liquidación* del tributo, habría que sostener, por ese motivo, que el tributo se había devengado y resultaba jurídicamente exigible, lo que sería en principio incompatible con la pretensión de devolución de lo pagado.

186. En conclusión, la posición mayoritaria de la Comisión se decanta por la presentación de dos “autoliquidaciones” -la inicial, como venimos señalando que actúa como un ingreso a cuenta), y la final, a efectos de que la Administración pueda disponer de un plazo adecuado de comprobación. No obstante, un sector minoritario de la Comisión y a efectos de reducir la litigiosidad actualmente existente con el sistema generalizado de autoliquidaciones, sugiere un cambio legal para que sea el sujeto pasivo una vez presentada la autoliquidación –como ingreso a cuenta-, presente de forma ulterior una declaración final de obras a efectos de que sea la propia Administración -la que con dicho presupuesto que contiene la ejecución material de todos los costes directos realizados- proceda a practicar una liquidación administrativa.

III-5 Reforma del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras

Hecho imponible

La Comisión propone una modificación en la redacción del hecho imponible del impuesto para clarificar la sujeción a tributación de determinados contratos y operaciones económicas como, por ejemplo, las concesiones y las obras de interés general, sean o no expresamente citados. El respeto al principio de igualdad tributaria, así como la capacidad económica manifestada en estos supuestos conduciría en puridad, más que a una ampliación, a una aclaración o concreción del hecho imponible del ICIO, en el sentido de su sometimiento a tributación.

Asimismo, la Comisión propone la clarificación de los supuestos de obras ilegales frente a las obras ilícitas. Solo las primeras darán lugar a la realización del hecho imponible.

Compatibilidad con las tasas urbanísticas:

La Comisión propone, partiendo de la consideración de que estamos ante dos hechos imponibles jurídicamente distintos, el mantenimiento de la tasa y el ICIO, aunque atendiendo a la verdadera naturaleza jurídica de cada uno de ellos con la correlativa y diferente forma de cuantificación, para lo cual sería necesario que el TRLRHL estableciera unos claros criterios de cálculo o cuantificación de las tasas urbanísticas, evitando duplicidades.

La tasa debe configurarse atendiendo exclusivamente al coste del servicio efectivamente prestado o actividad administrativa de concesión de la licencia —y alejado del coste de las obras que no es un parámetro propio de las tasas sino de figuras impositivas-, mientras que la base imponible del ICIO sí tiene lógica que pueda gravitar sobre el coste propiamente de la construcción, instalación u obra.

La Comisión considera que, quedando perfectamente delimitados los distintos hechos imponibles y criterios de cuantificación de las tasas urbanísticas y el ICIO, no debería permitirse la deducción de los importes satisfechos en concepto de tasas urbanísticas de la propia cuota del ICIO, a que se refiere el artículo 103.3 TRLRHL, por cuanto se trata de dos hechos imponibles completamente diferentes.

Base imponible:

La Comisión propone la expresa referencia legal, en la determinación de la base imponible, al coste “directo” (excluyendo por ende, los indirectos tal como se definen en materia de contratación pública) y “efectivo” de las obras incorporando los principales criterios jurisprudenciales al respecto al objeto de que se graven únicamente capacidades económicas reales.

Gestión del impuesto:

La Comisión considera que la exigencia del gravamen se haría más ágil y eficaz si en el momento de conceder la licencia o presentar la declaración responsable o comunicación previa -y en su ausencia, cuando se inicie la construcción, instalación u obra-, se exigiera el pago de un ingreso a cuenta sobre la autoliquidación obligatoria posterior con ocasión de la finalización de la obra, que ha de ser legalmente el momento en que se realice el hecho imponible del impuesto.

Sería necesaria la modificación de los artículos 102 y 103 TRLRHL, estableciéndose la obligación de realizar un ingreso a cuenta en el momento de la concesión de la licencia, presentación de la declaración responsable o comunicación previa o, en su defecto, con ocasión de inicio de la obra, y una autoliquidación definitiva al finalizar la misma, lo que servirá para iniciar el cómputo del plazo de comprobación, y contendrá una cuota a pagar en función de los costes directos y efectivos producidos con ocasión de la obra ya finalizada.

La Comisión propone la obligatoriedad de presentar una autoliquidación con ingreso a cuenta sobre una obligación principal futura, y autoliquidación, con ocasión de la finalización de la obra.

III.1.6 IMPUESTO SOBRE APROVECHAMIENTO DE COTOS DE CAZA Y DE PESCA

188. La Comisión propone la regulación de este impuesto de carácter potestativo, en la misma norma que regule el resto de tributos locales y modificando su denominación.

189. Para ello, se recomienda una revisión de la regulación actual del Impuesto sobre Gastos Suntuarios en su modalidad de aprovechamiento de cotos de caza y pesca, que pase por la simplificación de la definición de los cotos de caza y pesca, y el establecimiento de una base imponible concreta y determinada que se identifique con el valor del aprovechamiento.

En los cotos de caza, esta base imponible podría ser la superficie del mismo acotado en hectáreas. También podrían fijarse tipos de gravamen diferenciados con arreglo a la tipología del coto, pudiendo aprobarse tipos reducidos en caso de pérdida del aprovechamiento del coto, por causas naturales, de fuerza mayor, u otras que no le sean imputables a su titular. Tales modificaciones redundarían en una mejor adecuación del impuesto al principio de capacidad económica.

Por último, con la finalidad de promover la autonomía financiera local, podría facultarse a los Municipios a incrementar las tarifas dentro de los márgenes establecidos en la norma estatal que lo regule.

III-6 Impuesto sobre aprovechamientos de cotos de caza y pesca

RESUMEN-PROPUESTA

La Comisión propone que el Impuesto se regule en la misma norma que el resto de tributos locales, se cambie su denominación y se revise su estructura y elementos para adecuarlo al principio de capacidad económica.

III.1.7 IMPUESTO SOBRE ESTANCIAS TURÍSTICAS

190. Se propone la creación de un nuevo tributo ligado a las estancias turísticas. Este nuevo impuesto local se justifica, eminentemente, por medio de dos argumentos: la estancia en hoteles o establecimientos de alojamiento análogos es un inequívoco signo de capacidad económica y, por otro lado, es muy razonable que los turistas contribuyan, aunque sea modestamente, a la financiación de unos servicios públicos de los que disfrutan, aunque en menor medida que los residentes.

191. En cuanto a este segundo argumento, se ha de tener presente que la mayoría de los impuestos –tanto directos como indirectos– son soportados exclusivamente por los residentes en nuestro país (téngase en cuenta, por ejemplo, que los visitantes extracomunitarios pueden solicitar la devolución del IVA por los productos adquiridos en nuestro país). Sin embargo, es evidente que –a pesar de que los residentes son los principales destinatarios de los servicios públicos– los turistas se benefician de los servicios públicos que prestan las Entidades Locales (seguridad ciudadana, limpieza viaria, transporte público, etc.).

En este sentido, se ha de recordar que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 21 TRLRHL, 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.

192. Igualmente, cabría justificar la exigencia de este impuesto desde el punto de vista del impacto medioambiental que el turismo causa en nuestro país, a fin de evitar una indeseable externalización de costes. Esto es, resulta equitativo y eficiente que los turistas aporten las cantidades necesarias para paliar el impacto que puedan causar en el medioambiente.

193. Medidas semejantes a esta propuesta se pueden encontrar en países de todo el mundo como Estados Unidos (*Hotel Tax*), Francia (*Taxe de Séjour*), Italia (*Contributo di soggiorno*) o Alemania (*Bettensteuer*). Asimismo, existen antecedentes en nuestro país, como el derogado impuesto sobre las estancias en empresas turísticas de alojamiento, establecido por la Ley 7/2001 del Parlamento de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, así como dos tributos autonómicos vigentes en la actualidad: el impuesto catalán sobre las estancias en establecimientos turísticos (Ley 5/2012, de 20 de marzo) y el impuesto sobre estancias turísticas en las Illes Balears y de medidas de impulso del turismo sostenible (Ley 2/2016, de 30 de marzo).

194. En contra del establecimiento de este impuesto suele aducirse el posible impacto negativo que pueda tener sobre una actividad económica tan relevante como el turismo. Sin embargo, ya existen estudios empíricos que apuntan a un

muy escaso impacto negativo de este tipo de tributos sobre la entrada de turistas.

195. El impuesto local potestativo que se propone debería presentar un hecho imponible suficientemente amplio como para englobar todas las modalidades de estancias turísticas,. El contribuyente habría de ser la persona que realiza la estancia, si bien, a efectos de facilitar la gestión del impuesto, podría determinarse que el titular del establecimiento turístico fuera el sustituto del contribuyente. La base imponible habría de tener en cuenta el número de estancias y en la fijación de la cuota se podría distinguir, otorgando cierto margen a la autonomía local, entre establecimientos de distintas categorías.

196. En lo que se refiere a la compatibilidad de este impuesto con el Derecho de la Unión Europea, cabe destacar que este tributo, a los efectos de la Sexta Directiva, no debe ser considerado como un «impuesto sobre el volumen de negocio», ya que, a pesar de que materialmente grave una prestación de servicios como es el alojamiento turístico: i) no es proporcional al precio del servicio puesto que la cuantía se refiere únicamente a la categoría del establecimiento sin referencia alguna a la contraprestación pagada; ii) no se percibe en cada una de las fases del proceso de producción y de distribución, en tanto que solo se grava el consumo final; y iii) no se aplica sobre el valor añadido de los bienes y de los servicios, en la medida en la que no se calcula deduciendo previamente el impuesto abonado en la transacción precedente.

197. Por último, se ha de reseñar que en el supuesto de que el impuesto que se propone presentara un hecho imponible muy similar (o idéntico) al que existe en los impuestos balear y catalán referidos y se produjera un supuesto de doble imposición sería de aplicación lo dispuesto en el artículo 6.2 LOFCA.

198. La justificación del establecimiento de este impuesto en el ámbito local en vez de en el autonómico se funda en que la mayoría de los costes que provocan los turistas son soportados por las Entidades Locales (seguridad ciudadana, limpieza viaria y transporte público).

Es cierto que el turismo puede incrementar también los costes sanitarios sufragados por las comunidades autónomas. Sin embargo, se ha de tener presente que ya existen mecanismos legales para que los costes sanitarios relativos a los no residentes en la comunidad autónoma sean compensados.

III-7 Creación de un Impuesto sobre Estancias Turísticas

Se propone la creación de un impuesto sobre las estancias turísticas. Este nuevo tributo local se justifica en que la estancia en hoteles o establecimientos análogos es un inequívoco signo de capacidad económica y, en la razonabilidad de que los turistas contribuyan, en la medida de su uso, a la financiación de unos servicios públicos.

El nuevo impuesto potestativo local que se propone debería presentar un hecho imponible suficientemente amplio como para englobar todas las modalidades de estancias turísticas. El contribuyente habría de ser la persona que realiza la estancia, si bien, a efectos de facilitar la gestión del impuesto, podría determinarse que el titular del establecimiento turístico fuera el sustituto del contribuyente. La base imponible habría de tener en cuenta el número de estancias y en la fijación de la cuota se podría distinguir, otorgando cierto margen a la autonomía local, entre establecimientos de distintas categorías.

III.1.8 RECARGOS

La Comisión considera oportuno habilitar a los Ayuntamientos el ejercicio de una cierta capacidad normativa a efectos de que puedan ampliar sus recursos e incorporar elementos de personalización de la carga tributaria a nivel local. Entre las distintas alternativas disponibles la figura más adecuada para imponer un recargo es el IRPF. En este sentido, los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes que así lo deseen podrán establecer un recargo de tipo fijo sobre la cuota líquida en su tramo estatal.

Asimismo, la Comisión considera conveniente reforzar el escaso peso de la base tributaria en la financiación provincial otorgándoles la potestad de establecer recargos sobre impuestos municipales y sobre la cuota líquida estatal del IRPF de los contribuyentes que tengan su residencia habitual en Municipios de menos de 20.000 habitantes.

III-8 Recargos municipales y provinciales

Se propone la posibilidad de que los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes puedan establecer un recargo de tipo fijo sobre la cuota líquida del IRPF, así como las Diputaciones Provinciales, Consejos y Cabildos Insulares puedan aprobar recargos sobre impuestos municipales y sobre la cuota líquida estatal del IRPF de los contribuyentes que tengan su residencia habitual en Municipios de menos de 20.000 habitantes.

III.1.9 TASAS

III.1.9.1 Cuestiones generales

201. La autonomía de los entes locales en la decisión de establecer o no una determinada tasa es plena. Por el contrario, el margen de decisión relativo a la forma y al contenido de estos tributos no es tan amplio, sino que el Estado – tanto para garantizar el cumplimiento de la reserva de ley tributaria contenida en el artículo 31.3 CE, como para establecer las bases del régimen jurídico financiero de la Administración local (al amparo de lo contenido en los artículos 149.1.14 y 149.1.18 CE)– ha limitado el margen de actuación de las Entidades Locales al establecer las características fundamentales, e indisponibles, que habrán de reunir estos tributos.

202. Clásicamente se han sostenido determinados argumentos en favor de la utilización de las tasas para la financiación de los servicios públicos, que pueden resumirse en la consecución de una mejor atención a las preferencias de los ciudadanos; una mayor transparencia en la gestión pública al hacerse visible el coste de cada servicio; un uso más racional de los servicios públicos –puesto que el usuario asume, al menor parcialmente, su coste–; y una mayor motivación del contribuyente para cumplir con sus obligaciones tributarias, en tanto que la cuota tributaria satisfecha tiene siempre como correlato una contraprestación por parte de la Administración.

203. Las ventajas de la utilización de las tasas que se acaban de exponer parten, en su formulación teórica, del presupuesto de que el ciudadano solicita voluntariamente la prestación de que se trate, de suerte que la provisión de bienes y servicios públicos podría asemejarse a un mercado competitivo en el que los precios (los tributos) se ajustan de manera eficiente. Sin embargo, se ha de considerar que, de acuerdo con la definición legal del hecho imponible de las tasas (que, a su vez, se remite al concepto constitucional de “prestación patrimonial de carácter público”), tendrán esta calificación las cantidades exigidas coactivamente a los ciudadanos, esto es, aquellas exigidas por bienes y servicios de solicitud o recepción obligatoria.

204. Junto con la anterior matización igualmente se ha de poner de manifiesto que las tasas no son, en principio, aptas para lograr un efecto redistributivo, en tanto que suponen la exigencia de una igual cantidad monetaria a sujetos con capacidades económicas distintas, lo cual comporta además un mayor sacrificio para quienes posean una menor capacidad contributiva. Asimismo, se ha de advertir que la utilización de tasas para la financiación de servicios públicos no puede restringir el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos.

205. Tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, la importancia de las tasas desde un punto de vista recaudatorio es ciertamente menor. Sin embargo, en el ámbito local representan una parte muy relevante del total de ingresos

públicos. Así, sobre los presupuestos liquidados de 2015, las «tasas y otros ingresos» representaron el 18% de los ingresos tributarios de los Ayuntamientos y el 13,5% de los ingresos tributarios de las Entidades Locales en su conjunto. En términos cuantitativos, en este mismo año supusieron para el conjunto de las Entidades Locales unos ingresos totales de más de 6.200 millones de euros. Estas cifras son, por sí mismas, suficientemente ilustrativas de la importancia que este tipo de tributos tiene en la Hacienda local.

III.1.9.2 Tasas por prestación de servicios públicos y actividades administrativas

III.1.9.2.1 Hecho imponible

206. La aplicación del artículo 20.1 del TRLRHL ha presentado diversos problemas, entre los que destacamos los siguientes: qué haya de entenderse por «prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de derecho público»; cuáles habrán de ser «los bienes, servicios o actividades imprescindibles para la vida privada o social del solicitante» y, por último, a qué criterio se ha de atender para decidir si se está o no ante servicios «[q]ue no se presten o realicen por el sector privado».

207. Durante muchos años la doctrina y la jurisprudencia consideraron, especialmente en lo que se refiere al ámbito local, que existía un criterio de distinción relativo a la financiación de los servicios públicos, que se basaba en la forma de gestión de los mismos y que tendría como consecuencia que la naturaleza de la contraprestación dependería de la forma de gestión del servicio, de modo que si se estaba ante una técnica de gestión directa, la contraprestación sería una tasa, mientras que si se trataba de una técnica de gestión indirecta (concesión), la contraprestación sería una tarifa.

208. La doctrina del Tribunal Constitucional, así como el tenor literal del artículo 2 de la LGT en su redacción originaria, llevaron a que el Tribunal Supremo alterara en 2009 su propia jurisprudencia, concluyendo que es «aplicable en el ámbito local la referencia a que la forma de gestión del servicio no afecta a la naturaleza de la prestación, siempre que su titularidad siga siendo pública, como sucede en los supuestos de concesión». Acto seguido, en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, se dispuso la supresión del párrafo final del artículo 2.2.a) LGT, lo que reavivó el debate en torno a la relevancia de la forma de gestión del servicio público. Con todo, la actual doctrina reiterada del Tribunal Supremo establece que, también tras la citada reforma legal de 2011, la forma de gestión del servicio no afecta a la naturaleza de la prestación, siempre que su titularidad siga siendo pública.

209. La situación que se acaba de describir ha generado una indudable inseguridad jurídica en todos los que intervienen en la prestación y recepción del servicio (Administración, empresas concesionarias y contribuyentes) que se ha plasmado en un alto volumen de litigios con altos costes para todos los

afectados. En este sentido, a fin de ofrecer un marco jurídico claro y previsible, parece oportuno especificar en el texto legal, como hiciera el anterior artículo 2 LGT, que la forma de gestión del servicio no afecta a la naturaleza de la prestación exigida.

210. La Comisión considera la necesidad, de clarificar las consecuencias que pudiera tener en términos de gestión, recaudación y sujeción al IVA, la calificación como tasas de las contraprestaciones que reciben las empresas concesionarias por los servicios que prestan, a fin de ofrecer un marco legal suficientemente previsible y estable..

211. En su afán por distinguir aquellos servicios públicos cuya solicitud era libre, real y efectivamente, el Tribunal Constitucional señaló que había de entenderse que eran igualmente coactivas aquellas prestaciones «en las que el bien, la actividad o el servicio requerido es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar o, dicho, con otras palabras, cuando la renuncia a estos bienes, servicios o actividades priva al particular de aspectos esenciales de su vida privada o social» (STC 185/1995, FJ 3º).

Esta doctrina jurisprudencial fue trasladada, prácticamente de forma literal, al tenor de la norma, de suerte que en el ámbito de las tasas por prestación de servicios y actividades públicas «no se considerará voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados (...) Cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante» [artículo 20.1.B.a) TRLRHL].

212. La aplicación de este precepto puede generar disparidades de criterio en y, en su caso, tratamientos desiguales entre distintos Municipios, toda vez que el legislador no ha precisado explícitamente qué servicios o actividades públicas son imprescindibles para la vida privada o social de sus solicitantes, de suerte que se presenta como un concepto jurídico indeterminado que precisa interpretación, por lo que parece aconsejable una mayor precisión normativa.

213. El hecho de que se aprecie la nota de coactividad en los servicios, bienes o actividades públicos sobre los que recae un monopolio de derecho no parece que vaya a causar problemas de envergadura. Mayores dudas puede arrojar identificar el monopolio de hecho, esto es, constatar que los servicios, bienes o actividades en cuestión «no se presten o realicen por el sector privado» [artículo 20.1.B.b) TRLRHL]. En efecto, no se especifica si para considerar la existencia de monopolio se ha de adoptar un criterio administrativo o, por el contrario, un criterio económico.

Deberá conocerse, en términos propios del derecho de la competencia cuál será el mercado relevante a los efectos de considerar la existencia de monopolio. Si se opta por un criterio administrativo, la cuestión puede resolverse con relativa facilidad. Solo hay que atender al ámbito geográfico de la Administración

competente que suministra el servicio, esto es, en el caso de un servicio público municipal habría que averiguar si dicho servicio se presta o no en el propio Municipio. Este criterio es, desde luego, muy práctico y de aplicación relativamente sencilla.

Sin embargo, si se hace una interpretación teleológica de lo señalado por el Tribunal Constitucional, en el sentido de asegurar una libertad «real y efectiva» en la realización del hecho imponible, puede que la adopción de tal criterio no resulte adecuado en algunos casos. Así, en los supuestos de que un servicio público se preste por un Ayuntamiento y ese mismo servicio sea suministrado por el sector privado de la localidad limítrofe. Será necesario valorar, por tanto, los distintos supuestos que ambas posibilidades ofrecen, en aras a conseguir una mayor simplificación de la gestión administrativa y una mayor seguridad jurídica para los operadores.

III.1.9.2.2 Cuantificación

214. La conexión entre la actividad administrativa o servicio público local y la tasa correspondiente se concreta en una peculiar aplicación del principio de equivalencia de coste, manifestada en el artículo 24.2 TRLRHL. Así pues, la Ley de Haciendas Locales recoge el principio de equivalencia en su vertiente grupal, descartando, por tanto, la aplicación individual de este principio. Esto es, los términos de comparación a la hora de establecer la relación de equivalencia han de ser, por un lado, el gasto total que un servicio público o actividad administrativa comporta para el sujeto activo y, por otro lado, la suma de todos los ingresos provenientes de las cuotas tributarias de los respectivos sujetos pasivos.

215. La adopción de una perspectiva grupal podría desnaturalizar el sentido del principio de equivalencia, ya que neutraliza buena parte de las funciones que dicho principio pretende cumplir. En particular, trascender el cálculo individual del coste generado por cada sujeto pasivo puede poner en cuestión la búsqueda de un uso más racional de los servicios públicos, la invocada atención a las preferencias de los ciudadanos y la mayor motivación de estos a la hora de afrontar sus obligaciones tributarias.

En efecto, cuanto mayor sea el grupo que se toma como referencia, más cuestionables serán las virtudes que habitualmente se anudan a la búsqueda de la equivalencia en la tributación. Esto se hace especialmente evidente en las tasas exigidas por servicios públicos destinados a un grupo mayoritario de la población, en los que la situación particular de cada sujeto pasivo se diluye en el resultado agregado del grupo.

216. No obstante, no es menos cierto que la perspectiva grupal que adopta el artículo 24.2 TRLRHL se explica en gran medida por el hecho de que las Entidades Locales exigen tasas por servicios cuya individualización es ciertamente complicada o incluso imposible, sobre todo teniendo en cuenta los

medios materiales y personales con los que cuentan la mayoría de las Entidades Locales. Paradigmática de esta cuestión es, junto con la tasa de alcantarillado, la tasa exigida por el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, en la que la medición del uso del servicio que lleva a cabo el sujeto pasivo es ciertamente complicada.

217. En consecuencia, se ha de buscar un equilibrio entre lo posible y lo deseable, ya que una medición estricta del coste individual de los servicios públicos no parece viable en las actuales circunstancias. Así, quizás sea suficiente con evitar la existencia de supuestos patológicos en los que la desproporción entre el coste del servicio y la cuota tributaria satisfecha es clara y manifiesta.

III.1.9.3 Tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local

III.1.9.3.1 Cuantificación

218. En el artículo 24.1 TRLRHL se dispone que la cuota tributaria de este tipo de tasas se establecerá «[c]on carácter general, tomando como referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público». Acto seguido, con el fin de garantizar una medición no arbitraria de dicha utilidad, se añade que «las ordenanzas fiscales podrán señalar en cada caso, atendiendo a la naturaleza específica de la utilización privativa o del aprovechamiento especial de que se trate, los criterios y parámetros que permitan definir el valor de mercado de la utilidad derivada».

Este precepto pretende asegurar que la entidad local no incurre en arbitrariedad en la cuantificación de la utilidad del dominio público. En efecto, como recordaba el Tribunal Constitucional en la STC 233/1999, ha de quedar claro que la valoración que se haga de la utilidad resultante de la ocupación del demanio no puede ser, en ningún caso, «caprichosa o antojadiza», sino que se trata de un caso de discrecionalidad técnica que podrá ser fiscalizado por los tribunales.

A estos efectos, se pone de relieve la importancia de los informes técnico-económicos, en los que se ha de contener los criterios y parámetros utilizados para cuantificar el correspondiente «valor de mercado», según se dispone en el artículo 25 TRLRHL. Por su parte, el control a posteriori que los tribunales hagan de dichos informes ha de asegurar que las cuantías se encuentran fundamentadas y que dicha fundamentación es razonable.

219. Cabe sostener que la apelación a los valores de mercado resulta especialmente llamativa, puesto que se está haciendo referencia a bienes que, por integrar el dominio público, se encuentran *extra commercium*. No obstante, se ha de tener presente que el propósito de este precepto no es otro que lograr

una concreción de qué se haya de entender por el provecho obtenido de los bienes demaniales. Los innumerables litigios que han versado acerca de este tipo de tasas, que tantos costes han supuesto para todos los operadores jurídicos, ponen de manifiesto que el texto legal actual no satisface las necesarias exigencias de certeza y previsibilidad. En consecuencia, la Comisión propone reformar el modelo actual.

220. La citada reforma legal podría articularse al menos de cuatro modos distintos, los cuales no son necesariamente excluyentes entre sí. A saber:

- a) Introducir en el texto legal los parámetros que, en todo caso, habrán de ser tenidos en cuenta en la cuantificación. Esta posibilidad se enfrenta a la extraordinaria heterogeneidad que presentan las diversas tasas por aprovechamiento del dominio público.
- b) Introducir en el texto legal una fórmula fija y simplificada de cuantificación de las tasas más controvertidas, tal y como se realizó con las tasas por utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales. En este sentido, podría establecerse un sistema de cálculo fijo para todas las empresas suministradoras de bienes o servicios (incluida también la Compañía Telefónica Nacional de España) que no solo englobe la cuota relativa a todas las tasas por aprovechamiento especial o uso privativo del dominio público ligadas a la prestación de los bienes o servicios, sino también la relativa al ICIO que hubieran de satisfacer por las obras directamente relacionadas con dicha prestación de servicios. La Comisión considera que la modificación de este sistema de cuantificación debe desarrollarse bajo los parámetros señalados recientemente por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en este ámbito y sin que este nuevo modelo forfetario suponga merma alguna de los ingresos que actualmente reciben las Entidades Locales por estos conceptos.

Este tipo de soluciones, que suponen un gran avance en términos de seguridad jurídica y simplificación de la gestión administrativa, al tiempo podrían no obstante implicar un cierto distanciamiento del valor real de la utilidad que comporta para el contribuyente el uso del dominio público.

- c) Remitir a un ulterior desarrollo reglamentario la redacción de modelos de informes técnico-económicos para las tasas más habituales. La opción de recurrir a la norma reglamentaria, en lugar de su determinación por la ley supone una mayor adaptabilidad de la regulación normativa a las cambiantes circunstancias del sector, sin que ello fuera en detrimento de la necesaria seguridad jurídica que requieren los operadores .

- d) Aprobar una específica ley de tasas para el ámbito local en la que se contenga una regulación pormenorizada del método de cuantificación de las tasas más comunes, al tiempo que se ofrezcan –en cumplimiento del principio de reserva de ley– parámetros genéricos que informen el resto de tasas no explícitamente recogidas en la ley.

221. Se ha puesto de manifiesto en la práctica la dificultad para las Entidades Locales para recabar información fiscalmente relevante de las empresas suministradoras de servicios. Sin perjuicio de los avances que otorgan las potestades de investigación e intercambio de información entre Administraciones, resulta recomendable establecer en el texto legal la obligación que incumbe a los sujetos pasivos de las tasas de ofrecer, tanto por suministro como por requerimiento individualizado, la información que sea necesaria para la exigencia de las tasas.

222. En alguna ocasión, de forma excepcional, las tasas por el uso privativo y el aprovechamiento especial del dominio público no se anudan exclusivamente al beneficio obtenido por el sujeto pasivo, sino que además persiguen cubrir los costes en los que ha incurrido la Administración para el mantenimiento del dominio público. El fin retributivo que persiguen las tasas puede amparar la inclusión de los gastos que soporte la entidad local que estén directamente relacionados con el aprovechamiento del dominio público de que se trate, tal y como ha afirmado el Tribunal Supremo.

223. Aunque, en puridad, correspondería la exacción de dos tasas diferenciadas, una por el uso del dominio público y otra por la prestación del servicio de mantenimiento del mismo, la íntima relación que existe entre ambos conceptos puede justificar, con apoyo en razones de eficiencia administrativa, la exigencia de una única tasa en la que se engloben tanto el beneficio obtenido como el gasto generado.

No obstante, esto ha de ser excepcional y se ha de justificar explícitamente pues, de lo contrario, podría aprovecharse la exacción de las tasas de dominio público de forma que, se pretendieran incluir, también gastos de servicios públicos que no guardan relación directa con el uso de los bienes demaniales. En efecto, no solo ha de existir una relación directa entre los gastos que se imputan y la ocupación del dominio público, sino que además se han de detallar en el correspondiente informe técnico-económico.

Esto último garantiza que al sujeto pasivo no se le exigirán ulteriores tasas relativas a los servicios cuyo coste ya ha soportado, ni tendrá que afrontar la reparación y restauración del dominio público, en los términos del artículo 24.5 TRLRHL, si dicha indemnización ya fue incluida en la tasa originaria.

III.1.9.3.2 Informe técnico-económico

224. El informe técnico-económico, que debe formar parte del expediente de aprobación de la ordenanza reguladora de la tasa, se ha convertido en el elemento más vulnerable del expediente de aprobación o modificación de la misma. Es, además, uno de los elementos más controvertidos y numerosos en los pronunciamientos de los Tribunales. Igualmente, su ausencia o insuficiencia produce como consecuencia la nulidad absoluta de la ordenanza que la regule, con los efectos negativos que ello supone.

225. Es fundamental que se tenga presente la finalidad del informe técnico-económico, que no es otra que la de ser una «garantía para el administrado ya que a la vista de los mismos es como puede determinarse si el Ayuntamiento ha fijado el importe de las tasas conforme a Derecho». Con ello se garantiza que, por un lado, el informe permita que se pueda comprobar si efectivamente se está respetando la regla de la equivalencia (de coste o de beneficio) que impone la Ley de Haciendas Locales y, al mismo tiempo, la expresión de los métodos utilizados para el cálculo de las cuantías, permite al contribuyente el ejercicio real de defensa frente a un hecho imponiblepotético cálculo arbitrario operado por la Administración.

226. La transparencia que ha de presidir siempre la actuación pública, junto con la propia lógica remunerativa de estos ingresos aconsejan la necesaria redacción de un informe técnico-económico que especifique los ingresos y costes previstos, así como la parte de los costes que será sufragada –en su caso– con cargo a otros ingresos de la entidad local. En este sentido, de la regulación legal podemos extraer una serie de conclusiones en relación a dicho informe:

- El informe técnico-económico deberá estar presente en los expedientes de establecimiento de las tasas.
- Deberá contener referencias expresas y justificadas de todas las variables necesarias para valorar la utilidad derivada del aprovechamiento, el coste del servicio o de la actividad.
- Deberá contener una previsión de los ingresos estimativos que la tasa proporcionaría, a fin de compararlo con los costes estimados o la utilidad prevista.
- Para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 24.4 TRLRHL.

227. Se advierte la dificultad de encontrar una fórmula ajustada para lograr el adecuado equilibrio de todos los factores y exigencias anteriormente mencionados; sobre todo por la presencia de elementos de subjetividad e indefinición de los términos empleados. Asimismo, el propio artículo 24.1 de la

TRLRHL prevé excepciones y criterios particulares de determinación del importe de las tasas, cuando se utilicen procedimientos de licitación pública, y cuando se trate de utilización privativa o aprovechamientos especiales a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros de carácter general que afecten a la generalidad, o a una parte importante del vecindario.

228. La Comisión propone a tales efectos las siguientes medidas correctoras de la situación actual:

1. La obligatoriedad de elaboración del informe técnico-económico tanto para la creación y modificación de las tasas como de los precios públicos, como se reiterará en el apartado correspondiente. Además, dicha memoria debe contener una estructura adecuada, con un contenido mínimo explícito y una metodología común de cálculo del coste.
2. Identificación precisa del supuesto de hecho que va a dar lugar a la exigencia de la tasa o precio público. Esta clara delimitación es esencial para la calificación jurídica de la contraprestación, así como para la estimación del coste del servicio que se va a prestar o, en su caso, de la utilidad que va a suponer la utilización del dominio público. Igualmente, una nítida delimitación del supuesto de hecho posibilita una mejor compatibilidad con otras posibles prestaciones similares que, en su caso, puedan existir.
3. Fijación de variable o variables cuantificables, o unidades de referencia, que puedan objetivar el beneficio, la actividad o prestación que recibe el sujeto pasivo cuando la consume. En el caso de que para su cuantificación se deba utilizar más de una variable o referencia, se explicitará, para cada una de ellas, su peso relativo y, de esta forma, se cuantificará la utilidad derivada de su consumo de la actividad/prestación o, en su caso, del aprovechamiento de dominio público.

Cuando en la citada cuantificación se indique que dicha previsión debe hacerse sobre el coste de la actividad/prestación, dicha previsión utilizará para su cálculo una metodología común y reconocida, como es la Resolución de 28 de julio de 2011, propuesta por la IGAE.

Ha de considerarse que la ICAL explicita en sus Cuentas Anuales que para informar de las Notas 26 y 27 de la Memoria (costes de las actividades e indicadores de gestión) debe ser obligatorio como metodología de cálculo la que se recoge en la citada Resolución de 28 de julio de 2011, de la IGAE. Es decir, es imprescindible para su seguimiento que, en su creación/modificación, las obligadas previsiones se hagan con idéntica metodología de cálculo que la determinación del coste de las actividades/prestaciones para informar

en las referidas Notas y, así, posibilitar la realización de comprobaciones de cumplimiento, comparando las previsiones y las realizaciones.

4. La previsión de los ingresos recaudados y determinación del grado de los márgenes de cobertura de los costes ocasionados, cuando se refiera a actividades/prestaciones en el caso de las tasas y precios públicos. Todo ello con el objetivo de cumplir, entre otros, con el obligado equilibrio entre ingresos y costes.

Sin embargo, la Comisión considera que no es suficiente con que dichas estimaciones presenten un equilibrio teórico en el informe técnico-económico en la creación/modificación de la tasa o del precio público, sino que también es necesario incorporar las correspondientes herramientas de cálculo, control y seguimiento imprescindibles para comprobar que dicho equilibrio se cumple durante los años posteriores. Para ello se requiere que la determinación de los referidos márgenes se lleve a cabo, en los años sucesivos, con idéntica metodología, y que, consecuentemente, sean comparables con las estimaciones iniciales.

5. Concreción tarifaria, distinguiéndose la contraprestación por tarifa general de aquellas otras reducidas, bien por aplicación del principio de capacidad económica o por otras causas, incentivos o bonificaciones, de Legislación General (Estado, CCAA, etc.) o propios de la entidad local. La diversidad de precios cobrados a los sujetos pasivos por idéntica actividad/prestación, causada por la diversidad de beneficios fiscales hace que, en general, sea difícil la determinación objetiva del margen de cobertura de la actividad/prestación, si no se identifica lo que es propiamente el precio genérico, sin beneficios fiscales, frente a los importes que se exigen según las condiciones personales del sujeto pasivo. En tal sentido, en opinión de la Comisión, el informe técnico-económico debe contener dos estimaciones:

- a. El grado de cobertura del coste del servicio por la actividad/prestación realizada, tomando como ingreso el precio genérico de la misma, sin beneficios fiscales. Esta es la base cuantitativa que debe tenerse en cuenta para contrastar el cumplimiento de las reglas legales de cuantificación.
- b. El grado de cobertura del coste del servicio por la actividad/prestación realizada, tomando como ingresos los estimados, considerando todos los beneficios fiscales que, a su vez, nos informará sobre los recursos que deberá reservar la entidad local para cubrir el déficit de la tasa y el precio público.

De esta forma el seguimiento o control atenderá indefectiblemente tanto al cumplimiento de la ley como a la suficiencia financiera de la tasa y el precio público.

6. Revisión o actualización del cálculo del informe técnico-económico, como mínimo, cada 5 años.

III-9 Reforma de las tasas

Tasas por prestación de servicios o realización de actividades: Hecho imponible

En relación con la definición del hecho imponible de las tasas se propone:

1.- Aclarar que se entenderá que los servicios se prestan o las actividades se realizan en régimen de derecho público cuando se lleven a cabo mediante cualquiera de las formas previstas en la legislación administrativa para la gestión del servicio público y su titularidad corresponda a un ente público.

2.- Introducir criterios más precisos sobre qué debe entenderse por bienes, servicios o actividades imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.

3.- Precisar que habrán de considerarse coactivos aquellos servicios, bienes o actividades que no se presten o realicen por el sector privado en el ámbito de la entidad local que exija el tributo.

Tasas por prestación de servicios o realización de actividades: Cuantificación

Se propone adoptar la consideración individual, en lugar del actual enfoque grupal, de la equivalencia de coste en las tasas por prestación de servicios o actividades administrativas, en la medida en la que las particulares características del servicio o actividad lo permitan.

Tasas por aprovechamiento especial o utilización del dominio público: Cuantificación

Se propone modificar la regulación relativa a la cuantificación de las tasas por el uso del dominio público mediante alguna(s) de las siguientes técnicas:

1. Introducir en el texto legal los parámetros que, en todo caso, habrán de ser tenidos en cuenta en la cuantificación de este tipo de tasas.

2. Introducir en el texto legal una fórmula fija y simplificada de cuantificación de las tasas más controvertidas. En particular, podría establecerse un sistema de cálculo fijo para todas las empresas dedicadas al suministro de servicios en el

ámbito local que no solo englobe la cuota relativa a las tasas por ocupación del dominio público, sino también la relativa al ICIO que hubieran de satisfacer por las obras directamente relacionadas con la prestación de dichos servicios.

3. Remitir a un ulterior desarrollo reglamentario la redacción de modelos de informes técnico-económicos para las tasas más habituales.

4. Aprobar una específica ley en la que se ordenen y clarifiquen los criterios de cuantificación para cada tipo de tasas, sin perjuicio de que puedan también incluirse criterios genéricos que informen las posibles tasas que no se regulen expresamente en dicho texto legal.

Asimismo, se propone introducir en el TRLRHL un precepto en el que expresamente se establezca la obligación que incumbe a los sujetos pasivos de las tasas de suministrar la información con relevancia tributaria que sea necesaria para la exigencia de las tasas, tanto por suministro generalizado, como por requerimiento individualizado, en los términos que disponga la ordenanza fiscal correspondiente..

Se propone introducir un inciso en el artículo 24 TRLRHL en el que se establezca que, en la cuantificación de las tasas por el uso del dominio público, excepcionalmente podrán incluirse los gastos en los que haya incurrido la entidad local que estén directamente relacionados con el aprovechamiento del dominio público de que se trate, que deberán ser específicamente detallados en el correspondiente informe técnico-económico.

Informe técnico-económico:

Se propone que la elaboración del informe técnico-económico sea obligatoria tanto para la creación como para la modificación sustancial de las tasas. Igualmente, en dicho informe se justificará el importe de las cantidades exigidas y el grado de cobertura financiera de los costes correspondientes, que se calcularía conforme a una metodología común.

Asimismo, se entiende que no es suficiente con que dichas estimaciones presenten un equilibrio teórico en el informe técnico-económico en la creación/modificación de la tasa, sino que también es necesario incorporar las correspondientes herramientas de cálculo, control y seguimiento imprescindibles para comprobar que dicho equilibrio se cumple durante los años posteriores.

III.1.10 PRECIOS PÚBLICOS

229. Tal y como se establece en el artículo 41 TRLRHL, las Entidades Locales podrán establecer precios públicos «por la prestación de servicios o la realización de actividades de la competencia de la entidad local, siempre que no concurra ninguna de las circunstancias especificadas en el artículo 20.1.B) de esta ley». Se trata de cantidades exigidas por la prestación de servicios de solicitud no obligatoria, lo que supone que no puedan ser consideradas como prestaciones patrimoniales de carácter público y, por tanto, no estarán sujetas a la reserva de ley establecida en el artículo 31.3 CE.

230. A diferencia de lo que se establece para las tasas, en las que el coste del servicio opera como un límite máximo de lo que deba recaudarse, en los precios públicos el importe deberá cubrir como mínimo el coste del servicio prestado o de la actividad realizada. Ahora bien, se ha de considerar que según lo dispuesto en el artículo 44.2 TRLRHL, la entidad podrá fijar precios públicos por debajo de dicho límite previsto cuando «existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen».

231. Se ha venido discutiendo acerca de necesidad de aportar un informe económico-financiero para la aprobación y modificación de este tipo de ingresos ya que, a diferencia de lo que ocurre en la Ley de Tasas y Precios Públicos estatal, la Ley de Haciendas Locales no se refiere expresamente a esta cuestión. Por su parte, el Tribunal Supremo ha entendido que la existencia de este estudio resulta imprescindible para la aprobación y cuantificación de un público local, ya que «[s]i se trata de financiar el coste de determinadas actividades y servicios municipales, resulta imprescindible conocer cuál sea el mismo, con el fin de, como mínimo (véase el artículo 44.1), cubrirlo con el precio público». En efecto, la transparencia que ha de presidir siempre la actuación pública, junto con la propia lógica remunerativa de estos ingresos aconsejan la necesaria redacción de un informe técnico-económico que especifique los ingresos y gastos previstos, así como la parte de los gastos que será sufragada –en su caso– con cargo a otros ingresos de la entidad local.

III-10 Precios públicos

Se propone introducir un apartado en el artículo 47 TRLRHL, en el que se regule que el establecimiento o modificación sustancial de la cuantía de los precios públicos se habrá de acompañar de un informe técnico-económico, al igual que ocurre con las tasas, que justificará el importe de los mismos que se proponga y el grado de cobertura financiera de los costes correspondientes.

III.1.11 CONTRIBUCIONES ESPECIALES

III.1.11.1 Cuestiones generales

232. En la actualidad, las contribuciones especiales han perdido, en buena parte, el sentido que en su nacimiento tuvieron y no son relevantes, ni cuantitativa ni cualitativamente, en el conjunto de los ingresos locales. Las razones que explican esta falta de potencia recaudatoria parece que tienen que ver con la dificultad que siempre ha entrañado medir el beneficio especial que reciben ciertos vecinos con ocasión de la realización de obras públicas, con la falta de un personal suficientemente preparado para poder llevar a cabo esos cálculos tan complejos y, por último, con la intrincada regulación, completada con una prolija jurisprudencia, en lo que se refiere a los trámites relativos a la imposición de las contribuciones especiales. Ante esta situación debería revisarse el mantenimiento, y en su caso la utilidad, de esta figura tributaria.

III.1.11.2 La financiación de las Áreas Comerciales Urbanas

233. En un contexto en que se aprecia cierta obsolescencia y escasa capacidad recaudatoria de este tipo de tributos, ha surgido una nueva iniciativa que podría reavivar el interés de las contribuciones especiales. En particular, siguiendo el ejemplo de los *Business Improvement Districts*, se ha propuesto el objetivo de promocionar las Áreas Comerciales Urbanas, como áreas o territorios delimitados donde se concentran actividades comerciales y de servicios con un alto dinamismo. La finalidad de estas es «la mejora del atractivo del espacio urbano, para aumentar su capacidad de atracción de visitantes, y de las condiciones para el desarrollo de la actividad económica en general, y la comercial en particular, mediante la provisión de servicios comunes que complementan o suplementan los públicos prestados por los Ayuntamientos» (*Plan Integral de Apoyo a la Competitividad del Comercio Minorista de España 2015*, del Ministerio de Economía y Competitividad, pág. 37.).

234. En los documentos en los que se abordan estas propuestas, explícitamente se refiere que se está buscando aún la mejor fórmula de financiación de este tipo de actuaciones. Sin perjuicio de que no debe descartarse la creación de un tipo específico de prestación patrimonial de carácter público a estos efectos, cabe sostener la posibilidad de que, realizados determinados ajustes, tanto los gastos de establecimiento de estas áreas comerciales, como los relativos a su mantenimiento, en los términos que se expondrán a continuación, sean costeados por medio de contribuciones especiales. Ahora bien, con carácter previo al diseño de su financiación, es más que necesario que se especifique legalmente qué ha de entenderse por Área Comercial Urbana, qué servicios puede prestar y cuáles son sus reglas de funcionamiento.

235. Así, la utilización de las contribuciones especiales para la financiación de la realización de las obras necesarias para el establecimiento de un Área Comercial Urbana no parece que entrañe problemas de relieve. Sin embargo, si lo que se pretende es utilizar estos tributos para financiar el funcionamiento ordinario de las mismas, entonces se requeriría la modificación, al menos, del hecho imponible, los sujetos pasivos, el devengo, el sistema de cálculo y el procedimiento de aprobación y ordenación de las contribuciones especiales. En tanto que se trata de una reforma legal de gran calado, que además desnaturalizaría el propósito de este tipo de tributos, la Comisión sugiere como alternativa –como consta en la parte de este Informe relativa al IBI– la posibilidad de establecer un recargo sobre la cuota del IBI a aquellos establecimientos comerciales que se integren en el Área Comercial Urbana de que se trate.

III-11 Reforma de las contribuciones especiales: Áreas Comerciales Urbanas

En lo que se refiere a la utilización de las contribuciones especiales para la financiación de las Áreas Comerciales Urbanas, no parecen existir problemas de relieve en lo que se refiere a la realización de las obras necesarias para su establecimiento.

Sin embargo, si lo que se pretende es utilizar estos tributos para financiar el funcionamiento ordinario de las mismas, entonces se requeriría la modificación, al menos, del hecho imponible, los sujetos pasivos, el devengo, el sistema de cálculo y el procedimiento de aprobación y ordenación de las contribuciones especiales.

En tanto que se trata de una reforma legal que podría desnaturalizar el propósito de este tipo de tributos, la Comisión sugiere como alternativa la posibilidad de establecer un recargo sobre la cuota del IBI a aquellos establecimientos comerciales que se integren en el Área Comercial Urbana de que se trate.

III.1.12 CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y PROCEDIMENTAL

236. La Comisión considera que se deben contemplar especificidades de los procedimientos de aplicación de los tributos, sancionador y de revisión, actualmente recogidos en la LGT en su aplicación al ámbito local, para dar respuesta real a la estructura administrativa y tributaria de las Entidades Locales.

237. Asimismo, sería deseable establecer instrumentos que permitan garantizar la efectiva recaudación ejecutiva fuera del territorio municipal.

III.1.12.1 Telematización de los procedimientos administrativos

238. La aprobación de las Leyes 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC AP), y 40/2015, del régimen jurídico del sector público (en adelante LRJSP), abogan por una telematización del procedimiento administrativo, por lo que sería deseable que se dotara de los medios humanos y materiales necesarios en esta materia para cumplir con el mandato legal.

III.1.12.2 Intercambio automático de información entre Administraciones

239. Sin menoscabo de lo señalado en la Ley de protección de datos, resulta fundamental avanzar en procedimientos de intercambio automático de información entre Administraciones Públicas, en la misma línea desarrollada por la Directiva 2011/16/UE, de 15 de febrero, de cooperación administrativa entre Estados miembros en materia de fiscalidad.

III.1.12.3 Asunción por parte de los Ayuntamientos de competencias inspectoras y comprobadoras catastrales y en el IAE

240. En la actualidad el artículo 64.3.e) “in fine” del Reglamento del Catastro Inmobiliario establece la delegación de funciones inspectoras para actuaciones de investigación excluyendo las de comprobación.

241. Para una más eficaz actuación en materia de inspección y comprobación censal del IAE sería recomendable que los Ayuntamientos pudieran asumir competencias en esta materia y que se facilitaran los instrumentos para su desarrollo y gestión.

III.1.12.4 Aplicación generalizada de la vía económico-administrativa a todos los Municipios

242. El artículo 121.1.a) LRBRL establece un régimen especial aplicable solo a aquellos Municipios calificados como “Municipios de gran población”, permitiendo la posibilidad a los administrados de acudir a la vía económico-administrativa, de carácter gratuito, para la defensa de sus intereses, atribuyendo la competencia para la resolución de las reclamaciones en la vía económico-administrativa local al denominado “Órgano para las resoluciones económico-administrativas”, que en la mayoría de los Municipios ha adoptado la denominación de “Tribunal Económico-administrativo Municipal”. De este modo, el administrado podrá en vía administrativa acudir potestativamente al recurso de reposición, o bien, en sustitución, o tras la desestimación de la reposición, interponer una reclamación económico-administrativa.

No obstante, en aquellos Municipios no considerados de gran población, el administrado solo podrá acudir a la reposición como vía previa y gratuita antes de interponer el recurso contencioso-administrativo, una vía esta última que incorpora la exigencia de costes adicionales (con la obligatoriedad de acudir por medio de abogado y procurador, y en determinados casos para las personas jurídicas abonando tasas judiciales) lo que podría suponer un freno al acceso de la justicia para la defensa de sus intereses legítimos tensionando el principio constitucional de tutela judicial efectiva.

243. Tal como está configurado el TEAM por el legislador de la LRBRL, podría cuestionarse si no se resiente el citado derecho a la tutela judicial efectiva por el hecho de que tengan únicamente acceso a dichas reclamaciones económico-administrativas aquellos ciudadanos de grandes poblaciones. Para conjugar el derecho de todos los ciudadanos (sin distinción) a acceder a los Tribunales del artículo 24 CE, con los menores costes posibles, con la suficiencia financiera y la autonomía local del artículo 140 de nuestra Carta Magna, considera la Comisión que sería deseable la constitución en aquellos Municipios que no tengan la consideración por la LRBRL de “grandes ciudades” de un Tribunal Económico-administrativo de carácter *provincial*, o en su defecto, *supramunicipal*, que agrupara a modo de órgano consorcial la revisión de reclamaciones económico-administrativas respecto de todos aquellos Municipios que no tengan Tribunal económico-administrativo, bien porque no sean “grandes ciudades”, o bien, porque siéndolo hayan desatendido el mandato recogido en el artículo 137 LRBRL.

Considera la Comisión que las Diputaciones pueden prestar a estos efectos un papel realmente valioso para todos aquellos Municipios, y para sus ciudadanos, que no tienen a esta vía de recurso, cuya experiencia durante los casi 15 de años de existencia se ha mostrado de gran utilidad tanto para las Administraciones locales, como para los contribuyentes.

III.1.12.5 Modificación del plazo de interposición del recurso de reposición del artículo 14.2.c) TRLRHL

244. El artículo 14.2.c) TRLRHL prescribe que “el recurso de reposición se interpondrá dentro del plazo de un mes contado desde el día siguiente al de la notificación expresa del acto cuya revisión se solicita o al de finalización del período de exposición pública de los correspondientes padrones o matrículas de contribuyentes u obligados al pago”.

245. Sería deseable que se adaptara dicha redacción a la contenida en el artículo 223.1 “in fine” LGT cuando afirma que “tratándose de deudas con vencimiento periódico y notificación colectiva, el plazo para la interposición se computará a partir del día siguiente al de finalización del período voluntario de pago”.

III.1.12.6 Cumplimiento de los plazos de resolución de reclamaciones

246. El plazo actual para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas difiere si nos encontramos ante el procedimiento abreviado u ordinario. En el procedimiento *abreviado* el plazo de resolución es conforme al artículo 247.3 LGT de *seis meses* desde la interposición de la reclamación. Transcurrido dicho plazo sin que se haya notificado la resolución expresa, el interesado podrá considerar desestimada la reclamación al objeto de interponer el recurso procedente, cuyo plazo se contará a partir del día siguiente al de la finalización del citado plazo de seis meses. Por otra parte, el plazo de resolución del procedimiento *ordinario* al igual que en el procedimiento abreviado puede ser expreso o presunto. El plazo máximo para resolver de forma expresa es de *un año* desde la interposición de la reclamación. En caso contrario, habrá de entenderse por silencio administrativo negativo que la pretensión del administrado no ha sido estimada

247. La Comisión considera que dichos plazos de resolución deberían cumplirse con carácter general, y en su caso reducirse en beneficio de una justicia rápida y eficaz ex artículo 24 CE.

III.1.12.7 Creación del recurso extraordinario para la unificación de doctrina en el ámbito de actuación de los TEAM

248. El artículo 243 LGT establece el recurso extraordinario para unificación de doctrina contra las resoluciones dictadas en materia tributaria por el TEAC cuando el Director General de Tributos esté en desacuerdo con el contenido de dichas resoluciones. Sería deseable que dicho recurso también se extendiera a las resoluciones de los TEAMS cuando existiera disparidad de criterios entre dichos órganos económico-administrativos municipales.

249. Actualmente no existe ningún recurso para lograr la más que deseable unificación de doctrina entre los TEAMS por lo que sería plausible dicho cambio legal al objeto de permitir también este instrumento en sede local.

250. La competencia para resolver este recurso podría venir de la resolución dictada por la nueva Sala Especial para unificación de doctrina en materia local compuesta por una Comisión con número impar que represente los intereses afectados.

III.1.12.8 Extensión de costas a la administración en supuestos de temeridad o mala fe

251. El acceso a la vía económico-administrativa será gratuito conforme a los artículos 234.5 LGT, con la salvedad de la previsión de una posible imposición en costas al recurrente cuando se aprecie temeridad o mala fe (v.gr. por actuaciones dilatorias o de obstrucción al pago de la deuda) en los términos que reconoce el artículo 51 RGRV.

252. En la praxis, el Tribunal solo condena en costas al reclamante, y no a la Administración. La *ratio* de esta diferencia de trato podría residir en que la Administración goza de una presunción de legalidad actuando con sometimiento pleno a la ley y al Derecho de acuerdo al interés general ex artículo 103.1 CE, excluyendo *a priori* la temeridad y mala fe.

253. Sin embargo, esta presunción de alcance general no concurrirá si existiendo doctrina reiterada del Tribunal Supremo la Administración exigiera a los contribuyentes la necesidad de acudir a la vía contencioso-administrativa en demanda de un nuevo pronunciamiento jurisdiccional que atienda su pretensión, por lo que la Comisión considera que, con base al principio de igualdad de armas, sería oportuno que el precepto habilitara expresamente la posibilidad de imposición de costas a la Administración en los supuestos de no aplicación de doctrina reiterada de los Tribunales de justicia.

III-12 Reforma de la organización administrativa y procedimental

Procedimientos telemáticos de aplicación de tributos

La Comisión recomienda la necesaria implementación de la telematización de los procedimientos en aras a facilitar una gestión más eficiente tanto en la fase de aplicación de los tributos, como en la de recaudación y revisión de actos administrativos.

Intercambio de información entre Administraciones

La Comisión propone para garantizar un mejor cumplimiento de las obligaciones tributarias y una mejor eficacia de las distintas Administraciones

(tanto en sentido vertical como horizontal) en la aplicación de la normativa tributaria el intercambio automático de información entre Administraciones.

Actuaciones de gestión compartida en IBI e IAE

La Comisión propone ampliar la delegación potestativa de competencias en materia de inspección y comprobación catastral a los Ayuntamientos que lo soliciten y acrediten capacidad de gestión.

Se recomienda, además, paliar las ineficiencias de la gestión compartida impulsando una mayor colaboración interadministrativa.

Creación de órganos supramunicipales económico-administrativos

La Comisión propone el establecimiento de un órgano supra municipal con competencia revisora para aquellos Ayuntamientos no considerados “grandes ciudades” a fin de que todos los ciudadanos puedan tener acceso a una vía económico-administrativa gratuita y previa a la vía contencioso-administrativa

Adaptación de la TRLRHL a la LGT

La Comisión recomienda en relación con el plazo de interposición del recurso de reposición una actualización de la redacción contenida en la TRLRHL para adaptarla a la LGT.

Cumplimiento de plazos de resolución

La Comisión propone a efectos de conseguir la dinamización del proceso, una mejora en el cumplimiento de los plazos generales para resolver los recursos y reclamaciones económico-administrativas en el ámbito local.

Debe garantizarse la dotación suficiente de recursos humanos y materiales en los órganos de resolución de reclamaciones económico-administrativas municipales.

Nuevo recurso extraordinario para unificación de doctrina

La Comisión propone la creación de un nuevo recurso extraordinario para la unificación de doctrina en la vía económico-administrativa local con el fin de evitar disparidades de criterio entre los TEAM.

Condena en costas a la administración

La Comisión propone la posibilidad de reformar el artículo 234 LGT al objeto de recoger expresamente la condena en costas también a la Administración cuando no actúe de buena fe.

III.2 LAS TRANSFERENCIAS

III.2.1 ESPACIOS COMPARTIDOS Y SISTEMAS DE TRANSFERENCIAS

III.2.1.1 La situación actual

254. Los espacios fiscales propios y su concreción en tributos particulares constituyen el marco ideal para el ejercicio de la autonomía de ingresos de las Entidades Locales. Sin embargo, tanto razones de técnica fiscal (hay tributos cuya configuración no hace aconsejable una descentralización generalizada de sus elementos), como la gran desigualdad en la distribución por el territorio de las capacidades fiscales obligan a complementar la financiación tributaria propia de los gobiernos locales con otros instrumentos financieros sobre los cuales su capacidad de decisión es sustancialmente menor, cuando no directamente inexistente.

255. En el caso español, esto viene configurado a través de un esquema de transferencias intergubernamentales que van desde una participación general en ingresos estatales, hasta diversos tipos de participaciones en ingresos de las CCAA, pasando por participaciones limitadas en tributos concretos para algunas entidades y un amplio elenco de transferencias finalistas y condicionadas con diferentes niveles de compromiso propio de compensación.

256. Este sistema de transferencias ha dado lugar a importantes inequidades horizontales mantenidas (y agravadas) históricamente, cuyas fuentes han sido tanto la deficiente configuración técnica de las sucesivas fórmulas elegidas para su reparto, como las repetidas introducciones de reglas de consolidación de mínimos garantizados que impidieron sistemáticamente hacer tabla rasa del pasado, o, cuanto menos, arbitrar sendas suaves de convergencia. A ello habría que añadir la discriminación evidente en favor de los Municipios radicados en territorios forales que han venido recibiendo sistemáticamente transferencias incondicionales que durante muchos años más que duplicaban (como media) las cantidades per cápita recibidas por los radicados en territorios de régimen común.

257. El elemento nuclear del sistema de transferencias incondicionadas a beneficio de las Entidades Locales es la tradicional Participación en Ingresos del Estado o PIE (transferencia general incondicionada), actualmente configurada como un sistema dual que distingue entre “grandes ciudades” (Municipios de más de 75.000 habitantes y capitales de provincia o comunidad autónoma aunque no alcancen esa población y algún otro supuesto) y “resto de Municipios”, el cual ha venido a consolidar en su origen inequidades heredadas y no corregidas. La evolución en el tiempo de este sistema ha agravado más si cabe las inequidades como puede observarse en los datos que figuran en el Anexo I.

III.2.1.2 Objetivos de una reforma del sistema de transferencias: Equilibrios vertical y horizontal

258. La Comisión considera que ha llegado el momento de abordar con decisión una profunda reforma de este sistema, de modo que se consiga una distribución adecuada de los recursos disponibles, tanto horizontal como verticalmente.

259. El nuevo sistema debería integrar tanto la PIE como elemento nuclear, como un conjunto de PICAs (o Participaciones en Ingresos de las Comunidades Autónomas). Ambas constituirían el bloque de transferencias incondicionales que, en su caso, se complementarían con transferencias finalistas mediante las cuales la Administración Central o las CCAA pudieran contribuir a desarrollar sus políticas territoriales.

260. En este sentido, en relación a la PIE, cabría empezar por apuntalar sus elementos estructurales, concretamente:

- a) Respecto al objetivo de equilibrio vertical: i) Determinar su cuantía inicial y ii) Establecer unos compromisos sobre su evolución y revisión con el fin de lograr un sistema estable y flexible.
- b) En cuanto al objetivo de equilibrio horizontal, es necesario incorporar una fórmula para distribuir la transferencia, entre cuyos criterios deben establecerse: i) Factores de necesidad relacionados directamente con las competencias, y ii) Factores de capacidad relacionados inversamente con las bases tributarias propias.
- c) En todo caso, el diseño del sistema debe ser tal que impida que las decisiones unilaterales de una Administración afecten al volumen total de recursos de las otras.

III.2.1.3 Fijación de las cuantías globales y su revisión. El índice de evolución

261. Para alcanzar el equilibrio vertical se necesitan dos decisiones básicas: a) Determinar la cuantía de la transferencia en el año base o inicial y b) revisar esa cuantía cada cierto tiempo.

262. En la práctica el importe de la transferencia es una decisión política que ha de ser fruto de una negociación entre las Administraciones implicadas.

263. Un plazo razonable de revisión del importe de la transferencia podría ser quinquenal, tanto por lo que supone de respeto a lo que viene siendo (con algunos matices) la tradición en nuestro país, como por suponer un período lo suficientemente largo para valorar los efectos de los ajustes realizados y lo

suficientemente corto para permitir rectificaciones en aquellas disfunciones que pudieran ser detectadas.

264. Además, debería establecerse un índice de evolución de la transferencia que permita mantener el equilibrio vertical durante el periodo fijado (entre el año inicial y el de revisión) con dos alternativas: a) Asociación directa de la evolución de la transferencia a los recursos de la Hacienda que la entrega (Ingresos Tributarios del Estado) o b) Asociación indirecta de la evolución de la transferencia a los recursos de la Hacienda que la entrega (macromagnitud).

265. Un índice de evolución vinculado a los *recursos tributarios* de la Hacienda que entrega la transferencia proporciona flexibilidad sin problemas de suficiencia para la Hacienda central. En todo caso, los ingresos que sirven de base para su cálculo deberían ser lo más amplios posible, con el fin de evitar comportamientos estratégicos por parte de ninguna Administración.

266. Alternativamente, un índice de evolución vinculado a una macromagnitud es más estable, no manipulable y previsible. La evolución de la transferencia queda al margen (en un sentido inmediato) de la política tributaria del gobierno del Estado. El cálculo se hace por un organismo independiente del Gobierno del Estado (el INE) y con una metodología estandarizada (UE) y aunque es menos flexible, la evolución de la macromagnitud no exagera el propio ciclo económico y proporciona una estabilidad a las transferencias que se corresponde con el tipo de competencias de las Entidades Locales (entes prestadores de servicios frente a funciones distributivas y estabilizadoras propias de la Hacienda central). Por último, y no menos importante, su valor definitivo se conoce antes que el de los recursos tributarios (lo que facilita la previsión), en la medida en que para un año n la macromagnitud correspondiente está disponible a comienzos del año $n + 1$, mientras que la liquidación tributaria se conoce a mediados del año $n + 2$.

267. Desde el año 2004, el índice de evolución elegido ha sido del primer tipo (ITE), el cual se calcula por diferencia entre la recaudación total prevista de los impuestos compartidos (IRPF, IVA, I.I.EE. sobre Alcohol, Cerveza, Productos Intermedios, Tabaco e Hidrocarburos), sobre los que los Ayuntamientos carecen de capacidad normativa alguna, y las entregas a cuenta a las Comunidades Autónomas y las liquidaciones de ejercicios anteriores de éstas, satisfechas en cada año, siguiendo el criterio de caja. Este índice provisional se revisa a los dos años calculando el índice definitivo en función de la recaudación real.

268. La gestión concreta del sistema de transferencias a lo largo de la última década ha puesto de manifiesto disfunciones evidentes que se han traducido en un alto grado de volatilidad, acentuándose especialmente durante los años de la crisis.

269. Podemos detectar tres componentes esenciales como problemas de gestión de este modelo:

- a) La utilización del *criterio de caja* hace repercutir en las Entidades Locales una parte de las pérdidas procedentes de la existencia de derechos liquidados no cobrados. Frente a esto, el *criterio de devengo* sería más neutral respecto a la eficiencia en la gestión de la Administración del Estado.
- b) Respecto al sistema de *entregas a cuenta y regularización*, los resultados dependen críticamente de la calidad del proceso de presupuestación de la Administración estatal y
- c) La incidencia de los cambios normativos y la consiguiente repercusión en las Entidades Locales de negociaciones externas es fuente de conflictos con el principio de lealtad institucional.

270. En el diseño del nuevo sistema, la Comisión considera que debería elegirse un nuevo índice de evolución que evite los problemas de gestión comentados en el punto anterior y que, en todo caso, debería ser el mismo que se utilice para la financiación autonómica. En este punto tal vez una combinación de ITE (con criterio de devengo) y PIB permitiría aproximar las ventajas de vincular las transferencias a la recaudación de los grandes tributos, moderando a su vez la volatilidad que provocan los ciclos económicos y ganando de este modo en estabilidad.

III.2.1.4 Criterios de distribución horizontal

271. Respecto a los criterios de reparto horizontal, la Comisión considera que debiera 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 ellos, por lo que, en la práctica operan como meras transferencias distribuidas cuyos resultados distan de responder a objetivos claros de equidad, como se puede ver detalladamente en el anexo que acompaña a este informe.

272. 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.

273. En este sentido, y en coherencia con los marcos competenciales y de capacidad de gestión propuestos en apartados anteriores de este Informe, la Comisión considera que los indicadores de necesidad deberían ser diferentes en función del tamaño de los Municipios.

274. Así, para los Municipios de más de 20.000 habitantes, a los que suponemos 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.

275. 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.

276. Respecto a los indicadores de capacidad, las opciones son similares a las comentadas en la discusión sobre los índices de evolución del fondo de transferencias, a saber

- a) Utilizar las bases imponibles de los tributos sobre los cuales las Entidades Locales pueden ejercer su capacidad normativa.
- b) Emplear alguna aproximación macro a esa capacidad.

277. En el primero de los casos, dada la volatilidad de ciertos tributos como el ICIO y el Impuesto que grava las plusvalías de los inmuebles urbanos y los problemas detectados en el pasado para incluir en indicadores de capacidad a otras bases como las del IAE y el Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica, en la práctica el único indicador efectivo resultaba ser el procedente de los valores catastrales en IBI.

278. Respecto a la segunda de las opciones, dada la dificultad, cuando no imposibilidad manifiesta, de acceder a información fiable acerca del PIB municipal, tal vez lo más parecido pudiera ser, con todas sus limitaciones, la utilización de las bases imponibles del IRPF a nivel municipal.

279. Valoradas las diferentes alternativas la Comisión sugiere utilizar un índice de capacidad que incluya ambos componentes (IBI e IRPF).

280. En la medida en que se fueran generalizando los valores de referencia debidamente actualizados para su eventual utilización como base imponible del IBI, estos valores deberían constituir un indicador adecuado de capacidad fiscal local, en términos de homogeneidad territorial y peso cuantitativo en la fiscalidad propia de los Ayuntamientos. Por su parte, las bases imponibles del IRPF (que excluyen por tanto el ejercicio de la progresividad que exageraría los resultados) podrían ser vistos simplíficamente como una aproximación razonable a la capacidad fiscal por el resto de tributos locales.

III.2.1.5 Sistema de transferencias a favor de las Diputaciones Provinciales, Consejos y Cabildos Insulares

281. En lo que atañe a las Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares, el actual marco de transferencias del Estado a las Diputaciones engloba un sistema de participación en tributos cedidos (IRPF, IVA e Impuestos Especiales), un Fondo Complementario de Financiación, las compensaciones por la reforma del Impuesto de Actividades Económicas (Ley 51/2002 y Ley 22/2005) y el Fondo de Asistencia Sanitaria (FAS).

282. Este conjunto heterogéneo de recursos parte, en lo que se refiere a sus dos primeros componentes, del anterior sistema de participación en ingresos del Estado (PIE), siendo en este sentido análogo al que financia a las “grandes ciudades”. Como se ha señalado para el caso de los Ayuntamientos, la Comisión considera que el régimen de cesión de impuestos, en su actual articulación, no recoge adecuadamente las características propias de un sistema de corresponsabilidad fiscal, al no hacer partícipe a la jurisdicción (Administración) receptora de ninguno de los elementos tributarios necesarios para ejercerla.

283. En la práctica, los bajos niveles de cesión hacen que estos ingresos supongan una parte mínima del total de transferencias incondicionales recibidas (21 euros por habitante en 2014). Además, no contribuyen a relacionar la financiación de las Diputaciones con sus necesidades de especialización en su función de Municipio de Municipios que se pretende reforzar, al repartirse de forma muy proporcional al número de habitantes y beneficiar relativamente a las provincias más ricas y pobladas por los criterios de reparto utilizados, especialmente en los impuestos indirectos.

284. Por otro lado, el actual Fondo Complementario de Financiación, calculado en el año base (2004) como diferencia entre la participación anterior y la recaudación de los impuestos mencionados y actualizado con el mismo índice desde entonces para todas las Diputaciones no permite adaptar los recursos a la evolución de las necesidades diferenciales, al no recoger en estos años las variaciones en la población. Es por ello por lo que la Comisión plantea un cambio sustancial en la articulación del sistema de transferencias, en línea con lo propuesto para la financiación municipal y los cometidos asignados en la especialización deseable para este nivel de gobierno.

285. Actualmente, el bloque de programas de gasto provincial asociado a las competencias municipales (protección civil, servicio de prevención y extinción de incendios, protección y mejora del medio ambiente, asistencia social primaria, instalaciones deportivas y transporte colectivo urbano de viajeros), representa casi el 67% de su gasto total.

286. Esta especialización del gasto en competencias municipales, más los servicios de apoyo a la gestión y soporte administrativo, especialmente a los pequeños Municipios, debe constituir, a juicio de la Comisión, la principal función de las Diputaciones, al margen de sus propias competencias en materia de articulación territorial (red de carreteras provinciales, protección del patrimonio histórico artístico, fomento de la actividad económica, etc).

287. En consecuencia, 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).

288. 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 Provinciales participan en aquel Fondo.

289. 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 de menos de 1.000 habitantes en la provincia como variable representativa de la función de 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 la población de la provincia, la población mayor de 65 años, la dispersión de la población, la superficie provincial y, en su caso, alguna otra variable orográfica que tenga en cuenta los costes asociados al ejercicio de las competencias provinciales.

290. 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.

III.2.1.6 Coordinación en materia de competencias y su financiación

291. Dada la profusión de transferencias condicionadas hacia y desde los Municipios para articular fórmulas de colaboración en la gestión y cofinanciación de los servicios desarrollados, la Comisión considera necesario clarificar el marco competencial y el ámbito de cooperación entre distintas Administraciones, en la elección de la fórmula jurídica más adecuada en cada caso para la prestación de los servicios, así como la implantación de un sistema adecuado, transparente y actualizable para determinar la financiación que corresponde a cada parte en los órganos de coordinación correspondientes.

292. En esta línea, la Comisión considera conveniente promover órganos de coordinación con la Comunidad Autónoma respectiva y con los Municipios de su territorio para facilitar la cooperación interjurisdiccional que facilite el buen funcionamiento de las competencias atribuidas a cada administración.

III.2.1.7 Regímenes especiales

293. En el caso de los Cabildos y Consejos insulares, la Comisión propone un sistema similar de participación en los ingresos generales del Estado, sin perjuicio del reconocimiento de las singularidades de estas Administraciones que queden reflejados en la variable de población ajustada.

294. Finalmente, en el caso de las ciudades de Ceuta y Melilla, la Comisión consideraría adecuado integrar sus sistemas de financiación municipal y provincial.

III.2.1.8 Consideraciones para la aplicación de una reforma

295. La eventual modificación de la PIE tanto para los Municipios como para las provincias en el sentido apuntado por la Comisión produciría inevitablemente importantes consecuencias redistributivas en términos de resultados financieros. Por lo tanto, se considera imprescindible aplicar las medidas de modo gradual, a fin de suavizar los efectos de la reforma.

III.2.1.9 Participación en ingresos de las Comunidades Autónomas

296. Por lo que respecta a las PICAs, la realidad actual es que su desarrollo ha sido, en la práctica, marginal.

297. La Comisión considera que al amparo del principio de subsidiariedad consagrado en la Carta Europea de Autonomía Local existe un amplio espacio para que las EE.LL. incrementen el ámbito de gestión en materias que hoy son competencia de las CCAA fundamentalmente; servicios sociales (incluido el desarrollo de la ley de dependencia) y programas deportivos y culturales.

298. Por otra parte, una porción muy elevada de las transferencias realizadas por las CCAA en beneficio de las Entidades Locales son actualmente de carácter condicional (mayoritariamente compensatorias y que por tanto comprometen el presupuesto de las entidades receptoras), y se destinan a cubrir objetivos específicos de las CCAA en su territorio.

299. En este contexto, la Comisión entiende que el despliegue efectivo de las PICAs previstas en la Constitución podría ser el instrumento adecuado tanto para financiar la mencionada ampliación de las competencias locales como para corregir los problemas ocasionados por el diseño actual de las transferencias autonómicas.

300. Una forma razonable de contribuir a constituir PICAs de un tamaño adecuado podría consistir en aportar a las mismas un porcentaje elevado de las actuales transferencias, deshaciendo su condicionalidad, obviamente sin negar el derecho de las CCAA a hacer su propia política territorial en el marco de sus competencias. A ello se añadiría el montante de una estimación del importe del coste de las nuevas competencias asumidas y, en su caso, de los gastos de suplencia, si se decidiese utilizar para su compensación la segunda de las vías propuestas en el punto 30 de este informe.

301. Con ello podrían constituirse nuevas PICAs, que superen la característica de marginalidad que a día de hoy tiene este instrumento financiero, y que se consoliden en el futuro con reglas de evolución similares a las de la PIE, si bien vinculadas a cada territorio.

302. Por último, en lo que respecta a los criterios distributivos, cada Comunidad Autónoma debería fijar los suyos propios, en la medida en que la reducción del espacio territorial permitiría sin duda encontrar indicadores de necesidad homogéneos más ajustados a las características de cada una de ellas.

III-13 Reforma del sistema de transferencias

El sistema de transferencias debería tener como objetivos el equilibrio vertical, estableciendo la cuantía inicial y unos compromisos sobre su evolución y revisión, y el equilibrio horizontal, incluyendo fórmulas de distribución que consideren factores de necesidad relacionados directamente con las competencias, y factores de capacidad relacionados inversamente con las bases tributarias propias.

La Comisión considera que debería elegirse un nuevo índice de evolución que evite problemas de gestión y que debería ser el mismo que se utilice para la financiación autonómica.

La Comisión propone integrar los recursos procedentes del actual Fondo Complementario de Financiación y la participación en tributos del Estado en un único fondo, que, a su vez sea distribuido entre las entidades locales con criterios de necesidad y capacidad fiscal con objetivos niveladores. Se aplicarían diferentes criterios, en función del tamaño de los municipios.

En el caso de las Diputaciones provinciales, Consejos y Cabildos Insulares, 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, siendo objeto de revisión quinquenal y con un criterio de evolución idéntico al aplicable a los municipios. Se considera conveniente trasladar, en la medida de lo posible, las transferencias del Fondo de Asistencia Sanitaria a las Comunidades Autónomas, titulares de la competencia sanitaria.

En todo caso, la Comisión considera conveniente reforzar el escaso peso de la base tributaria en la financiación provincial a través de recargos sobre impuestos municipales y de recargos en el IRPF.

En todo caso, dado la eventual modificación de la PIE se tendría que aplicar de modo gradual a fin de que la convergencia del modelo presente hacia el futuro evite causar daños irreversibles.

Por lo que respecta a las PICAs, la Comisión considera que este bloque de transferencias incondicionales podría ser consolidado a partir de la utilización de diversos instrumentos: (i) la transformación en incondicionales de un porcentaje elevado de las actuales transferencias condicionales aportadas por las CCAA; (ii) la valoración de nuevas competencias fundamentalmente en materia de servicios sociales y programas deportivos y culturales, eventualmente asumidas al amparo del principio de subsidiariedad, y (iii), en su caso, la cuantificación agregada de los gastos de suplencia en los que hubieran incurrido las entidades locales. Cada Comunidad Autónoma establecería sus criterios de distribución.

III.2.2 EL TRANSPORTE URBANO Y METROPOLITANO COLECTIVO EN ESPAÑA: FINANCIACIÓN ACTUAL Y PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN

III.2.2.1 Cuestiones generales

303. Los cambios socioeconómicos sufridos en las últimas décadas han supuesto un incremento muy relevante de la movilidad urbana y un nuevo reparto modal de viajes, con incidencia en el ámbito de los municipios y su entorno. Este nuevo escenario se ha contemplado en la Estrategia Española de Movilidad Sostenible, aprobada en 2009, y en los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) promovidos por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES), y a los que dedica una sección íntegra tanto en lo que se refiere al fomento de los PMUS y de transportes alternativos al privado, como el peatonal, bicicleta y el transporte urbano y metropolitano colectivo (autobús, metro y tranvía).

304. Centrados en el transporte urbano y metropolitano colectivo, la importancia y la necesidad de un buen servicio público de transporte en las ciudades resulta absolutamente perceptible como muestran algunas cifras que son incuestionables, entre otras:

- Uno de cada tres accidentes mortales ocurre en ciudad.
- La circulación urbana genera el 40% del CO₂ y el 70% de emisiones de otros contaminantes de transporte.
- La circulación urbana genera emisiones de óxido nitroso y monóxido de carbono que constituyen un importante problema de salud y que se verían aliviadas por un transporte urbano eficiente.
- Más del 80% del PIB se genera en zonas urbanas.

305. Son múltiples las ventajas que presenta el transporte colectivo sobre el privado y, sin duda, entre las más relevantes, podemos destacar:

- Garantiza el derecho social a desplazarse libremente y en igualdad de condiciones a las personas y sirve de corrección de las diferencias de capacidad económica.
- Disminuye la brecha diferencial de posibilidades de desplazamiento entre las personas con y sin discapacidades.
- Facilita el desarrollo económico y social de las ciudades.
- Es sensiblemente más eficiente desde la perspectiva económica y de sostenibilidad.

III.2.2.2 La financiación del transporte urbano colectivo: situación actual y perspectivas

306. La forma de financiación del transporte urbano colectivo en España presenta la siguiente estructura:

- a) Ingresos directos: Tarifas, publicidad y otros ingresos.
- b) Ingresos procedentes de la Administración Central del Estado: Contrato-Programa para Madrid, Barcelona y Canarias y subvención para el resto de los municipios [Fondo de reparto según un criterio de demanda (proporcional al número de viajeros); otro de oferta (proporcional al número de kilómetros de red en trayecto de ida), y otro financiero (inversamente proporcional al déficit de explotación medio por billete), habiéndose incluido en los últimos años también elementos medioambientales].
- c) Ingresos procedentes de las Comunidades Autónomas: Ayudas a metros y tranvías a través de consorcios u otras entidades, apoyo para la creación de Autoridades del Transporte (no está generalizado) y otras ayudas de fomento del transporte colectivo.
- d) Ingresos procedentes de los propios Ayuntamientos: Subvenciones al déficit de explotación de empresas públicas y subvenciones tarifarias a favor de empresas privadas concesionarias (o con las que haya contratado la prestación) del servicio.

307. En términos medios, los ingresos tarifarios representan entre un 36% y un 45% de los costes operativos de las empresas que prestan el servicio de transporte público urbano en España. En términos comparados, el importe del billete en España supone algo más de la mitad del importe fijado en las principales ciudades europeas. Sin embargo, considerando el poder adquisitivo (corrigiendo aquel dato por el nivel de renta media por habitante), el esfuerzo que realizan los ciudadanos es muy similar al realizado en los países de nuestro entorno.

El resto de los ingresos son subvenciones provenientes de las tres Administraciones Públicas concernidas (Estado, Comunidades Autónomas y Municipios), que se sitúan en el intervalo entre el 55%-64% de los costes operativos, según el Municipio y la Comunidad Autónoma a la que pertenezca. Las citadas subvenciones deben cubrir, por tanto, el margen negativo entre el precio que paga el ciudadano por el viaje y el coste “razonable” del servicio, cuantificable mediante otros parámetros como el número de kilómetros recorridos, el número de usuarios,... En ese contexto es fundamental que el coste real del servicio se determine con una metodología de cálculo objetiva, contrastada y común para todos los operadores.

308. Las ayudas de las Comunidades Autónomas al transporte urbano y metropolitano colectivo son muy diversas y, con alguna excepción, son poco significativas en la estructura financiera de los operadores en el caso del transporte público urbano de superficie prestado por flotas de autobuses. Sin embargo, sí es una modalidad significativa de financiación cuando el transporte colectivo se realiza por metro o tranvía.

309. El Estado apoya al transporte colectivo urbano y metropolitano diferenciando entre dos grandes grupos de beneficiarios: Madrid/Barcelona/Canarias y el resto de los municipios españoles. La subvención media por habitante en el año 2013 fue, para el primer grupo, de 21,9 euros (19,9 euros en el caso de Madrid; 26,2 euros, en el de Barcelona y 15,54 euros, en el de Canarias), mientras que para el segundo fue de 3,05 euros de media para el conjunto de municipios. Por viajero la media de subvención para el primer grupo, los que poseen contrato programa, es de 0,40 euros y para el segundo de 0,05 euros. De esta forma parece evidenciarse una desigual asignación de recursos, si bien es preciso tener en cuenta que los destinatarios de las subvenciones son las Comunidades Autónomas en los casos singulares antes citados: a favor del Consorcio Regional de Transportes de Madrid, o de la Autoridad del Transporte Metropolitano de Barcelona, o de la Comunidad Autónoma de Canarias (en este caso para la financiación de las necesidades correspondientes al transporte regular de viajeros de las distintas Islas)

310. Las subvenciones de la Administración General del Estado al transporte colectivo urbano tienen su fundamento en la disposición adicional quinta del TRLRHL, que plantea diversas fórmulas de financiación: i) Establecimiento de contratos-programa; ii) subvenciones destinadas a la financiación de inversiones de infraestructura de transporte, y iii) subvenciones finalistas para el sostenimiento del servicio, otorgadas en función del número de usuarios y de los respectivos ámbitos territoriales. De estas fórmulas se ha optado desde 1990 por la última, habiendo influido, quizás, en la decisión adoptado en aquel momento que, en el antiguo Fondo Nacional de Cooperación Municipal, existió una financiación específica, mediante subvenciones, destinada al transporte público colectivo urbano (que se distribuían proporcionalmente al déficit de explotación). Las citadas subvenciones han pasado, desde 1990, de representar un 33%, a menos de un 20%, en la actualidad, del importe total de las aportaciones de la Administración General del Estado al transporte.

Un factor relevante en esa evolución lo conforma el hecho de que en los últimos cinco años se ha reducido la cuantía de aquellas subvenciones, pasando de 70,7 millones de euros en 2011 a 51,0 millones de euros en 2016.

311. La distribución de aquellas subvenciones entre los Municipios se hace, actualmente, con arreglo a las siguientes variables, criterios y pesos relativos, que se definen en las anuales Leyes de Presupuestos Generales del Estado:

- a) Inversamente proporcional al déficit medio por billete (85%).

- b) Directamente proporcional a la longitud de la red (5%).
- c) Directamente proporcional a la relación viajeros/habitante (5%).
- d) Considerando determinados criterios de gestión y medioambientales (5%)

Esta estructura de asignación de las subvenciones sólo ha experimentado una reciente modificación (en 2014) consistente en la inclusión de criterios medioambientales, lo que supuso minorar la relevancia del criterio de déficit en un 5%, que pasó del 90% al 85% del importe total de las subvenciones.

312. Los cambios producidos en el diseño urbano y en las infraestructuras de las ciudades, derivados del crecimiento de sus poblaciones, así como en la percepción social de la sostenibilidad medioambiental y de la calidad del servicio, están poniendo de manifiesto carencias en el actual modelo de financiación del transporte urbano y metropolitano colectivo, que debería considerar factores relacionados con aquellos cambios y que debería contribuir al fomento de la movilidad, la sostenibilidad y la mejora de la calidad del servicio. Para ello, es necesaria una financiación suficiente y previsible de modo que la prestación del servicio sea financieramente sostenible y responda a unos niveles adecuados de calidad, exigiendo a los operadores el máximo nivel de transparencia económico-financiera de la gestión desarrollada.

313. En cuanto a la financiación del servicio del transporte público colectivo, si se pretende que el esfuerzo financiero que realicen los usuarios para el sostenimiento de aquél se sitúe en niveles parejos al que asumen los ciudadanos de otros países de nuestro entorno, la recaudación tarifaria, o el aumento medio de los precios de los billetes, se estima que no debería sobrepasar el 10%-20% de las tarifas actuales.

314. Por lo que se refiere a las ayudas de las Administraciones, si las competencias están repartidas entre las mismas, el esfuerzo también debe ser, igualmente, distribuido entre ellas y no necesariamente con el mismo peso. Probablemente con un esfuerzo superior para las Comunidades Autónomas y Municipios que para la Administración Central del Estado. En todo caso, la estabilidad y garantía de las subvenciones a largo plazo es fundamental para la necesaria planificación de la gestión de las empresas del transporte y, por ende, para aumentar la eficiencia y la calidad del servicio.

315. Por lo que se refiere a la Administración Central del Estado, respecto a la financiación del transporte urbano y metropolitano colectivo, cabría realizar actuaciones con distinto horizonte temporal:

- a) A corto plazo: disminuir progresivamente hasta su total eliminación el peso relativo de la variable déficit medio por billete e incorporar otras variables a la asignación de subvenciones estatales (o *Fondo de*

reparto) para que sean más acordes con el incremento exponencial de los costes operativos, a medida que aumenta la población y tengan en cuenta otras realidades como la utilización de autobuses con nuevas fuentes de energía, la mejora de la gestión a través de indicadores de eficiencia, eficacia y economía, la calidad del servicio a través de número de líneas, de paradas, frecuencia, uso de nuevas tecnologías, kilómetros de carril bus,...

- b) A medio plazo: ampliar la utilización de los contratos-programas a ciudades con un intervalo de población entre 300.000 y hasta 800.000 habitantes, con posibilidades de exigencias más puntuales o concretas sobre objetivos, y penalizaciones, en su caso, por parte del Estado, que redujeran las diferencias tan significativas de subvenciones por habitante/viajero entre las ciudades con contrato-programas actuales (Madrid y Barcelona) y otras ciudades de dimensión considerable, y que no se corresponden con diferencias similares en sus costes operativos de transporte por habitante/viajero.
- c) A largo plazo: desarrollo de una Ley del Transporte Urbano y Metropolitano colectivo desde una perspectiva integral de la movilidad y sostenibilidad. Teniendo en cuenta que las competencias son compartidas, la norma debería ser resultado de un consenso entre las tres Administraciones: Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, con participación de la FEMP y de organizaciones y asociaciones con experiencia en la materia. La norma debe resolver las principales lagunas que tiene el modelo de financiación actual, a saber:
 - a. Incorporación, de forma generalizada, de la figura de la Autoridad del Transporte, que facilite la coordinación entre los diversos medios de transportes y las administraciones.
 - b. Formalización de planes de actuación a medio y largo plazo. En el transporte, dada la importancia de las inversiones y su coordinación, la falta de planificación a largo plazo dificulta, en gran medida, las posibilidades de una gestión eficiente.
 - c. Desarrollo de un modelo de financiación que fomente la eficiencia y la sostenibilidad del transporte colectivo.
 - d. Los modelos de financiación aplicados en países europeos: Francia, Italia o Alemania, son buenas referencias para tener en cuenta.

La Comisión propone que, dado que el aumento del coste del transporte urbano colectivo es más que proporcional a medida que aumenta la población de las ciudades, como se ha demostrado en numerosos estudios, la distribución de las subvenciones entre los Municipios debería incluir una estratificación,

considerando la población de cada uno de aquéllos y, además, la establecida en las áreas metropolitanas en las que aquéllos se ubiquen. Con ello se tendría en cuenta la movilidad de los ciudadanos de las capitales y las ciudades de sus conurbaciones. Completaría ese marco, la aplicación para Municipios con un nivel de población determinado de Contratos-Programa que valoren de forma más objetiva las singularidades de cada uno, quedando excluidos del *Fondo de reparto* de subvenciones de aplicación general.

Considerando la diversidad de situaciones en el territorio nacional, el marco competencial en materia de transporte y la dispersión normativa sobre ésta, la Comisión propone la elaboración de una Ley estatal sobre el modelo de financiación del transporte urbano colectivo, que, como marco de referencia, contemple igualdad de regulación a operadores similares e igualdad de acceso de los ciudadanos con similares niveles de calidad.

III-14 Reforma de la financiación del transporte público

La Comisión propone la recuperación de la aportación de recursos de 2011 en un plazo establecido y razonable para que se permita una mejora en la planificación de nuevas inversiones. Asimismo, se propone actualizar anualmente la cantidad resultante con el índice general que se aplique al resto de las transferencias generales.

Asimismo, propone modificar los criterios de distribución de la subvención que actualmente se financia con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, eliminando cualquier referencia al déficit de explotación e incorporando variables medioambientales y otras relacionadas con la renovación de flota, eficiencia,... La distribución de las subvenciones entre los Municipios debería incluir una estratificación, considerando la población de cada uno de aquéllos y, además, la establecida en las áreas metropolitanas en las que aquéllos se ubiquen. Estos criterios se tendrían que trasladar, igualmente, a la distribución de recursos en el caso de que se establezca la alternativa de suscripción de Contratos-Programa.

La Comisión considera que podría establecerse la aplicación para Municipios con un nivel de población determinado de Contratos-Programa que valoren de forma más objetiva las singularidades de cada uno, quedando excluidos del Fondo de reparto de subvenciones de aplicación general.

Por último, se propone por la Comisión la elaboración de una Ley estatal sobre el modelo de financiación del transporte urbano colectivo, que sirva de referencia a todas las Administraciones Públicas.

ANEXOS

ANEXO I. DIMENSIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN ESPAÑA. DATOS Y CIFRAS

MARCO GENERAL¹

El análisis de la dimensión y evolución de la actividad financiera y presupuestaria de la Administración Local en España presenta cierta complejidad, dada su variada composición. Globalmente considerada, su dimensión en términos de contabilidad nacional permite disponer de indicadores comparables con nuestro contexto económico-institucional más cercano (Unión Europea, eurozona y países con un grado de descentralización similar, como es el caso de Alemania, Bélgica o Austria).

A efectos prácticos, este subsector está compuesto por los siguientes tipos de unidades institucionales, con diferente relevancia y cometidos:

Los Ayuntamientos (8.116 más dos Ciudades Autónomas en 2014, de los que 6.814 tienen menos de 5 mil habitantes y 905 entre 5 y 20 mil), las Diputaciones Provinciales (38) y Forales (3), los Consejos y Cabildos Insulares (11), así como por los órganos de gobierno y administración de las Áreas Metropolitanas (3), las Mancomunidades de Municipios (977), las Comarcas (81) u otras entidades que agrupen varios municipios (76) y las entidades de ámbito territorial inferior al municipal (3.714).

Los organismos autónomos (1.149) y demás entes públicos dependientes (55) de la Corporación Local. Las sociedades mercantiles públicas (1.331 más 238 participadas) y las instituciones sin fines de lucro y consorcios (457).

Resulta necesario destacar algunas precisiones sobre las diferencias en el ámbito de la consolidación y la imputación temporal y económica de determinados ingresos locales.

El criterio general establecido en contabilidad nacional para la imputación de la mayor parte de los ingresos, y en concreto para los impuestos y cotizaciones sociales, es el devengo. No obstante, hay excepciones. En el **presupuesto**, los ingresos de naturaleza fiscal, así como los ingresos asimilados que se recogen en los capítulos 1 a 3, el registro

¹ Salvo que se indique otra cosa, la fuente de información es Ministerio de Hacienda y Función Pública, Secretaría General de Financiación Autonómica y Local.

se realiza **en el momento en que se reconoce el derecho**. Por el contrario, **en contabilidad nacional, el criterio** para la imputación de los ingresos fiscales y asimilados o directamente relacionados con ellos y con efecto en el déficit público, **es el de caja**. Por tanto, a efectos de la elaboración de las cuentas de contabilidad nacional, las rúbricas de impuestos se registran por el importe total realizado en caja en cada ejercicio, ya sea de corriente o de cerrados. Estos criterios se aplicarán igualmente a aquellos conceptos que, en términos de contabilidad nacional, tengan la consideración de impuestos y aparezcan registrados contablemente en otros capítulos del presupuesto de ingresos. No obstante, **este tratamiento no se aplica a los impuestos cedidos parcialmente por el Estado** a determinadas Corporaciones Locales, como son el IRPF, el IVA y los Impuestos especiales de fabricación. Esta excepción, sin embargo, no es aplicable a las Diputaciones Forales del País Vasco ni a los Cabildos Insulares Canarios, cuyos impuestos son objeto de este ajuste como consecuencia de sus sistemas tributarios especiales.

En estos casos, **las Corporaciones Locales generalmente imputan a los capítulos 1 “impuestos directos” y 2 “impuestos indirectos” del presupuesto de ingresos, los recursos derivados de los impuestos cedidos en el momento en que tienen conocimiento de su importe**, y al capítulo 4 “transferencias corrientes”, los ingresos procedentes de los Fondos Complementario de Financiación y de Financiación de Asistencia Sanitaria. **En contabilidad nacional**, los pagos mensuales a cuenta de los impuestos cedidos y de los Fondos Complementario de Financiación y de Financiación de Asistencia Sanitaria **se registran en el período en que se pagan**, y la **liquidación definitiva resultante, en el momento en que se determina su cuantía y se satisface**.

El Reglamento (UE) N° 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (**SEC 2010**) establece la metodología de elaboración de las **cuentas económicas que se publiquen a partir del 1 de septiembre de 2014**. El cambio que se produce en relación a la serie anterior en materia de impuestos afecta a su asignación entre los subsectores. En el SEC 2010 se dispone que los impuestos **deben asignarse a la unidad de las administraciones públicas que esté habilitada para exigir el impuesto**, ya sea como parte principal o en virtud de delegación de poderes, y **tenga la facultad**

discrecional para establecer y modificar el tipo del impuesto. La aplicación de este criterio afecta a los casos siguientes de cesión de impuestos recaudados por el Estado:

A las Entidades Locales en régimen de cesión y para los impuestos de **IRPF, IVA y determinados Impuestos Especiales** (Alcohol, Cerveza, Tabaco, Hidrocarburos y Productos Intermedios). En el SEC 1995 estos impuestos se registraban en las cuentas del subsector de las Corporaciones Locales, como impuestos propios de las unidades locales y, simultáneamente, como menores impuestos del Estado. En el SEC 2010 se registran como impuestos del Estado, y se imputan como gasto del Estado a las entidades locales en **concepto de transferencias corrientes entre Administraciones Públicas.**

En el caso de las **Comunidades Autónomas** ocurre lo mismo, salvo en el **IRPF cedido**, donde se mantiene el tratamiento como impuesto de estas Administraciones y, como tal, se registra en sus cuentas, debido a su facultad discrecional sobre la imposición de la tarifa autonómica del impuesto.

Finalmente, algunas unidades públicas locales reciben **“tasas” de los usuarios** por la prestación de determinados servicios. A efectos de contabilidad nacional estas “tasas” deben tratarse como “ventas” si la unidad pública está prestando un servicio real y si los pagos guardan una proporción clara con los costes de la provisión del mismo. Por el contrario, si la exigencia de tasas por las entidades públicas está desligada de una producción real de servicios o su cuantía no está relacionada con los costes de prestación del servicio, los pagos deberán tratarse como impuestos.

Teniendo en cuenta estas precisiones, las **principales magnitudes fiscales relativas a la dimensión comparada** permiten contextualizar a la hacienda local española respecto a su dimensión relativa, el grado de saneamiento de sus finanzas, la composición de sus ingresos y el tipo de impuestos y la naturaleza de sus gastos, a través de las funciones que desarrolla.

Los cuadros números 1.1 al 1.9 presentan con cierto nivel de detalle información de este tipo relativa a la evolución de ingresos, gastos, déficit y deuda, así como de las estructuras o composición relativa de los sistemas de financiación y de la estructura funcional del gasto local.

Cuadro 1.1

DIMENSIÓN COMPARADA DE LA HACIENDA LOCAL

2015	Gasto local %/PIB	Ingreso local %/PIB	Gasto local/h	Gasto local /% AAPP
Unión Europea	11,1	11,1	3.205	23,4
Eurozona	9,9	10,0	3.054	20,4
Bélgica	7,2	7,2	2.622	13,3
Alemania	7,8	7,9	2.901	17,7
España	6,0	6,5	1.393	13,7
Austria	8,6	8,6	3.428	16,8

Fuente: Eurostat y elaboración propia

Cuadro 1.2

DÉFICIT Y DEUDA LOCAL

2015					
Déficit y deuda local y AAPP %/PIB	AAPP déficit	AAPP deuda	CCLL déficit	Saldo local m.euros	CCLL deuda
Unión Europea	-2,4	85,0	0,1	9.784,7	5,9
Eurozona	-2,1	90,4	0,1	14.513,0	6,3
Bélgica	-2,5	105,8	0,1	260,6	5,7
Alemania	0,7	71,2	0,1	4.222,0	5,0
España	-5,1	99,8	0,5	5.094,0	3,3
Austria	-1,0	85,5	0,0	-16,7	4,0

Fuente: Eurostat y elaboración propia

Cuadro 1.3

EVOLUCIÓN DEL GASTO LOCAL

Gasto público local %/PIB	2008	2015	2015/08
Unión Europea	11,3	11,1	-1,8%
Eurozona	10,0	9,9	-1,0%
Bélgica	6,8	7,2	5,9%
Alemania	7,3	7,8	6,8%
España	6,5	6,0	-7,7%
Austria	8,1	8,6	6,2%

Fuente: Eurostat y elaboración propia

Cuadro 1.4

EVOLUCIÓN DEL INGRESO LOCAL

Ingreso público local %/PIB	2008	2015	2015/08
Unión Europea	11,1	11,1	0,0%
Eurozona	9,8	10,0	2,0%
Bélgica	7,1	7,2	1,4%
Alemania	7,6	7,9	3,9%
España	6,0	6,5	8,3%
Austria	8,0	8,6	7,5%

Fuente: Eurostat y elaboración propia

Cuadro 1.5

EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO LOCAL DURANTE LA CRISIS

Déficit (-) público local millones euros	2008	2015	2015/08
Unión Europea	-29.580	9.785	-133,1%
Eurozona	-19.252	14.513	-175,4%
Bélgica	763	261	-65,8%

Alemania	6.657	4.222	-36,6%
España	-5.375	5.094	-194,8%
Austria	-255	-17	-93,5%

Fuente: Eurostat y elaboración propia

Cuadro 1.6

COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS LOCALES

2015 %/Ingresos locales	%Impuestos	% Transf.ctes	% Transf.capital	%Otros ingresos
Unión Europea	38,1	43,9	4,9	13,1
Eurozona	42,1	38,8	4,5	14,6
Bélgica	38,6	45,3	3,2	12,9
Alemania	42,0	35,9	5,5	16,6
España	52,9	34,5	6,4	6,1
Austria	18,7	62,9	3,3	15,0

Fuente: Eurostat y elaboración propia

Cuadro 1.7

PESO RELATIVO DE LOS IMPUESTOS LOCALES

2015 Financiación local	Impuestos/PIB	Transf/PIB	Otros/PIB
Unión Europea	4,2	5,4	1,5
Eurozona	4,3	4,4	1,3
Bélgica	2,8	3,5	0,9
Alemania	3,3	3,2	1,4
España	3,5	2,6	0,4
Austria	1,6	5,7	1,3

Fuente: Eurostat y elaboración propia

Cuadro 1.8

COMPOSICIÓN DE LOS IMPUESTOS LOCALES

2015 %Impuestos locales	Producción	Renta y riqueza	Capital	Otros
Unión Europea	41,5	51,1	0,5	7,0
Eurozona	54,2	39,1	0,6	6,0
Bélgica	49,2	29,8	0,0	20,9

Alemania	17,8	74,4	0,0	7,8
España	67,9	22,4	7,5	2,2
Austria	75,2	1,3	0,0	23,5

Fuente: Eurostat y elaboración propia

Cuadro 1.9

ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL GASTO LOCAL

2015	Unión Europea	Eurozona	Bélgica	Alemania	España	Austria
Gasto funcional Local %/PIB						
Total	11,1	9,9	7,2	7,8	6,0	8,6
Servicios generales	1,5	1,7	1,3	1,4	2,2	1,4
Defensa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Orden público	0,4	0,3	0,9	0,3	0,5	0,2
Asuntos Económicos	1,4	1,5	0,6	1,1	1,0	1,0
Medio Ambiente	0,6	0,6	0,5	0,3	0,6	0,2
Vivienda	0,4	0,4	0,2	0,3	0,3	0,2
Sanidad	1,5	1,4	0,1	0,2	0,1	2,0
Ocio, cultura y religión	0,6	0,6	0,6	0,5	0,7	0,5
Educación	1,9	1,4	1,5	1,2	0,2	1,4
Protección Social	2,7	1,9	1,5	2,7	0,5	1,9
2015	Unión Europea	Eurozona	Bélgica	Alemania	España	Austria
Gasto funcional Local/AAPP						
Total	23,5	20,4	13,4	17,7	13,7	16,7
Servicios generales	24,2	25,8	16,0	23,7	33,8	20,3
Defensa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Orden público	23,5	16,7	56,3	15,0	35,7	
Asuntos Económicos	32,6	33,3	9,2	35,5	22,7	16,1
Medio Ambiente	75,0	75,0	55,6	50,0	66,7	50,0
Vivienda	66,7	66,7	66,7	75,0	60,0	50,0
Sanidad	20,8	19,4	1,3	2,8	1,6	25,0
Ocio, cultura y religión	60,0	54,5	50,0	50,0	63,6	41,7
Educación	38,8	29,8	23,4	28,6	4,9	28,0
Protección Social	14,1	9,5	7,4	14,2	2,9	8,8
2015	Unión Europea	Eurozona	Bélgica	Alemania	España	Austria
Gasto funcional Local (Composición)						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Servicios generales	13,5	17,2	18,1	17,9	36,7	16,3

Defensa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Orden público	3,6	3,0	12,5	3,8	8,3	2,3
Asuntos Económicos	12,6	15,2	8,3	14,1	16,7	11,6
Medio Ambiente	5,4	6,1	6,9	3,8	10,0	2,3
Vivienda	3,6	4,0	2,8	3,8	5,0	2,3
Sanidad	13,5	14,1	1,4	2,6	1,7	23,3
Ocio, cultura y religión	5,4	6,1	8,3	6,4	11,7	5,8
Educación	17,1	14,1	20,8	15,4	3,3	16,3
Protección Social	24,3	19,2	20,8	34,6	8,3	22,1

Fuente: Eurostat y elaboración propia

Tanto en porcentaje del PIB, como en euros por habitante se pueden constatar los siguientes resultados:

La **dimensión relativa** de la hacienda local española (6% del PIB en 2015) es **menor que la de nuestro entorno** (11,1% en UE), **con un mayor superávit fiscal** (0,5% frente a 0,1%) **y un menor nivel de endeudamiento** (3,3% frente a 5,9%).

Desde la crisis de 2008 se ha producido un fuerte **descenso del gasto local en España** (-7,7% en términos de PIB), muy superior al de los países de nuestro entorno (-1,8%), **mientras los ingresos han aumentado a un mayor ritmo (8,3%)**. Esto ha permitido pasar de una situación de déficit de la hacienda local española a mantener un superávit desde 2012 (-0,5% del PIB en 2008 a 0,5% en 2015)

El **peso relativo de los impuestos en su financiación** (52,9% de sus ingresos) es más importante que la media (38,1%) y le otorga una mayor autonomía fiscal.

Su **estructura de gasto está más orientada a las funciones tradicionales**, manteniendo un **peso relativo menor en las prestaciones características del Estado de Bienestar** (0,8% del PIB en protección social, sanidad y educación, frente al 6,1% en la UE).

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA Y FUNCIONAL DEL GASTO.

Los cuadros 1.10 a 1.12 muestran la evolución en términos de contabilidad nacional de las principales magnitudes de la hacienda local española, esto es, el gasto público presentado conforme a su clasificación funcional, los recursos y empleos del conjunto de las Entidades Locales y los principales agregados macroeconómicos y saldos contables por tipos de Administración Pública.

Por su parte, los cuadros 1.13 a 1.16 expresan la información en términos de contabilidad presupuestaria referida a 2015, último año con liquidaciones presupuestarias completamente cerradas. En este segundo caso, la información ofrecida contiene datos agregados y por tramos de población de gasto local tanto conformes a la clasificación económica, como a la funcional.

Cuadro 1.10

GASTO FUNCIONAL DE LAS ENTIDADES LOCALES

Clasificación funcional	2015	2015/04	2015/14	2015%/Total	2015/AAPP
Servicios públicos generales	23.293	41,6%	3,3%	36,0%	33,3%
Órganos ejecutivos y legislativos, asuntos financieros fiscales	2.521	3,0%	2,0%	3,9%	14,2%
Servicios generales	8.272	67,2%	1,8%	12,8%	72,1%
Transacciones de la deuda pública	1.082	45,4%	-35,9%	1,7%	3,1%
Transferencias de carácter general entre distintos niveles de gobierno	11.357	37,0%	11,2%	17,6%	
Orden público y seguridad	5.073	30,6%	2,6%	7,8%	23,3%
Servicios de policía	3.849	23,8%	1,9%	5,9%	28,0%
Servicios de protección contra incendios	1.224	57,7%	4,8%	1,9%	71,2%
Asuntos económicos	10.816	54,6%	5,2%	16,7%	22,9%
Asuntos generales de economía, comerciales y laborales	3.086	112,2%	6,3%	4,8%	26,5%
Transporte	6.647	42,9%	4,7%	10,3%	35,4%
Protección del medio ambiente	6.456	29,2%	0,9%	10,0%	69,5%
Gestión de los residuos	4.958	54,0%	0,7%	7,7%	94,4%
Gestión de las aguas residuales	1.021	79,8%	1,1%	1,6%	66,8%
Reducción de la contaminación	185	-82,4%	3,4%	0,3%	81,1%
Vivienda y servicios comunitarios	3.172	-32,3%	-2,9%	4,9%	61,0%
Desarrollo de la comunidad	928	619,4%	-8,2%	1,4%	52,2%
Desarrollo de la vivienda	594	-83,5%	2,8%	0,9%	62,2%
Abastecimiento de agua	537	-10,2%	-6,3%	0,8%	46,3%
Alumbrado público	1.075	206,3%	0,8%	1,7%	100,0%
Salud	818	30,9%	8,3%	1,3%	1,2%
Servicios a pacientes externos/Servicios hospitalarios	455	5,6%	18,5%	0,7%	0,9%
Servicios de salud pública	347	88,6%	-2,3%	0,5%	38,2%
Ocio, cultura y religión	7.096	32,6%	3,8%	11,0%	58,6%
Servicios deportivos y de ocio	3.470	41,7%	2,1%	5,4%	89,1%
Servicios culturales	3.084	24,1%	5,3%	4,8%	64,3%
Educación	2.262	2,8%	2,3%	3,5%	5,1%
Educación preescolar y primaria	1.815	-9,4%	2,3%	2,8%	10,5%

Protección social	5.713	40,4%	2,2%	8,8%	3,1%
Enfermedad e incapacidad	888	85,4%	1,1%	1,4%	3,5%
Vejez	2.138	88,4%	1,5%	3,3%	2,2%
Familia y niños	689	56,6%	1,8%	1,1%	9,9%
Exclusión social n.e.c.	711	-53,0%	2,6%	1,1%	24,1%
Protección social n.e.c.	1.237	192,4%	3,9%	1,9%	42,1%
Total	64.699	31,3%	3,0%	100,0%	13,7%

Cuadro 1.11

RECURSOS Y EMPLEOS DE LAS ENTIDADES LOCALES

Cuentas CCLL	2015	2015/04	2015/14	2015%/Total	2015/AAPP
RECURSOS NO FINANCIEROS	69.793	41,3%	2,2%	100,0%	16,8%
RECURSOS CORRIENTES	65.314	48,9%	1,8%	93,6%	16,0%
Producción de mercado	5.346	50,1%	-4,2%	7,7%	41,7%
Pagos por otra producción no de mercado	1.367	195,2%	-7,6%	2,0%	32,8%
Impuestos del tipo valor añadido IVA	5.815	37,8%	5,0%	8,3%	8,3%
Impuestos sobre los productos, excluido IVA e importaciones	2.473	-35,5%	2,5%	3,5%	6,7%
Otros impuestos sobre la producción	16.728	96,5%	2,4%	24,0%	80,7%
Intereses	378	24,8%	-16,6%	0,5%	9,2%
Impuestos sobre la renta	5.633	33,4%	1,7%	8,1%	5,4%
Otros impuestos corrientes	2.651	46,3%	-0,7%	3,8%	66,7%
Cotizaciones sociales imputadas	272	1,5%	9,7%	0,4%	3,5%
Transferencias corrientes entre administraciones públicas	22.330	51,8%	3,8%	32,0%	
Otras transferencias corrientes	1.674	19,2%	-3,2%	2,4%	27,0%
RECURSOS DE CAPITAL	4.479	-18,5%	8,0%	6,4%	66,5%
Impuestos sobre el capital	2.753	64,0%	16,3%	3,9%	43,3%
Transferencias de capital entre administraciones públicas	1.312	-54,1%	-2,7%	1,9%	
Ayudas a la inversión	271	-56,1%	2,7%	0,4%	5,8%

Otras transferencias de capital	143	-58,2%	-14,9%	0,2%	24,3%
EMPLEOS NO FINANCIEROS	64.699	31,3%	3,0%	100,0%	13,7%
EMPLEOS CORRIENTES	57.341	43,0%	2,3%	88,6%	13,1%
Remuneración de asalariados	21.514	48,8%	3,0%	33,3%	18,1%
Consumos intermedios	19.551	46,4%	0,1%	30,2%	34,2%
Subvenciones a los productos	1.418	29,3%	-4,2%	2,2%	16,3%
Otras subvenciones a la producción	60	-50,8%	30,4%	0,1%	1,6%
Intereses	722	17,6%	-45,3%	1,1%	2,2%
Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie	478	0,2%	5,5%	0,7%	0,3%
Transferencias sociales en especie: producción adquirida en el mercado	684	167,2%	0,4%	1,1%	2,4%
Transferencias corrientes entre administraciones públicas	11.162	38,4%	11,5%	17,3%	
Otras transferencias corrientes	1.560	3,0%	8,0%	2,4%	28,3%
EMPLEOS DE CAPITAL	7.358	-19,8%	8,7%	11,4%	22,1%
Formación bruta de capital fijo	6.199	-25,3%	15,2%	9,6%	23,0%
Transferencias de capital entre administraciones públicas	195	-14,5%	-2,5%	0,3%	
Ayudas a la inversión	457	-41,2%	-17,7%	0,7%	10,2%
Otras transferencias de capital	28	86,7%	-68,9%	0,0%	1,1%
AHORRO (TRC-TEC)	7.973	110,8%	-1,5%	12,3%	-27,9%
CAP. (+) O NEC. (-) DE FINANCIACIÓN	5.094	4448,2%	-6,9%	7,9%	-9,2%
SALDO PRIMARIO	5.816	701,1%	-14,4%	9,0%	-26,5%
PIB			24,9%	3,7%	

Cuadro 1.12

MAGNITUDES Y SALDOS CONTABLES POR ADMINISTRACIONES

Operaciones y saldos contables	Admones. Públicas	Admón. Central	Admón. Regional	Admón. Local	Fondos de la S.Social
2015/04					
Producción	44,8%	36,5%	48,2%	49,1%	8,1%
Consumos intermedios	47,7%	38,8%	56,1%	46,4%	-13,0%
<i>Valor añadido bruto</i>	43,8%	36,0%	45,8%	51,2%	18,5%
Consumo de capital fijo	55,6%	40,2%	69,9%	59,7%	16,9%
<i>Valor añadido neto</i>	41,3%	34,3%	42,5%	49,0%	18,7%
Remuneración de los asalariados	41,0%	33,9%	42,2%	48,8%	18,5%
<i>Renta disponible neta</i>	-11,6%	-64,3%	10,6%	54,5%	-162,0%
<i>Renta disponible ajustada neta</i>	-58,0%	-69,2%	-72,1%	56,5%	-209,9%
Gasto en consumo final	41,0%	34,4%	42,5%	47,5%	10,6%
Formación bruta de capital	-21,2%	-34,2%	-5,9%	-25,5%	-65,4%
2015 millones euros					
Producción	204.314	42.356	110.985	47.054	3.919
Consumos intermedios	57.142	8.928	27.622	19.551	1.041
<i>Valor añadido bruto</i>	147.172	33.428	83.363	27.503	2.878
Consumo de capital fijo	27.588	9.587	11.745	5.951	305
<i>Valor añadido neto</i>	119.584	23.841	71.618	21.552	2.573
Remuneración de los asalariados	119.125	23.707	71.353	21.514	2.551
<i>Renta disponible neta</i>	152.325	13.195	104.575	42.736	-8.181
<i>Renta disponible ajustada neta</i>	36.590	10.580	6.295	31.119	-11.404
Gasto en consumo final	208.489	37.942	125.446	40.714	4.387
<i>Ahorro neto</i>	-64.369	-33.695	-22.666	2.036	-10.044
Formación bruta de capital	26.908	7.894	12.721	6.184	109
Capacidad (+)/Necesidad (-) de financiación	-55.163	-28.385	-18.722	5.094	-13.150

Cuadro 1.13

OBLIGACIONES RECONOCIDAS DE LAS ENTIDADES LOCALES POR POLÍTICAS DE GASTO

Obligaciones reconocidas miles euros y % 2015/14	E.Locales	Ayuntamientos	Resto E.Locales	E.Locales	Ayuntamientos
Deuda Pública	743.309	636.422	106.888	-41,8%	-43,6%
Servicios públicos básicos	19.523.169	18.024.398	1.498.771	6,8%	7,6%
Seguridad y movilidad ciudadana	4.965.600	4.697.448	268.152	8,8%	9,2%
Vivienda y urbanismo	4.934.619	4.756.425	178.194	14,1%	14,2%
Bienestar comunitario	7.681.478	6.955.471	726.007	0,0%	1,6%
Medio ambiente	1.941.471	1.615.053	326.418	14,0%	12,5%
Actuaciones de protección y promoción social	7.393.980	5.034.695	2.359.285	10,4%	14,7%
Pensiones	191.310	175.685	15.625	7,0%	8,2%
Otras prestaciones económicas a favor de empleados	294.121	258.182	35.939	9,1%	8,2%
Servicios Sociales y promoción social	5.652.836	3.564.070	2.088.765	8,2%	12,2%
Fomento del Empleo	1.255.714	1.036.758	218.956	22,4%	27,6%
Producción de bienes públicos de carácter preferente	8.292.422	7.113.972	1.178.450	13,6%	16,0%
Sanidad	687.608	391.479	296.129	4,8%	4,6%
Educación	2.359.057	2.084.228	274.829	11,4%	12,4%
Cultura	3.170.503	2.746.619	423.884	17,2%	20,7%
Deporte	2.075.254	1.891.645	183.608	13,9%	16,2%
Actuaciones de carácter económico	5.325.825	2.950.978	2.374.848	12,4%	12,0%
Agricultura, Ganadería y Pesca	269.262	96.926	172.336	6,7%	30,0%
Industria y energía	88.148	62.889	25.259	-15,1%	-18,0%
Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas	1.009.272	715.344	293.928	7,5%	8,5%
Transporte público	1.505.112	979.368	525.744	6,3%	4,5%
Infraestructuras	1.998.227	809.982	1.188.245	19,8%	31,1%
Investigación, desarrollo e innovación	57.510	5.621	51.889	128,2%	-3,8%
Otras actuaciones de carácter económico	398.294	280.848	117.446	19,5%	6,9%
Actuaciones de carácter general	20.360.841	9.118.040	11.242.801	3,7%	5,9%
Órganos de gobierno	980.971	799.457	181.514	5,2%	5,6%

Servicios de carácter general	7.179.719	6.019.595	1.160.124	5,1%	5,5%
Administración financiera y tributaria	2.525.642	1.861.501	664.140	5,5%	8,4%
Transferencias a otras Administraciones Públicas	9.674.510	437.487	9.237.022	2,2%	1,6%
Total	61.639.546	42.878.504	18.761.042	6,4%	8,2%

Cuadro 1.14

OBLIGACIONES RECONOCIDAS DE LAS ENTIDADES LOCALES POR CLASES DE GASTO

Obligaciones reconocidas miles euros y %2015/14	E.Locales	Ayuntamientos	Resto E.Locales	E.Locales	Ayuntamientos
Gastos de personal	19.553.748	16.355.369	3.198.379	8,6%	9,9%
Órganos de gobierno y personal directivo	455.518	386.467	69.051	1,8%	2,6%
Personal eventual	169.005	121.369	47.636	-9,0%	-8,5%
Personal Funcionario	8.115.360	6.755.192	1.360.168	8,7%	9,9%
Personal Laboral	5.000.431	4.217.064	783.367	9,2%	10,7%
Otro personal	492.694	408.588	84.106	17,0%	16,3%
Incentivos al rendimiento	670.119	571.100	99.018	6,8%	7,8%
Cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador	4.650.622	3.895.589	755.033	8,8%	10,2%
Gastos corrientes en bienes y servicios	18.754.209	15.747.104	3.007.105	7,2%	7,8%
Arrendamientos y cánones	403.057	339.930	63.127	4,8%	6,2%
Reparaciones, mantenimiento y conservación	1.961.132	1.694.443	266.689	12,1%	14,2%
Material, suministros y otros	16.063.358	13.476.371	2.586.986	6,7%	7,2%
Indemnizaciones por razón del servicio	160.727	127.622	33.106	6,8%	9,2%
Trabajos realizados por administraciones públicas y otras entidades públicas	107.942	89.559	18.383	16,5%	15,6%
Trabajos realizados por Instituciones sfl	52.128	15.144	36.984	35,2%	19,6%
Gastos financieros	935.602	807.134	128.469	-40,1%	-41,1%
Transferencias corrientes	15.188.965	4.487.082	10.701.883	4,4%	11,3%
A la Administración del Estado	852.432	14.441	837.990	2,9%	5,5%
A entes públicos y sociedades mercantiles	1.811.973	1.533.477	278.497	2,0%	0,5%
A Comunidades Autónomas	8.807.941	144.388	8.663.553	2,8%	3,2%
A Consorcios	1.006.290	488.713	517.577	11,2%	15,2%
A Empresas privadas	658.091	353.374	304.717	5,3%	14,6%
A Familias e Instituciones sin fines de lucro	2.009.648	1.224.443	785.205	10,9%	16,8%
Al exterior	42.049	7.975	34.074	12,3%	27,7%
Inversiones reales	6.515.319	5.036.589	1.478.731	17,8%	20,2%
Inversión nueva en infraestructuras y bienes destinados al uso general	1.842.543	1.671.948	170.595	11,8%	17,0%
Inversiones de reposición de infraestructuras y bienes destinados al uso general	1.833.878	1.373.692	460.186	24,0%	26,7%
Inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los servicios	1.512.136	1.207.169	304.967	12,3%	15,9%
Inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios	617.586	550.839	66.747	27,5%	29,8%
Transferencias de capital	691.702	445.226	246.476	-10,9%	-22,1%

A la Administración del Estado	28.745	20.804	7.941	41,5%	73,8%
A entes públicos y sociedades mercantiles de la Entidad local	310.086	194.365	115.722	2,3%	-19,6%
A Consorcios	46.181	35.196	10.985	-69,8%	-70,9%
A empresas privadas	96.565	41.109	55.456	-5,2%	-21,0%
A familias e instituciones sin fines de lucro	171.248	78.956	92.292	3,5%	5,7%
Gastos no financieros	61.639.546	42.878.504	18.761.042	6,4%	8,2%
Déficit/superavit presupuestario	7.713.458	6.320.954	1.392.504	-12,1%	3,9%

Cuadro 1.15

**OBLIGACIONES RECONOCIDAS DE AYUNTAMIENTOS SEGÚN TAMAÑO POR
POLÍTICAS DE GASTO**

Obligaciones reconocidas netas	<= 5.000	De 5.001 a 20.000	De 20.001 a 50.000	> 50.000	> 50.000	Resto
Variación 2015/14 y miles euros	Habitantes	Habitantes	Habitantes	Habitantes	Habitantes	
Deuda Pública (incluidos activos y pasivos financieros)	-10,7%	-10,5%	-6,1%	-29,2%	3.685.035	1.800.044
Servicios públicos básicos	8,3%	16,1%	12,9%	3,8%	10.407.533	7.642.004
Seguridad y movilidad ciudadana	4,4%	14,5%	13,6%	7,6%	3.207.019	1.492.892
Vivienda y urbanismo	31,1%	24,9%	23,9%	3,7%	2.424.649	2.350.225
Bienestar comunitario	-7,5%	7,0%	6,3%	0,8%	3.771.486	3.188.045
Medio ambiente	51,1%	43,5%	13,9%	3,6%	1.004.378	610.842
Actuaciones de protección y promoción social	11,7%	20,6%	15,9%	12,9%	2.642.031	2.404.500
Pensiones	23,2%	2,3%	-31,8%	38,9%	70.589	106.157
Otras prestaciones económicas a favor de empleados	3,2%	-9,4%	17,1%	10,0%	178.963	87.804
Servicios Sociales y promoción social	1,4%	18,8%	13,2%	12,0%	1.990.946	1.575.085
Fomento del Empleo	37,6%	35,9%	38,6%	14,9%	401.533	635.454
Producción de bienes públicos de carácter preferente	25,4%	23,4%	19,5%	9,8%	3.457.703	3.666.636
Sanidad	8,2%	2,2%	12,8%	3,2%	237.593	153.947
Educación	28,0%	19,1%	12,8%	6,8%	1.062.837	1.022.103
Cultura	23,3%	28,1%	23,5%	16,0%	1.272.931	1.475.323
Deporte	32,6%	25,7%	22,5%	7,0%	884.342	1.015.263

Actuaciones de carácter económico	24,7%	25,6%	28,3%	4,8%	1.763.420	1.218.948
Agricultura, Ganadería y Pesca	29,5%	63,4%	-0,5%	11,7%	12.099	85.235
Industria y energía	12,9%	7,9%	-30,7%	-47,6%	14.674	48.781
Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas	43,8%	22,9%	9,4%	3,7%	429.482	298.653
Transporte público	51,1%	27,0%	13,8%	4,1%	931.422	65.189
Infraestructuras	23,3%	25,8%	88,2%	20,1%	173.313	636.994
Investigación, desarrollo e innovación	-27,3%	23,4%	-38,2%	43,5%	2.257	3.364
Otras actuaciones de carácter económico	-20,2%	20,3%	10,7%	5,7%	200.173	80.732
Actuaciones de carácter general	12,0%	11,5%	12,9%	-0,3%	4.201.906	5.046.865
Órganos de gobierno	10,6%	8,0%	5,5%	2,6%	340.542	458.950
Servicios de carácter general	11,0%	11,7%	12,2%	-2,1%	2.502.433	3.554.764
Administración financiera y tributaria	41,1%	9,4%	16,7%	4,8%	1.156.987	794.789
Transferencias a otras Administraciones Públicas	2,3%	27,6%	20,8%	-9,6%	201.944	238.362
Total no financiero	13,3%	15,9%	13,6%	3,2%	22.765.438	20.113.066

Cuadro 1.16

OBLIGACIONES RECONOCIDAS DE AYUNTAMIENTOS SEGÚN TAMAÑO POR CLASES DE GASTO

Obligaciones reconocidas netas	<= 5.000	De 5.001 a 20.000	De 20.001 a 50.000	> 50.000	> 50.000	Resto
Variación 2015/14 y miles euros	Habitantes	Habitantes	Habitantes	Habitantes	Habitantes	
Gastos de personal	12,3%	13,0%	13,4%	7,2%	8.470.423	7.884.945
Órganos de gobierno y personal directivo	7,6%	4,0%	0,7%	0,1%	148.846	237.621
Personal eventual	-18,0%	-18,3%	-11,3%	-5,5%	84.416	36.952
Personal Funcionario	12,3%	16,3%	14,7%	7,2%	4.224.027	2.531.165
Personal Laboral	12,8%	12,2%	13,7%	6,9%	1.478.150	2.738.914
Otro personal	13,0%	12,6%	30,0%	16,4%	127.951	280.637
Incentivos al rendimiento	6,8%	3,8%	2,3%	10,3%	368.162	202.939
Cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador	12,8%	13,0%	13,8%	7,7%	2.038.871	1.856.717
Gastos corrientes en bienes y servicios	12,6%	15,5%	13,1%	2,8%	8.227.480	7.519.624
Arrendamientos y cánones	9,5%	14,2%	5,1%	3,5%	197.003	142.927
Reparaciones, mantenimiento y conservación	19,8%	20,2%	16,1%	9,1%	792.737	901.706
Material, suministros y otros	11,8%	15,3%	12,9%	2,2%	7.161.231	6.315.141
Indemnizaciones por razón del servicio	7,6%	13,2%	28,0%	-6,8%	26.669	100.953
Trabajos realizados por administraciones públicas y otras entidades públicas	10,9%	20,5%	38,2%	10,3%	43.801	45.758
Trabajos realizados por Instituciones sin fines de lucro	23,5%	24,1%	71,1%	-5,8%	4.609	10.535
Gastos financieros	-39,9%	-46,1%	-25,1%	-43,2%	544.201	262.932
Transferencias corrientes	19,7%	25,0%	10,6%	8,6%	3.132.339	1.354.744
A entes públicos y sociedades mercantiles de la Entidad Local	15,9%	-0,4%	-6,6%	1,2%	1.337.032	196.444
A Diputaciones, Consejos o Cabildos insulares	6,0%	-10,0%	43,6%	-32,3%	14.229	31.328
A Ayuntamientos	71,3%	111,4%	435,9%	2498,9%	50.402	29.742
A Mancomunidades	33,1%	48,4%	37,0%	5,6%	36.912	231.670
A Áreas Metropolitanas	-9,8%	32,5%	18,2%	8,7%	190.986	17.286
A Comarcas	-6,0%	16,0%	-29,3%	4,0%	8.673	38.818
A otras Entidades que agrupen municipios	32,6%	80,9%	-12,9%	6,2%	2.786	17.867
A Consorcios	-3,0%	-7,8%	3,9%	22,4%	362.167	126.546
A Entidades Locales Menores	43,7%	-15,6%	2,3%	0,0%	16.519	32.514
A Empresas privadas	16,2%	38,3%	16,9%	11,7%	265.950	87.424
A Familias e Instituciones sin fines de lucro	22,2%	32,6%	17,5%	11,9%	710.343	514.100
Inversiones reales	19,0%	38,6%	31,6%	10,4%	2.057.737	2.978.852
Transferencias de capital	-2,4%	-1,4%	-3,1%	-27,0%	333.257	111.969
A entes públicos y sociedades mercantiles de la Entidad local	-35,5%	-9,3%	-8,0%	-20,5%	173.919	20.446

A Mancomunidades	-27,9%	262,4%	145,8%	84,5%	1.102	6.475
A Consorcios	-15,0%	34,4%	-16,2%	-75,5%	27.853	7.343
A empresas privadas	6,1%	-43,3%	-49,3%	-12,0%	31.353	9.756
A familias e instituciones sin fines de lucro	-14,3%	-0,2%	-10,7%	12,6%	54.705	24.252
Gastos no financieros	13,3%	15,9%	13,6%	3,2%	22.765.438	20.113.066
Déficit/superavit presupuestario	-15,9%	-1,6%	-8,9%	12,1%	4.023.766	2.297.188

En términos de contabilidad nacional, **la hacienda local ha perdido peso en las Administraciones Públicas desde la entrada en vigor del actual sistema de financiación en 2004**, pasando de representar el 14,8% del gasto público ese año al 13,7% en 2015 (12,3% y 11,3%, respectivamente si se eliminan las transferencias internas entre Administraciones).

En términos absolutos, el gasto local creció en este período un 31,3%, aumentando más, entre las partidas más relevantes, los gastos en economía y comercio (112,2%), los gastos en vejez (88,4%), los servicios generales (67,2%), los servicios de protección contra incendios (57,7%) la gestión de residuos (54%), el transporte (42,9%) y los servicios deportivos y de ocio (41,7%). Estos gastos representan en 2015 el 46,1% del total.

Los empleos corrientes han crecido un 43% en este período, impulsados por el **fuerte aumento de los gastos en remuneración de asalariados (48,8%) y consumos intermedios (46,4%)**, mientras los empleos de capital han caído un -19,8%, debido al retroceso en la formación bruta de capital fijo (-25,3%). En términos comparados, el gasto en consumo final (47,5%) ha sido superior al del resto de Administraciones y también el valor añadido bruto (51,2%).

En 2015 el gasto local ha aumentado un 3% respecto a 2014, con un mayor crecimiento en el gasto sanitario (8,3%), asuntos económicos generales (6,3%), cultura (5,3%) y transporte (4,7%). En este caso, el gasto en consumo final (2,2%) ha crecido por debajo de la media (3,2%) y la recuperación del gasto en formación bruta de capital fijo (14,8%), aunque ha sido importante, es menor que la del conjunto de las Administraciones Públicas (21%).

Lógicamente, el análisis consolidado del conjunto de las Corporaciones Locales, integrando Diputaciones forales y de régimen común, Consejos y Cabildos insulares y un

número de municipios tan elevado, impide diferenciar situaciones que pueden afectar a un número elevado de Entes locales. La **perspectiva presupuestaria** puede ofrecer una **información más precisa y detallada** sobre la evolución del gasto, especialmente municipal en función de su tamaño. Tomando como referencia la liquidación presupuestaria de 2015 y su evolución en el último año se pueden extraer algunas conclusiones sobre el comportamiento de los distintos Entes locales. Previamente, y con el objeto de valorar mejor las políticas de gasto de los Municipios, es conveniente recordar las **obligaciones que la norma impone a los Ayuntamientos en función de su tamaño y las competencias delegadas que pueden gestionar**.

A este respecto, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local atribuye al Municipio como **competencias propias**, las siguientes materias:

- 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.
- e) **Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social**.
- f) **Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios**.
- g) **Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano**.
- h) Información y **promoción de la actividad turística** de interés y ámbito local.
- i) **Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante**.
- j) **Protección de la salubridad pública**.
- k) **Cementerios y actividades funerarias**.
- l) Promoción del deporte e **instalaciones deportivas** y de ocupación del tiempo libre.
- m) Promoción de la cultura y **equipamientos culturales**.
- n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los **solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes**. La **conservación, mantenimiento y vigilancia** de los edificios de titularidad local destinados a **centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial**.
- ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las **tecnologías de la información y las comunicaciones**.

Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

- a) **En todos los Municipios**: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.

- b) En los Municipios con **población superior a 5.000 habitantes**, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.
- c) En los Municipios con **población superior a 20.000 habitantes**, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
- d) En los Municipios con **población superior a 50.000 habitantes**, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

En los municipios con **población inferior a 20.000 habitantes** será la **Diputación provincial o entidad equivalente** la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:

- 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.

Con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, **la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar**, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, las **siguientes competencias**:

- a) Vigilancia y control de la **contaminación ambiental**.
- b) **Protección del medio natural**.
- c) Prestación de los **servicios sociales**, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.
- d) Conservación o mantenimiento de **centros sanitarios asistenciales** de titularidad de la Comunidad Autónoma.
- e) Creación, mantenimiento y gestión de las **escuelas infantiles de educación** de titularidad pública de **primer ciclo de educación infantil**.
- f) Realización de **actividades complementarias en los centros docentes**.
- g) Gestión de **instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado**.
- h) **Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado**, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo.
- i) **Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales**.
- j) **Promoción y gestión turística**.
- k) Comunicación, autorización, inspección y sanción de los **espectáculos públicos**.
- l) **Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado**.
- m) **Inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos** de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado.
- n) Gestión de **oficinas unificadas de información y tramitación administrativa**.
- o) Cooperación con la Administración educativa a través de los **centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia**.

La delegación de competencias habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesario la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación.

El conjunto de **obligaciones reconocidas por las Entidades Locales en 2015** estuvo próximo a los 61.640 millones de euros, con un aumento con respecto al año anterior del **6,4%**. En el caso de los **Ayuntamientos** el **aumento fue aún mayor (8,2%)**. Por políticas destaca el fuerte crecimiento del gasto en **fomento del empleo (22,4%)**, **infraestructuras (19,8%)**, **cultura (17,2%)**, **vivienda y urbanismo (14,1%)**, **medio ambiente (14%)**, **deporte (13,9%)** y **educación (11,4%)**. En el caso de los Ayuntamientos el aumento en estas actuaciones aún es más acentuado: fomento del empleo (27,6%), infraestructuras (31,1%), cultura (20,7%), vivienda y urbanismo (14,2%), medio ambiente (12,5%), deporte (16,2%) y educación (12,4%). Desde una perspectiva económica, las **inversiones reales (17,8%)**, **los gastos de personal (8,6%)** y **los gastos corrientes en bienes y servicios (7,2%)** son las partidas con mayor crecimiento en el conjunto de Entidades Locales y especialmente en los Ayuntamientos (20,2%, 9,9% y 7,8%, respectivamente), además del notable aumento de las transferencias corrientes (11,3%). Sólo los gastos financieros por intereses de la deuda y las transferencias de capital presentan un descenso significativo.

Este fuerte aumento de los empleos no financiero en partidas discrecionales aconseja ser cautos a la hora de establecer previsiones a medio plazo de las pautas de gasto. La próxima liquidación del ejercicio 2016 permitirá contrastar las tendencias de las políticas de gasto asociadas a los actuales Corporaciones, tras las elecciones locales de 2015.

Si analizamos el gasto municipal por tamaño de los Ayuntamientos, se puede comprobar el distinto comportamiento de los **Municipios de más de 50.000 habitantes**, que muestran un **moderado crecimiento del gasto no financiero (3,2%)**, frente al **fuerte aumento de los Municipios de menos de 5.000 habitantes (13,3%)**, **de los de 5.000 a 20.000 (15,9%)** y **de 20.000 a 50.000 (13,6%)**. La causa de este comportamiento más contenido de los Ayuntamientos más grandes está en el mayor descenso de la carga de la deuda y del menor incremento en el gasto de actuaciones de carácter general (-0,3%), servicios públicos básicos (3,8%) y actuaciones de carácter económico (4,8%), que

aumentan fuertemente en los municipios pequeños. Desde la perspectiva económica, los grandes Municipios han moderado también sus gastos corrientes en bienes y servicios (2,8%), dato que contrasta con aumentos de dos dígitos en los Municipios de menos de 50.000 habitantes. Comportamiento similar se produce en los gastos de personal (7,2%), transferencias corrientes (8,6%) e inversiones reales (10,4%), que presentan incrementos menores a los de los Ayuntamientos con menor población.

ESTRUCTURA DE FINANCIACIÓN.

Como se puede apreciar en el cuadro 1.11, entre 2004 y 2015 los recursos corrientes de las Corporaciones Locales han aumentado un 48,9%, prácticamente el doble que el PIB (24,9%), mientras los recursos de capital han disminuido un -18,5%.

En términos presupuestarios (cuadro 1.17), los **derechos reconocidos del conjunto de Entidades Locales en 2015 han aumentado un 4% respecto al año anterior y los de los Ayuntamientos un 7,6%**, debido en este caso al fuerte aumento de los Impuestos indirectos (20%) y de las transferencias corrientes de las Comunidades Autónomas (15,9%).

Si el conjunto de los **ingresos no financieros de las Corporaciones Locales entre 2004 y 2015 ha crecido un 41,3%**, los ingresos tributarios han aumentado a un mayor ritmo (48,4%), muy por encima del PIB (24,9%), aunque inferior al ITE definitivo (53,65%), índice que determina la evolución de las transferencias corrientes del Estado no finalistas. Los recursos tributarios locales representativos (impuestos, tasas y otros recursos tributarios) han crecido en el período un 64,6%.

Sin embargo, como veremos más adelante, es preciso tener en cuenta que entre los ingresos tributarios, computados de acuerdo con la clasificación económica del presupuesto, figuran los procedentes de tributos sobre los cuales las entidades locales carecen de capacidad normativa alguna y que, en pureza, deberán ser considerados transferencias, de acuerdo con la normativa actual de la PIE. Son los casos del IRPF, IVA e Impuestos Especiales sobre el alcohol y bebidas derivadas, la cerveza, las labores del tabaco, los hidrocarburos productos intermedios (cuadros 1.17 y 1.18). En todos ellos algunas entidades locales se limitan a recibir un porcentaje de su recaudación.

Cuadro 1.17

DERECHOS RECONOCIDOS DE LAS ENTIDADES LOCALES

Derechos reconocidos miles euros y %2015/14	E.Locales	Ayuntamientos	Resto E.Locales	E.Locales	Ayuntamientos
Impuestos directos	27.354.805	20.751.130	6.603.674	4,8%	5,8%
Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas	5.413.823	440.537	4.973.286	7,1%	6,8%
Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Bienes Inmuebles de Naturaleza Rústica	343.054	342.989	65	8,9%	8,9%
Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Bienes inmuebles de Naturaleza Urbana	13.012.180	12.994.470	17.710	4,4%	4,4%
Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Bienes Inmuebles de características especiales	439.392	439.235	156	3,9%	3,9%
Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica	2.347.176	2.343.166	4.010	4,7%	4,7%
Impuesto sobre Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana	2.677.582	2.675.422	2.160	16,7%	16,7%
Impuesto sobre Actividades Económicas	1.515.762	1.514.091	1.670	2,5%	2,5%
Impuestos indirectos	9.283.341	1.252.767	8.030.573	6,1%	20,0%
Impuesto sobre el Valor Añadido	5.626.602	331.231	5.295.371	1,8%	7,6%
Impuesto sobre el alcohol y bebidas derivadas	61.997	4.571	57.426	8,2%	0,2%
Impuesto sobre la cerveza	21.487	1.713	19.774	18,9%	5,2%
Impuesto sobre las labores del tabaco	457.072	37.723	419.349	-8,1%	0,2%
Impuesto sobre hidrocarburos	958.771	62.377	896.394	11,0%	51,6%
Impuesto sobre productos intermedios	436	127	309	-14,7%	16,5%
Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras	580.096	579.796	300	20,2%	20,2%
Impuesto sobre gastos suuntuarios (Cotos de caza y pesca)	3.183	3.183	0	2,1%	2,1%
Arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en Canarias (AIEM)	111.879	28.378	83.501	49,3%	52,1%
Impuesto general indirecto canario (IGIC)	877.813	178.165	699.648	33,5%	42,0%
Tasas, precios públicos y otros ingresos	9.726.165	8.189.889	1.536.276	3,5%	3,9%
Tasas por la prestación de servicios públicos básicos	3.275.978	2.830.675	445.303	0,6%	-0,3%
Tasas por la prestación de servicios públicos de carácter social y preferente	558.099	484.185	73.914	13,2%	15,5%
Tasas por la realización de actividades de competencia local	805.761	490.178	315.582	2,4%	8,2%
Tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local	1.641.568	1.631.221	10.347	7,8%	7,9%
Precios públicos	882.317	650.974	231.343	4,9%	7,5%
Contribuciones especiales	53.334	40.101	13.233	8,2%	0,4%

Ventas	89.439	62.469	26.970	7,3%	-1,3%
Otros ingresos	2.265.981	1.879.742	386.240	2,3%	2,7%
Transferencia corrientes	20.237.674	16.076.207	4.161.467	4,1%	14,0%
De la Administración del Estado	15.067.005	10.476.181	4.590.824	2,0%	2,4%
De Comunidades Autónomas	4.830.254	3.283.042	1.547.212	11,3%	15,9%
Ingresos patrimoniales	1.102.027	953.483	148.544	-17,8%	-17,3%
Enajenación de inversiones reales	414.764	389.148	25.616	27,0%	32,3%
Transferencias de capital	1.234.228	1.586.834	-352.605	-7,1%	-3,2%
De la Administración del Estado	254.970	195.735	59.234	-15,5%	-14,8%
De Comunidades Autónomas	682.804	438.095	244.710	-4,9%	-4,2%
Ingresos no financieros	69.353.004	49.199.458	20.153.546	4,0%	7,6%

Cuadro 1.18

DERECHOS RECONOCIDOS DE AYUNTAMIENTOS SEGÚN TAMAÑO

Derechos reconocidos netos	<= 5.000	De 5.001 a 20.000	De 20.001 a 50.000	> 50.000	> 50.000	Resto
Variación 2015/14 y miles euros	Habitantes	Habitantes	Habitantes	Habitantes	Habitantes	
Impuestos directos	10,1%	9,7%	6,2%	3,9%	11.873.631	8.877.499
Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas			4,5%	6,8%	438.952	1.585
Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Bienes Inmuebles de Naturaleza Rústica	8,5%	10,4%	8,5%	7,3%	48.181	294.808
Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Bienes inmuebles de Naturaleza Urbana	8,7%	7,9%	5,3%	2,3%	7.178.867	5.815.603
Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Bienes Inmuebles de características especiales	14,8%	-5,7%	0,5%	0,7%	197.047	242.188
Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica	9,9%	10,3%	5,8%	1,0%	1.175.133	1.168.033
Impuesto sobre Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana	20,3%	27,7%	14,9%	15,2%	1.932.090	743.332
Impuesto sobre Actividades Económicas	12,8%	9,4%	3,1%	-1,1%	902.536	611.555
Impuestos indirectos	21,0%	44,5%	27,0%	15,7%	876.919	375.849
Impuesto sobre el Valor Añadido			8,7%	7,6%	329.893	1.337
Impuesto sobre el alcohol y bebidas derivadas			2,8%	0,2%	4.553	18
Impuesto sobre la cerveza			1,2%	5,2%	1.707	6
Impuesto sobre las labores del tabaco			-1,0%	0,2%	37.544	179
Impuesto sobre hidrocarburos			33,3%	51,7%	62.033	343
Impuesto sobre productos intermedios			15,1%	16,5%	126	0
Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras	22,6%	44,3%	16,7%	13,4%	301.708	278.088
Impuesto sobre gastos suntuarios (Cotos de caza y pesca)	1,7%	2,7%	7,7%	-2,9%	121	3.062
Tasas, precios públicos y otros ingresos	9,1%	13,4%	9,7%	-2,2%	4.155.125	4.034.764
Tasas por la prestación de servicios públicos básicos	6,4%	9,1%	8,4%	-11,4%	1.085.147	1.745.528
Tasas por la prestación de servicios públicos de carácter social y preferente	7,9%	24,4%	15,8%	12,4%	78.637	405.548
Tasas por la realización de actividades de competencia local	10,4%	16,7%	17,1%	3,4%	282.823	207.356
Tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público	16,3%	9,9%	7,9%	6,2%	979.311	651.909

Precios públicos	9,3%	15,0%	17,3%	1,8%	339.691	311.284
Contribuciones especiales	-8,9%	-6,1%	20,6%	2,1%	28.641	11.460
Ventas	23,8%	19,5%	-4,8%	-4,7%	41.525	20.944
Otros ingresos	13,4%	22,1%	4,5%	-2,0%	1.233.872	645.870
Transferencia corrientes	14,3%	20,2%	18,3%	10,9%	8.751.238	7.324.969
De la Administración del Estado	1,2%	1,1%	2,2%	2,9%	6.594.341	3.881.840
De Comunidades Autónomas	17,1%	10,9%	15,2%	18,4%	1.322.188	1.960.854
De Diputaciones, Consejos o Cabildos	60,9%	203,6%	298,2%	227,9%	686.465	1.316.182
Ingresos patrimoniales	6,1%	-1,7%	-4,1%	-29,4%	493.767	459.716
Enajenación de inversiones reales	12,0%	61,2%	50,4%	30,6%	302.591	86.557
Transferencias de capital	-0,5%	4,2%	-0,4%	-15,8%	335.934	1.250.900
De la Administración del Estado	-8,5%	-3,5%	-31,7%	-24,0%	36.408	159.327
De Comunidades Autónomas	-3,2%	-16,5%	-0,5%	2,7%	122.749	315.345
De Diputaciones, Consejos o Cabildos	3,0%	14,1%	15,9%	-41,0%	45.136	651.660
Ingresos no financieros	10,1%	13,7%	10,6%	4,4%	26.789.204	22.410.254

A) ESPACIO FISCAL PROPIO.

Dentro de los principales impuestos locales (cuadro 1.17), destaca la evolución del **IBI, que aumenta en el período un 136,1%**, pasando de recaudar 5.425 millones de euros en 2004 a 12.807 millones en 2015. El IBI de las viviendas desocupadas aumenta también fuertemente (164,2%, de 293 millones a 774). El **Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana aumenta en el período un 125,4%**, pasando de 1.082 millones de euros a 2.439 millones en 2015. El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (hogares), aumenta escasamente en el período analizado (21,2%), por debajo del de empresas (28,9%) y a un ritmo similar al IAE (28,9%). Por el contrario, el ICIO disminuye su recaudación en un -68,6%, pasando de 1.710 millones a sólo 537 en 2015.

Las licencias urbanísticas (-51,9%), las contribuciones especiales (-66,2%), aprovechamientos urbanísticos (-62,7%) y las cuotas de urbanización (-61,7%) disminuyen fuertemente a lo largo del período.

También las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público se elevan fuertemente en este período (96%), hasta alcanzar los 1.180 millones de euros.

En términos de liquidación presupuestaria, en el **último año 2015**, los **recursos tributarios municipales representativos han crecido (3,6%) a tasas similares al PIB (3,7%) y al ITE (3,4%) y por debajo de los recursos tributarios totales de las AAPP (5,2%)**.

Entre estos recursos tributarios municipales destaca el **fuerte crecimiento de los ingresos del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (16,7%) y del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (20,2%)**, mientras el IBI urbano (4,4%) y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (4,7%) o el IAE (2,5%) han aumentado más moderadamente.

En el caso de los derechos reconocidos municipales, los **Municipios de más de 50.000 habitantes han tenido un aumento más moderado de sus ingresos no financieros (4,4%)**, que contrasta con el mayor incremento de los Municipios con menor población,

especialmente los de 5.000 a 20.000 habitantes (13,7%), en los que los Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (27,7%) y del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (44,3%) han disparado su recaudación, mientras el IBI urbano (7,9%) y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (10,3%) o el IAE (9,4%) han aumentado algo menos pero a tasas igualmente importantes (cuadro 1.19).

Cuadro 1.19

RECURSOS TRIBUTARIOS COMPARADOS DE LAS ENTIDADES LOCALES

Millones de euros y %/PIB	2004	2014	2015(P)	2015/04	2015/14
Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO)	1.710	521	537	-68,6%	3,1%
Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) / Recargo sobre el IBI	5.425	12.328	12.807	136,1%	3,9%
Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (empresas)	360	462	464	28,9%	0,4%
Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) / Recargo sobre el IAE	1.420	1.829	1.759	23,9%	-3,8%
Compensación tributos locales (Telefónica de España)	145	121	118	-18,6%	-2,5%
Licencias urbanísticas	420	175	202	-51,9%	15,4%
Tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público	602	1.211	1.180	96,0%	-2,6%
Tasas por obtención de licencias empresariales y profesionales	136	142	131	-3,7%	-7,7%
IBI (Viviendas desocupadas)	293	745	774	164,2%	3,9%
Impuesto sobre Vehículos Tracción Mecánica (hogares)	1.423	1.769	1.724	21,2%	-2,5%
Licencias de caza y pesca	2	2	2	0,0%	0,0%
Contribuciones especiales	198	70	67	-66,2%	-4,3%
Cuotas de urbanización	149	49	57	-61,7%	16,3%
Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana	1.082	2.057	2.439	125,4%	18,6%
Aprovechamientos urbanísticos	204	79	76	-62,7%	-3,8%
Total tributos representativos municipales	13.569	21.560	22.337	64,6%	3,6%
Resto de tributos CCLL	10.779	13.375	13.789	27,9%	3,1%
Total recursos tributarios CCLL	24.348	34.935	36.126	48,4%	3,4%

Total recursos tributarios AAPP	193.521	230.915	243.036	25,6%	5,2%
PIB	861.420	1.037.025	1.075.639	24,9%	3,7%
ITE	52.505	78.034	80.673	53,6%	3,4%

Cuadro 1.20

DERECHOS Y OBLIGACIONES RECONOCIDAS DE AYUNTAMIENTOS

Derechos y obligaciones reconocidos (miles euros y %)	2004	2008	2015	2015/04	2015/08	2014/13	2015/14
Ingresos corrientes	31.977.354	43.804.575	47.223.476	47,7%	7,8%	2,2%	7,8%
Ingresos no financieros	36.972.405	49.178.270	49.199.458	33,1%	0,0%	2,8%	7,6%
IBI	6.029.061	9.017.220	13.776.694	128,5%	52,8%	2,4%	4,5%
IIVTNU	1.176.377	1.263.158	2.675.422	127,4%	111,8%	19,7%	16,7%
IVTM	1.924.800	2.398.826	2.343.166	21,7%	-2,3%	-1,6%	4,7%
IAE	1.239.034	1.515.500	1.514.091	22,2%	-0,1%	6,6%	2,5%
ICIO	1.872.734	1.756.083	579.796	-69,0%	-67,0%	0,7%	20,2%
Impuestos locales	12.242.007	15.950.788	20.889.170	70,6%	31,0%	4,0%	6,2%
Tasas prestación servicios	3.434.548	4.187.598	3.805.038	10,8%	-9,1%	-0,2%	2,5%
Transferencias corrientes del Estado	7.429.112	10.258.587	10.476.181	41,0%	2,1%	-0,9%	2,4%
Transferencias corrientes de CCAA	2.187.057	3.511.776	3.283.042	50,1%	-6,5%	4,0%	15,9%
% Impuestos locales/ing corrientes	38,3%	36,4%	44,2%	15,5%	21,5%	1,7%	-1,5%
% Transf.ctes Estado/ing corrientes	23,2%	23,4%	22,2%	-4,5%	-5,3%	-3,0%	-5,1%
Gastos corrientes	26.649.540	39.135.455	37.396.689	40,3%	-4,4%	1,4%	7,2%
Gastos no financieros	35.745.483	51.277.494	42.878.504	20,0%	-16,4%	3,4%	8,2%

Resulta necesario hacer una **mención especial dentro del espacio fiscal propio municipal al Impuesto sobre Bienes Inmuebles y a la evolución del valor catastral.**

Desde el inicio de la crisis en 2008 y hasta 2016, el número de inmuebles urbanos con referencia catastral ha crecido un 13,9%, con un mayor aumento en los Municipios de 20.000 a 50.000 habitantes (19,8%) (Cuadro 1.21). En este mismo período, el valor catastral total ha aumentado en un 38,3%, con incrementos cercanos al 65% en las ciudades de más de 500.000 habitantes, donde, además, el valor del suelo ha crecido por encima del 82%. **El valor catastral medio ha aumentado un 21,4%, con incrementos superiores al 52% en las grandes ciudades.** En Madrid y Barcelona, por ejemplo, el valor catastral medio de los inmuebles urbanos ha pasado de 77.607 euros en 2008 a

118.590 en 2016. Esta dinámica contrasta con la caída de los precios de mercado y el estancamiento de las transacciones y del sector de la construcción.

Lógicamente, la evolución de los valores catastrales ha incidido en el comportamiento del IBI y en el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, como se ha mencionado anteriormente (Cuadro 1.22). Entre 2008, inicio de la crisis, y 2015, la base imponible agregada del primero ha aumentado un 39,7% (66,9% en Madrid y Barcelona) y la cuota líquida lo ha hecho en un 54,9% (71% en los pequeños Municipios). **La cuota media por recibo del IBI ha pasado en este período de una media de 240 euros a 326 (35,9% de aumento) y en las grandes ciudades, de 383 euros a 583 (52,4%).**

Cuadro 1.21

EVOLUCIÓN DE VARIABLES CATASTRALES

2016	Municipios	Nºinmuebles	V.cat.construcción	V.cat suelo	V.catastral total	V.catastral medio
Hasta 5000	6.375	6.965.845	137.940.822	89.136.286	227.077.108	32.599
De 5001 a 20000	849	7.502.554	215.024.496	179.209.700	394.234.196	52.547
De 20001 a 50000	238	6.027.169	182.160.344	168.475.859	350.636.203	58.176
De 50001 a 100000	80	4.692.528	148.660.974	170.355.231	319.016.205	67.984
De 100001 a 500000	52	7.834.263	232.143.049	246.285.275	478.428.324	61.069
De 500001 a 1000000	4	2.042.226	58.156.371	61.957.424	120.113.795	58.815
Más de 1000000	2	3.282.247	122.420.858	266.819.268	389.240.126	118.590
Total	7.600	38.346.832	1.096.506.915	1.182.239.043	2.278.745.958	59.425
2008	Municipios	Nºinmuebles	V.cat.construcción	V.cat suelo	V.catastral total	V.catastral medio
Hasta 5000	6.387	6.278.577	90.518.883	74.251.032	164.769.915	26.243
De 5001 a 20000	839	6.458.488	153.374.761	150.510.688	303.885.449	47.052
De 20001 a 50000	225	5.031.524	124.227.328	126.596.251	250.823.579	49.850
De 50001 a 100000	81	4.092.062	122.296.378	150.046.459	272.342.837	66.554
De 100001 a 500000	51	6.892.674	181.077.269	165.402.011	346.479.280	50.268
De 500001 a 1000000	4	1.865.851	39.946.098	32.671.239	72.617.337	38.919
Más de 1000000	2	3.044.278	90.027.321	146.229.344	236.256.665	77.607

Total	7.589	33.663.454	801.468.037	845.707.023	1.647.175.061	48.931
2016/08	Municipios	N°inmuebles	V.cat.construcción	V.cat.suelo	V.catastral total	V.catastral medio
Hasta 5000	-0,2%	10,9%	52,4%	20,0%	37,8%	24,2%
De 5001 a 20000	1,2%	16,2%	40,2%	19,1%	29,7%	11,7%
De 20001 a 50000	5,8%	19,8%	46,6%	33,1%	39,8%	16,7%
De 50001 a 100000	-1,2%	14,7%	21,6%	13,5%	17,1%	2,1%
De 100001 a 500000	2,0%	13,7%	28,2%	48,9%	38,1%	21,5%
De 500001 a 1000000	0,0%	9,5%	45,6%	89,6%	65,4%	51,1%
Más de 1000000	0,0%	7,8%	36,0%	82,5%	64,8%	52,8%
Total	0,1%	13,9%	36,8%	39,8%	38,3%	21,4%

Cuadro 1.22

EVOLUCIÓN DE VARIABLES FISCALES DEL IBI

2015	Recibos Urbana	Base imponible	Cuota líquida	Cuota líquida/Base imp	Cuota/recibo
Hasta 5000	6.447.462	209.858.436	1.140.022	0,5%	177
De 5001 a 20000	7.299.814	384.886.611	2.225.916	0,6%	305
De 20001 a 50000	5.937.312	336.144.275	1.971.852	0,6%	332
De 50001 a 100000	4.624.921	316.713.170	1.719.086	0,5%	372
De 100001 a 500000	7.767.445	459.599.352	2.587.104	0,6%	333
De 500001 a 1000000	2.021.020	106.815.216	632.227	0,6%	313
Más de 1000000	3.263.775	386.896.532	1.903.518	0,5%	583
Total	37.361.749	2.200.913.591	12.179.725	0,6%	326
2008	Recibos Urbana	Base imponible	Cuota líquida	Cuota líquida/Base imp	Cuota/recibo
Hasta 5000	5.847.297	157.242.930	668.005	0,4%	114
De 5001 a 20000	6.275.660	288.255.999	1.379.550	0,5%	220
De 20001 a 50000	4.944.119	237.812.861	1.241.657	0,5%	251
De 50001 a 100000	4.030.207	256.324.798	1.169.416	0,5%	290
De 100001 a 500000	6.812.773	334.963.100	1.738.940	0,5%	255
De 500001 a 1000000	1.846.408	69.444.179	505.408	0,7%	274
Más de 1000000	3.034.221	231.791.891	1.160.892	0,5%	383
Total	32.790.685	1.575.835.758	7.863.868	0,5%	240
2015/08	Recibos Urbana	Base imponible	Cuota líquida	Cuota líquida/Base imp	Cuota/recibo
Hasta 5000	10,3%	33,5%	70,7%	27,9%	54,8%
De 5001 a 20000	16,3%	33,5%	61,4%	20,8%	38,7%
De 20001 a 50000	20,1%	41,3%	58,8%	12,4%	32,2%
De 50001 a 100000	14,8%	23,6%	47,0%	19,0%	28,1%
De 100001 a 500000	14,0%	37,2%	48,8%	8,4%	30,5%
De 500001 a 1000000	9,5%	53,8%	25,1%	-18,7%	14,3%
Más de 1000000	7,6%	66,9%	64,0%	-1,8%	52,4%
Total	13,9%	39,7%	54,9%	10,9%	35,9%

Cuadro 1.23

VARIABLES DE BICE

2015	Recibos BICE	Base imponible	Cuota líquida	Cuota líquida/Base imp	Cuota/recibo
Hasta 5000	16.242	15.401.745	163.387	1,1%	10.060
De 5001 a 20000	9.101	6.796.683	70.047	1,0%	7.697
De 20001 a 50000	5.845	4.217.249	47.433	1,1%	8.115
De 50001 a 100000	1.834	5.341.873	50.595	0,9%	27.587
De 100001 a 500000	6.288	7.129.388	71.779	1,0%	11.415
De 500001 a 1000000	495	2.039.915	22.085	1,1%	44.616
Más de 1000000	410	6.300.983	56.416	0,9%	137.599
Total	40.215	47.227.836	481.742	1,0%	11.979

Este fuerte crecimiento de la presión fiscal municipal asociada a los bienes inmuebles **no parece sostenible en el tiempo y será necesario articular sistemas de determinación de bases tributarias y cuotas que evolucionen más acompasadamente con la realidad de los valores patrimoniales y las rentas presuntas derivadas de la propiedad inmobiliaria.**

El espacio fiscal propio de los Municipios representado por los cinco impuestos principales ha aumentado desde 2004 un 70,6%, muy por encima de los ingresos corrientes (47,7%) y de las transferencias corrientes del Estado (41%). **Desde la crisis, se afianza el crecimiento diferencial de los impuestos municipales (31%) en relación a las transferencias corrientes del Estado (2,1%) y esta misma tendencia se consolida en los dos últimos ejercicios liquidados.** Cabe señalar también el muy moderado comportamiento de las tasas por prestación de servicios.

Por tramos de población destaca el fuerte aumento entre 2004 y 2014 de la recaudación impositiva de los grandes Municipios, muy superior a las transferencias recibidas por el Estado. Se constata también un importante aumento de la presión fiscal por habitante y una mayor dispersión por tramos de población.

Cuadro 1.24

INCREMENTOS DE LOS TRIBUTOS LOCALES (2014/2004)

2014/2004	IBI	IVTM	IIVTNU	IAE	ICIO	Impuestos	Ing.fiscales	T.C.Estado
>1.000.000 hab.	164,2%	1,0%	205,2%	23,4%	-43,4%	109,2%	87,3%	40,8%
De 500.001 a 1.000.000 hab.	82,0%	10,7%	96,4%	54,2%	-61,0%	57,0%	48,0%	32,7%
De 100.001 a 500.000 hab.	91,1%	9,5%	39,2%	5,7%	-70,6%	43,2%	35,5%	43,3%
De 50.001 a 100.000 hab.	134,9%	27,4%	118,0%	47,6%	-78,2%	76,8%	57,3%	50,4%
De 20.001 a 50.000 hab.	133,1%	32,8%	97,5%	11,9%	-78,3%	66,8%	51,3%	51,9%
De 5.001 a 20.000 hab.	104,3%	16,2%	47,1%	13,7%	-82,8%	42,5%	23,4%	24,4%
<= 5.000 hab.	127,8%	13,0%	-12,1%	12,2%	-77,5%	43,1%	31,6%	18,1%
TOTAL MUNICIPIOS	118,0%	15,7%	93,8%	18,4%	-74,4%	60,1%	44,9%	37,7%

B) SISTEMA DE TRANSFERENCIAS.

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**.

Para poder analizar detalladamente su comportamiento es necesario centrarse en el período disponible de liquidación definitiva del sistema de financiación local **2004-2014**. En este período las transferencias corrientes del Estado han aumentado un 37,7%. La mayor parte de éstas se canalizan a través de transferencias incondicionadas, hacia grandes Municipios (FCF) y al resto de Municipios (PIE). Estas transferencias se actualizan con el índice acumulado determinado por la evolución del ITE. Desde 2012 ha habido una reordenación de Municipios que ha supuesto un aumento de los Municipios en régimen de cesión, Así, **el FCF global ha aumentado (52,4%) más que la PIE de los pequeños municipios (41%)**, aunque **por debajo de los impuestos locales tradicionales (60,1%)**. Este aumento es mayor que el de los impuestos cedidos

(31,8%). Por el contrario, el resto de transferencias corrientes del Estado han disminuido en este período (Cuadro 1.25).

Cuadro 1.25

Millones euros y %	2004	2014	2014/04
I.Cedidos	661,24	871,81	31,8%
FCF	3.647,58	5.558,33	52,4%
Total Cesión	4.308,82	6.430,14	49,2%
PIE	3.030,55	4.273,90	41,0%
Total Tr. Incond Estado	6.678,13	9.832,23	47,2%
ITE	52.505,29	78.033,57	48,6%
T.Ing,fiscales	18.632,89	26.991,02	44,9%
T.Imp locales	12.242,01	19.599,51	60,1%
Resto Tr. Estado	750,98	400,29	-46,7%
Total Tr Estado	7.429,11	10.232,52	37,7%
Total Cesión/h euros	230	312	35,9%
PIE/h	124	163	31,7%
Total Tr. Incond/h	155	210	36,0%

Las transferencias corrientes del Estado han aumentado más en las grandes ciudades. Sin embargo, tras la fuerte subida de la recaudación fiscal, el **peso de las mismas en relación a los ingresos fiscales se ha reducido** del 40% al 38%. Esa reducción es mucho mayor en las dos grandes ciudades (del 69,2% al 52%), a pesar de que las transferencias por habitante duplican la media (Cuadro 1.26). En los **Municipios entre 20.000 y 500.000 habitantes apenas hay diferencias en las transferencias por habitante de forma agregada, aunque se producen individualmente.**

Cuadro 1.26

2014	Ing.fiscales /h	T.C.Estado/ h	T.Estado/Ing fiscales	Ing.fiscales /h	T.C.Estado /h
>1.000.000 hab.	910	473	52,0%	157	215
De 500.001 a 1.000.000 hab.	554	366	66,0%	96	167
De 100.001 a 500.000 hab.	511	189	37,0%	88	86
De 50.001 a 100.000 hab.	637	186	29,3%	110	85
De 20.001 a 50.000 hab.	569	187	32,8%	98	85
De 5.001 a 20.000 hab.	523	167	31,9%	90	76
<= 5.000 hab.	493	159	32,2%	85	72
TOTAL MUNICIPIOS	579	220	37,9%	100	100
2004	Ing.fiscales /h	T.C.Estado/ h	T.Estado/Ing fiscales	Ing.fiscales /h	T.C.Estado /h
>1.000.000 hab.	495	342	69,2%	114	198
De 500.001 a 1.000.000 hab.	380	280	73,7%	88	162
De 100.001 a 500.000 hab.	410	143	35,0%	95	83
De 50.001 a 100.000 hab.	484	148	30,6%	112	86
De 20.001 a 50.000 hab.	461	151	32,7%	106	87
De 5.001 a 20.000 hab.	443	140	31,7%	102	81
<= 5.000 hab.	364	131	35,9%	84	76
TOTAL MUNICIPIOS	433	173	39,9%	100	100
2014/2004	Ing.fiscales /h	T.C.Estado/ h	T.Estado/Ing fiscales	Ing.fiscales /h	T.C.Estado /h
>1.000.000 hab.	83,8%	38,2%	-24,8%	37,3%	8,6%
De 500.001 a 1.000.000 hab.	45,9%	30,7%	-10,4%	9,0%	2,7%
De 100.001 a 500.000 hab.	24,7%	31,8%	5,7%	-6,9%	3,6%
De 50.001 a 100.000 hab.	31,7%	25,9%	-4,4%	-1,6%	-1,1%
De 20.001 a 50.000 hab.	23,5%	24,1%	0,4%	-7,7%	-2,5%
De 5.001 a 20.000 hab.	18,1%	19,0%	0,8%	-11,8%	-6,5%
<= 5.000 hab.	35,5%	21,6%	-10,2%	1,2%	-4,4%
TOTAL MUNICIPIOS	33,8%	27,3%	-4,9%	0,0%	0,0%

Con todo, la evolución del actual sistema de transferencias a los ayuntamientos españoles ha venido consolidando cuando no acrecentando las inequidades horizontales en la

distribución de recursos, fruto sobre todo del diseño de un sistema dual mal concebido en su origen. En las páginas que siguen tratamos de demostrar esto mediante una serie de relativos a la Participación en Ingresos del Estado (PIE), principal componente de este modelo de transferencias, cuyo análisis detallado puede encontrarse en la serie Haciendas Locales en Cifras, publicada periódicamente por el Ministerio de Hacienda².

Como es sabido, tras la reforma de la LRHL recogida en la ley 51/2002 (que comienza a aplicarse a estos efectos en el año 2004) la PIE municipal se desdobra en dos componentes, uno de los cuales se aplica únicamente a las que podríamos llamar grandes ciudades, definidas como aquellas que son capital de provincia o de comunidad autónoma o tienen una población de derecho superior a los 75.000 habitantes. Estos municipios reciben una participación en los rendimientos territorializados de ciertos impuestos estatales que se complementa con una transferencia estatal, de forma que ningún municipio salga perdiendo en el momento inicial. En el caso de las ciudades pequeñas, reciben únicamente una transferencia, cuyo importe global se distribuye entre ellas de acuerdo con una fórmula similar a la existente antes de la reforma.

Con la reforma de la LRHL, se cede a las ciudades grandes (en el sentido indicado más arriba) una participación en la recaudación territorializada de los grandes impuestos estatales, sin competencias normativas o de gestión. Los porcentajes de cesión se fijan en el 1,6875% de la cuota líquida del IRPF correspondiente a los residentes en el municipio y en el 1,7897% y 2,0454% respectivamente de la recaudación líquida por IVA e Impuestos Especiales imputable al mismo.

La territorialización de los rendimientos de los impuestos indirectos se realiza en dos etapas. En primer lugar, la recaudación nacional se distribuye entre comunidades autónomas en proporción al correspondiente indicador de consumo, siguiendo el mismo procedimiento que se utiliza en el sistema de financiación regional. En una segunda etapa, los rendimientos regionales se distribuyen entre ayuntamientos, generalmente en proporción a la población de derecho, aunque para algunos impuestos se ha ido avanzando en la elaboración de indicadores directos de consumo local.

² <http://www.minhfp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionEELs/HaciendasLocalesencifras.aspx>

El segundo componente de las transferencias estatales a las ciudades grandes es el llamado Fondo Complementario de Financiación. En el año base del nuevo sistema (2004), la asignación del Fondo para cada municipio se fija de acuerdo con una condición de statu quo. En particular, se parte de la transferencia recibida por cada municipio en 2003 con el sistema previo a la reforma (en el que no existían las participaciones territorializadas en impuestos específicos). Esta cantidad se actualiza con el ITEn para calcular la cantidad total que corresponde a cada ayuntamiento en 2004. De aquí se deducen, finalmente, los rendimientos de las participaciones territorializadas en el IRPF, IVA e Impuestos Especiales para obtener el importe inicial del Fondo Complementario. En años sucesivos, este importe se actualiza para todos los municipios en proporción al crecimiento

El cuadro 1.27 muestra los resultados distributivos de este sistema para 2003 (último año del modelo anterior) y 2004 (primero del actual) para las denominadas grandes ciudades. Los gráficos 1.1 y 1.2, por su parte, muestran, en medias, la distribución de recursos por tramos de población.

En la medida en que la fórmula distributiva existente hasta 2003 beneficiaba especialmente a las grandes ciudades, al ponderar la población de los municipios de más de 500.000 habitantes por un coeficiente de 2,80, frente al 1,47 del escalón inmediatamente inferior (entre 100.001 y 500.000) y 1,32, del comprendido entre 50.001 y 100.000, los datos muestran diferencias muy poco justificables. Así se observa cómo las seis ciudades de más de 500.000 habitantes recibían en 2003 por encima de los 260 euros por habitante, mientras que Murcia, por ejemplo, séptima ciudad de España con una población en 2003 de 391.146 habitantes recibía ese mismo año 158 euros por habitante. Las otras dos ciudades con ingresos especialmente superiores a la media son Cádiz y Santa Coloma de Gramenet, cuyo tratamiento de favor se debía al carácter colmatado de su término municipal.

Puesto que el criterio establecido para la dotación de recursos con el cambio de modelo en 2004 era el mantenimiento global del statu quo, el cuadro 1.27 muestra también cómo esas diferencias de financiación arrastradas del sistema anterior se consolidan en 2004 como punto de partida para el nuevo.

Cuadro 1.27

Municipios en Régimen de cesión

AYUNTAMIENTO	TOTAL PARTICIPACION		PIE/H	
	2003	2004	2003	2004
ALBACETE	24.047.605,33	24.864.262,01	155,00	158,91
ALCALA DE HENARES	30.184.085,12	31.209.136,65	160,11	162,93
ALCOBENDAS	15.155.277,97	15.669.951,21	153,99	156,22
ALCORCON	23.866.907,42	24.677.427,60	154,54	157,59
ALGECIRAS	17.116.344,50	17.697.615,56	157,35	161,38
ALICANTE	48.929.153,90	50.590.787,97	159,95	163,02
ALMERIA	28.078.878,03	29.032.436,73	158,88	163,40
ARONA	8.528.530,55	8.755.244,28	148,46	147,41
AVILA	7.668.787,52	7.929.219,54	147,26	151,27
AVILES	11.939.107,04	12.344.559,12	141,82	147,14
BADAJOS	21.514.940,53	22.245.587,91	155,44	159,88
BADALONA	34.633.591,46	39.536.650,31	161,51	184,00
BARCELONA	612.041.085,00	685.090.261,71	386,70	434,00
BURGOS	26.066.791,09	26.952.019,32	153,95	158,84
CACERES	12.134.213,34	12.546.291,23	139,33	142,18
CADIZ	36.354.957,74	37.589.572,10	269,32	278,46
CARTAGENA	30.526.271,88	31.562.944,07	157,19	159,68
CASTELLON DE LA PLANA	25.323.082,96	26.183.054,86	157,57	160,55
CHICLANA DE LA FRONTERA	9.558.336,85	10.056.909,42	145,50	147,56
CIUDAD REAL	10.151.369,80	10.496.110,32	154,50	155,73
CORDOBA	50.096.515,44	51.797.793,10	157,23	162,02
CORNELLA DE LLOBREGAT	12.133.224,02	12.545.268,31	146,51	150,55
CORUÑA (A)	38.602.005,46	39.912.929,57	158,27	164,35
COSLADA	12.077.920,88	12.488.087,07	146,98	151,52
CUENCA	6.645.686,12	6.871.373,62	140,80	143,57
DOS HERMANAS	16.342.210,26	16.897.191,72	152,36	154,18
EJIDO (EL)	9.148.563,21	9.699.754,54	149,33	151,76
ELCHE	32.517.881,96	33.622.189,23	156,97	160,53

FUENLABRADA	30.276.251,49	31.304.432,99	161,08	162,66
GANDIA	9.701.411,00	9.701.411,00	153,50	155,61
GETAFE	24.819.050,66	25.661.905,62	158,78	164,50
GIJON	39.969.074,29	41.326.424,05	147,56	152,47
GIRONA	12.154.209,14	12.566.966,08	149,65	150,45
GRANADA	36.925.857,79	38.179.859,92	155,37	160,22
GUADALAJARA	9.986.571,01	10.325.714,96	141,19	143,78
HOSPITALET DE LLOBREGAT	40.365.961,33	41.736.789,38	163,81	166,59
HUELVA	23.160.914,83	23.947.459,50	159,92	165,88
HUESCA	6.819.189,96	7.050.769,65	143,23	147,13
JAEN	17.824.801,42	18.430.131,68	154,14	158,99
JEREZ DE LA FRONTERA	31.659.197,67	32.734.344,02	165,75	169,92
LEGANES	29.237.710,52	30.230.623,17	165,28	169,24
LEON	21.803.532,95	22.543.980,93	160,75	166,02
LLEIDA	19.233.605,11	19.886.778,34	162,95	165,81
LOGROÑO	21.869.022,92	22.611.694,94	156,64	159,72
LORCA	11.895.557,89	12.299.531,04	144,17	146,00
LUGO	13.185.844,47	13.633.635,75	144,65	149,12
MADRID	969.777.270,00	1.002.710.906,42	313,26	323,47
MALAGA	144.747.804,39	149.663.439,83	264,57	273,24
MANRESA	9.683.674,81	10.398.934,47	143,95	151,80
MARBELLA	21.253.165,60	21.974.923,10	182,85	187,25
MATARO	17.946.903,30	18.556.380,14	160,41	162,61
MERIDA	7.531.188,84	7.786.948,01	144,52	149,18
MIJAS	7.935.946,52	8.103.119,14	152,06	154,13
MOSTOLES	31.631.415,50	32.705.618,37	156,75	161,51
MURCIA	61.623.138,31	63.715.860,09	157,55	159,76
ORIHUELA	9.667.280,85	10.681.834,38	142,73	155,31

Cuadro 1.27 (Cont.)

Municipios en Régimen de cesión

AYUNTAMIENTO	TOTAL PARTICIPACION		PIE/H	
	2003	2004	2003	2004
OURENSE	16.824.337,17	17.395.691,66	153,68	160,18
OVIEDO	32.198.464,08	33.291.923,92	155,02	158,92
PALENCIA	11.628.944,36	12.023.863,31	142,90	148,06
PALMA DE MALLORCA	57.864.193,98	59.829.262,01	157,55	162,15
PALMAS DE GRAN CANARIA (LAS)	58.421.379,76	60.405.369,82	154,72	160,25
PARLA	12.025.362,26	12.433.743,56	145,29	143,06
PONTEVEDRA	11.319.671,10	11.704.087,13	145,14	148,69
POZUELO DE ALARCON	10.225.913,83	11.562.229,51	140,73	154,00
PUERTO DE SANTA MARIA (EL)	12.296.893,08	12.714.495,57	153,92	157,63
REUS	14.451.128,50	14.941.888,82	153,07	154,61
ROQUETAS DE MAR	8.116.492,89	8.683.108,73	150,82	148,38
ROZAS DE MADRID (LAS)	10.245.713,48	11.126.445,71	153,36	163,48
SABADELL	30.292.319,72	31.321.046,90	158,55	162,00
SALAMANCA	24.851.638,93	25.695.600,59	157,38	160,18
SAN CRISTOBAL DE LA LAGUNA	21.251.997,47	21.973.715,30	157,72	160,03
SAN FERNANDO	12.795.965,49	13.230.516,48	144,60	146,72
SAN SEBASTIAN DE LOS REY	9.695.856,37	10.507.695,09	157,44	168,82
SANT BOI DE LLOBREGAT	12.046.275,79	12.455.367,32	149,20	154,46
SANT CUGAT DEL VALLES	10.134.612,62	11.054.299,71	160,53	169,91
SANTA COLOMA DE GRAMENET	30.680.938,92	31.722.863,61	264,46	272,29
SANTA CRUZ DE TENERIFE	34.445.405,53	35.615.171,50	156,55	162,30
SANTANDER	28.972.456,48	29.956.361,10	156,80	162,98
SANTIAGO DE COMPOSTELA	14.120.179,34	14.599.700,63	152,92	158,18
SEGOVIA	7.976.176,86	8.247.047,83	143,35	148,37
SEVILLA	192.966.691,38	199.519.840,22	271,79	283,33
SORIA	5.003.713,42	5.173.639,53	142,24	144,64
TALAVERA DE LA REINA	11.121.958,04	11.499.659,74	139,17	143,20
TARRAGONA	22.461.490,59	23.224.282,81	185,52	187,92

TELDE	13.658.375,63	14.122.214,07	145,39	148,87
TERRASSA	28.923.449,73	29.905.690,08	156,49	158,05
TERUEL	4.549.379,68	4.703.876,61	140,83	144,38
TOLEDO	10.666.210,85	11.028.435,37	147,02	150,08
TORREJON DE ARDOZ	16.153.693,05	16.702.272,47	154,15	156,48
TORRENT	10.201.539,14	10.773.597,00	146,53	151,07
TORREVIEJA	11.754.476,81	12.153.658,84	150,81	160,91
VALENCIA	209.290.871,70	216.398.389,70	268,10	275,41
VALLADOLID	49.986.689,05	51.684.237,01	155,65	160,65
VELEZ-MALAGA	9.229.236,90	9.435.790,84	153,32	152,69
VIGO	46.042.195,93	47.605.788,90	157,37	163,00
ZAMORA	9.382.066,72	9.700.681,71	142,93	147,77
ZARAGOZA	163.909.828,89	169.476.206,68	261,80	265,30
TOTAL	4.202.253.063,47	4.404.934.803,41	216,06	217,79

Gráfico 1.1

Transferencias Corrientes a los Municipios Españoles (€/H) (2013)

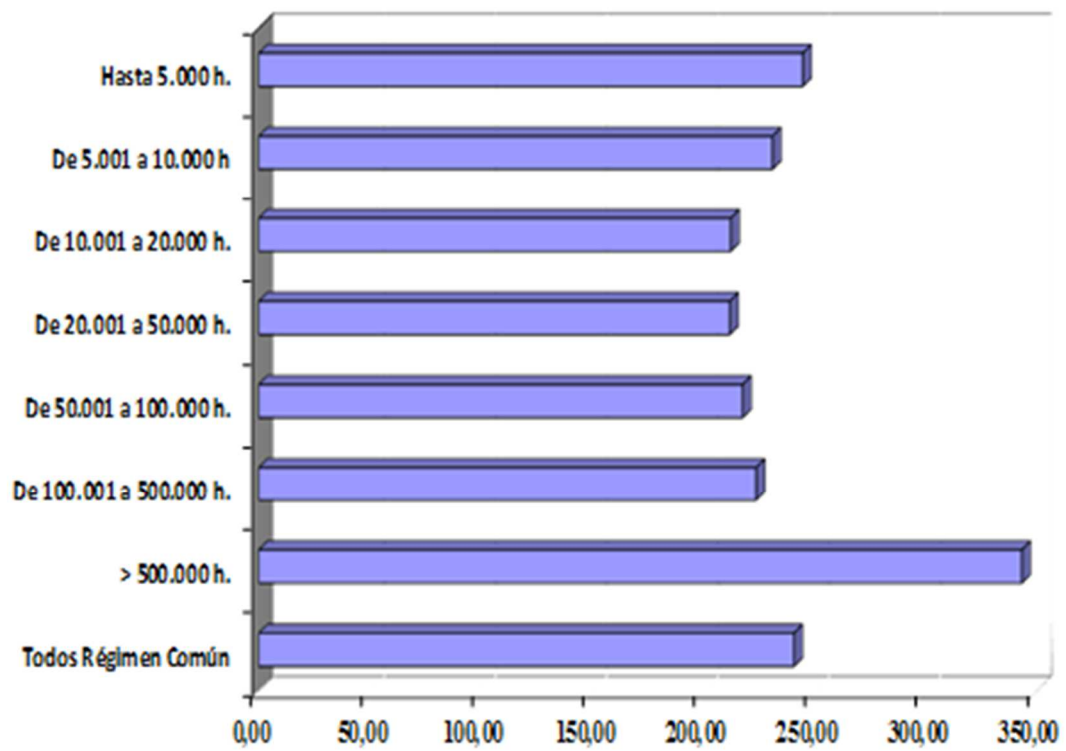
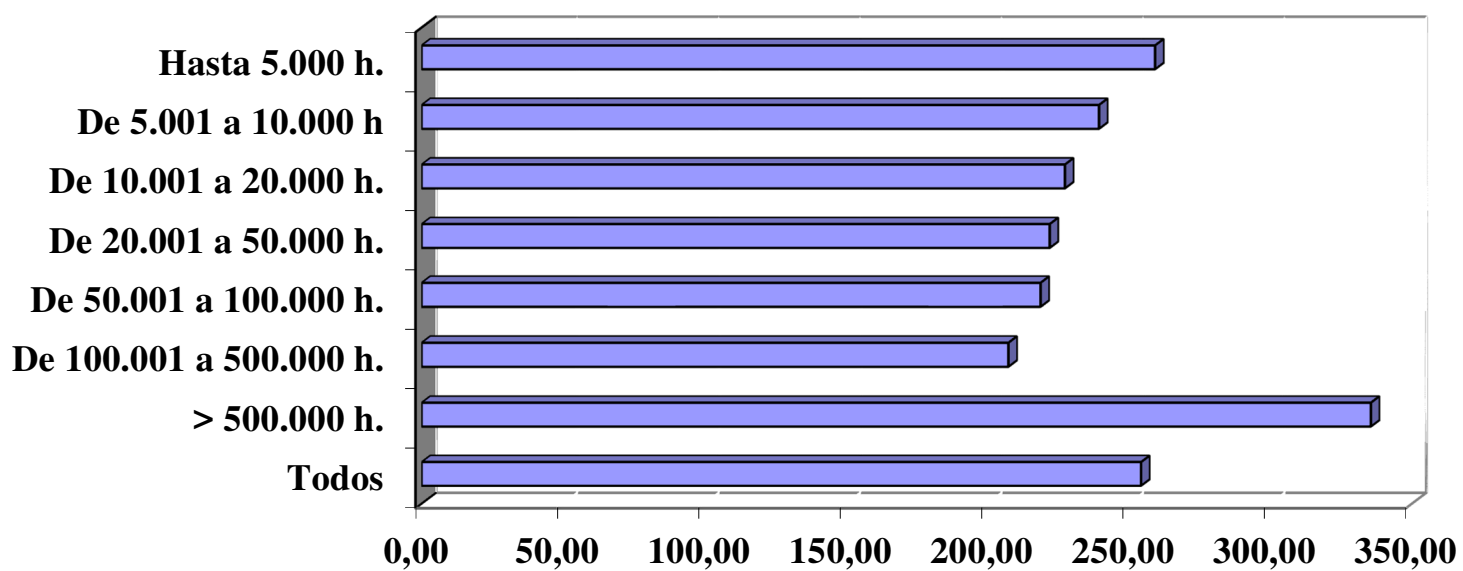


Gráfico 1.2

Transferencias Corrientes a los Municipios Españoles (€/H) (2004)



Sin embargo, con el nuevo sistema, a partir de 2014, la evolución de la PIE para las grandes ciudades abre un nuevo marco de diferencias. Como hemos indicado, el global a recibir por cada municipio es la suma de dos componentes, una participación en la recaudación de una serie de tributos de los que se cede ésta, pero sin ninguna capacidad normativa o de decisión para modular su recaudación (ni en términos de decisión política sobre tipos o beneficios fiscales, ni en materia de gestión) y una transferencia complementaria (FRF) inicialmente calculada como residuo entre lo percibido el año anterior por PIE actualizado según la evolución del ITE (1,03396 para el año 2004).

En la medida en que ambos componentes evolucionarán de forma separada (los tributos cedidos crecerán al ritmo que lo haga cada uno de ellos y el FRF evolucionará al ritmo del ITE), sería de esperar (y así ha sido) que las brechas financieras entre los municipios en términos de participación por habitante tendieran a abrirse.

El cuadro 1.28 muestra uno de los determinantes esenciales de esas diferencias de financiación esperadas. En él se recogen para cada municipio las cantidades y los porcentajes que representa en el año base (2004) cada componente de la PIE. El cuadro 1.29 complementa esta información mostrando algunas estadísticas descriptivas procedentes del cuadro 1.28.

Como se ve, de entrada, hay una alta dispersión en lo que respecta a la estructura de partida de la PIE municipal para las “grandes ciudades”. El abanico va, excluyendo los municipios canarios cuyo régimen especial les vuelve especialmente sesgados hacia el FRF), desde el caso de las grandes ciudades, para las cuales el componente de cesión se encuentra en todos los casos por debajo del 15 por ciento hasta ciudades como Palma de Mallorca o Alcobendas que superan el 30 por ciento, con un coeficiente de variación superior al 25 por ciento para esta variable. A esta primera fuente de variabilidad habría que añadir la diferente estructura interna del componente de cesión (no recogida en el cuadro), esto es, el distinto peso relativo de cada impuesto cedido, cada uno de los cuales evolucionará a su propia tasa de crecimiento.

Cuadro 1.28

Municipios en Régimen de cesión

AYUNTAMIENTO	Impuestos cedidos 2004		FRF 2004	
	Euros	% s/ Total PIE	Euros	% s/ Total PIE
ALBACETE	4.606.656,23	18,53	20.257.605,78	81,47
ALCALA DE HENARES	6.465.678,69	20,72	24.743.457,96	79,28
ALCOBENDAS	5.508.301,77	35,15	10.161.649,44	64,85
ALCORCON	5.356.956,51	21,71	19.320.471,09	78,29
ALGECIRAS	2.947.606,57	16,66	14.750.008,99	83,34
ALICANTE	9.984.809,13	19,74	40.605.978,84	80,26
ALMERIA	5.069.317,31	17,46	23.963.119,42	82,54
AVILA	1.747.225,22	22,04	6.181.994,32	77,96
AVILES	2.579.306,53	20,89	9.765.252,59	79,11
BADAJOS	3.774.718,98	16,97	18.470.868,93	83,03
BADALONA	6.833.443,35	17,28	39.536.650,31	82,72
BARCELONA	74.216.068,61	10,83	610.874.193,10	89,17
BURGOS	6.107.311,59	22,66	20.844.707,73	77,34
CACERES	2.658.667,61	21,19	9.887.623,62	78,81
CADIZ	3.788.383,50	10,08	33.801.188,60	89,92
CARTAGENA	5.453.971,90	17,28	26.108.972,17	82,72
CASTELLON DE LA PLANA	5.741.334,98	21,93	20.441.719,88	78,07
CIUDAD REAL	2.288.211,91	21,80	8.207.898,41	78,20
CORDOBA	9.096.745,72	17,56	42.701.047,38	82,44
CORNELLA DE LLOBREGAT	2.669.113,28	21,28	9.876.155,03	78,72
CORUÑA (A)	8.667.548,09	21,72	31.245.381,48	78,28
COSLADA	2.723.567,93	21,81	9.764.519,14	78,19
CUENCA	1.499.623,42	21,82	5.371.750,20	78,18
DOS HERMANAS	2.756.153,38	16,31	14.141.038,34	83,69
ELCHE	5.297.019,34	15,75	28.325.169,89	84,25
FUENLABRADA	5.442.310,91	17,39	25.862.122,08	82,61
GETAFE	5.229.943,32	20,38	20.431.962,30	79,62

GIJON	8.824.943,27	21,35	32.501.480,78	78,65
GIRONA	3.579.065,01	28,48	8.987.901,07	71,52
GRANADA	7.758.600,29	20,32	30.421.259,63	79,68
GUADALAJARA	2.537.456,77	24,57	7.788.258,19	75,43
HOSPITALET DE LLOBREGAT	7.771.233,39	18,62	33.965.555,99	81,38
HUELVA	4.014.694,45	16,76	19.932.765,05	83,24
HUESCA	1.787.474,85	25,35	5.263.294,80	74,65
JAEN	3.424.554,90	18,58	15.005.576,78	81,42
JEREZ DE LA FRONTERA	4.787.256,27	14,62	27.947.087,75	85,38
LEGANES	5.583.744,31	18,47	24.646.878,86	81,53
LEON	4.714.693,63	20,91	17.829.287,30	79,09
LLEIDA	4.385.499,86	22,05	15.501.278,48	77,95
LOGROÑO	5.172.206,07	22,87	17.439.488,87	77,13
LORCA	1.989.643,14	16,18	10.309.887,90	83,82
LUGO	2.782.286,90	20,41	10.851.348,85	79,59
MADRID	142.207.541,30	14,18	860.503.365,12	85,82
MALAGA	15.019.657,85	10,04	134.643.781,98	89,96
MARBELLA	3.684.376,57	16,77	18.290.546,53	83,23
MATARO	3.630.417,18	19,56	14.925.962,96	80,44
MERIDA	1.325.205,17	17,02	6.461.742,84	82,98
MOSTOLES	6.154.412,10	18,82	26.551.206,27	81,18
MURCIA	12.057.701,47	18,92	51.658.158,62	81,08
OURENSE	3.245.743,80	18,66	14.149.947,86	81,34
OVIEDO	7.858.027,64	23,60	25.433.896,28	76,40
PALENCIA	2.617.408,88	21,77	9.406.454,43	78,23
PALMA DE MALLORCA	18.185.056,53	30,39	41.644.205,48	69,61

Cuadro 1.28 (Cont.)

Municipios en Régimen de cesión

AYUNTAMIENTO	Impuestos cedidos 2004		FRF 2004	
	Euros	% s/ Total PIE	Euros	% s/ Total PIE
PALMAS DE GRAN CANARIA (LAS)	5.281.038,63	8,74	55.124.331,19	91,26

PARLA	2.376.932,10	19,12	10.056.811,46	80,88
PONTEVEDRA	2.473.488,29	21,13	9.230.598,84	78,87
PUERTO DE SANTA MARIA (EL)	2.245.131,24	17,66	10.469.364,33	82,34
REUS	3.343.629,62	22,38	11.598.259,20	77,62
SABADELL	6.849.880,46	21,87	24.471.166,44	78,13
SALAMANCA	5.380.152,59	20,94	20.315.448,00	79,06
SAN CRISTOBAL DE LA LAGUNA	1.574.952,71	7,17	20.398.762,59	92,83
SAN FERNANDO	2.192.808,30	16,57	11.037.708,18	83,43
SANT BOI DE LLOBREGAT	2.597.623,89	20,86	9.857.743,43	79,14
SANTA COLOMA DE GRAMENET	3.385.111,74	10,67	28.337.751,87	89,33
SANTA CRUZ DE TENERIFE	3.016.905,65	8,47	32.598.265,85	91,53
SANTANDER	6.829.746,48	22,80	23.126.614,62	77,20
SANTIAGO DE COMPOSTELA	3.203.575,87	21,94	11.396.124,76	78,06
SEGOVIA	1.874.990,27	22,74	6.372.057,56	77,26
SEVILLA	22.229.219,56	11,14	177.290.620,66	88,86
SORIA	1.297.838,91	25,09	3.875.800,62	74,91
TALavera DE LA REINA	2.064.069,40	17,95	9.435.590,34	82,05
TARRAGONA	4.788.884,07	20,62	18.435.398,74	79,38
TELDE	794.712,88	5,63	13.327.501,19	94,37
TERRASSA	6.510.575,33	21,77	23.395.114,75	78,23
TERUEL	1.202.771,79	25,57	3.501.104,82	74,43
TOLEDO	2.969.920,90	26,93	8.058.514,47	73,07
TORREJON DE ARDOZ	3.346.868,32	20,04	13.355.404,15	79,96
TORREVIEJA	2.107.384,83	17,34	10.046.274,01	82,66
VALENCIA	28.406.547,17	13,13	187.991.842,53	86,87
VALLADOLID	11.379.242,79	22,02	40.304.994,22	77,98
VIGO	9.114.581,63	19,15	38.491.207,27	80,85
ZAMORA	2.073.492,74	21,37	7.627.188,97	78,63
ZARAGOZA	24.446.794,50	14,42	145.029.412,18	85,58
TOTAL	658.967.770,04	15,45	3.605.426.659,55	84,55

Cuadro 1.29**Municipios en Régimen de cesión**

Estadísticas Descriptivas Cuadro 1.28	Impuestos cedidos 2004		FRF 2004	
	Euros	% s/ Total PIE	Euros	% s/ Total PIE
Media	7.939.371	19,17	43.438.875	80,83
Mínimo	794.713	5,63	3.501.105	64,85
Primer cuartil	2.607.516	16,99	10.051.543	78,18
Mediana	4.014.694	20,04	18.470.869	79,96
Tercer cuartil	6.488.127	21,82	28.331.461	83,01
Máximo	142.207.541	35,15	860.503.365	94,37
Desviación típica	17.422.332	4,95	115.916.789	4,95
Coeficiente de variación	219,44	25,80	266,85	6,12

Fuente: Elaboración Propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública, Secretaría General de Financiación Autonómica y Local

El cuadro 1.30 nos muestran la comparativa entre los resultados del sistema en 2004 (primero del nuevo modelo) y 2014 (último completamente liquidado) y los cuadros 1.31 y 1.32, la estructura por componentes de la PIE en 2014.

Como era de esperar la evolución interna (dentro del grupo de grandes ciudades) ha sido bastante errática, dadas las características internas del modelo y el hecho de que éste no contenga elemento alguno de nivelación. Claramente se han consolidado, cuando no agrandado, las diferencias, como lo muestra a título de ejemplo la brecha entre Málaga (sexta ciudad en población, 382 euros por habitante) y Murcia (séptima, 209 euros por habitante). Quien más recibe es Barcelona (620 euros per cápita) y quien menos, Las Rozas de Madrid (164).

En el cuadro 1.32 se observa cómo la dispersión ha aumentado también en lo que respecta a la estructura de la PIE, con un coeficiente de variación que se ha prácticamente duplicado (41, 54 por ciento) en el caso de los tributos cedidos, cuyo abanico ahora va (excluidos los municipios canarios) desde el 7,69 por ciento de Cádiz hasta el 57,74 por ciento de Pozuelo de Alarcón.

Los cuadros 1.33 y 1.34 muestran la evolución agregada (entre 2004 y 2014) de la estructura interna de la PIE en cada municipio en régimen de cesión, si bien hay que decir

que los resultados presentan un cierto sesgo, fruto de la incorporación a lo largo del tiempo de algunos municipios con estructuras extremas, caso por una parte del Arona, municipio canario y por la otra, Pozuelo de Alarcón, municipio de alta renta per cápita que no formaban parte del grupo inicial.

Por último, en este orden de cosas, los cuadros 1.35 y 1.36 resumen los porcentajes de incremento agregado entre 2004 y 2014 de una serie de variables relevantes, que nos pueden servir para radiografiar de un vistazo cómo ha funcionado el sistema y consolidar los hechos estilizados ya comentados. Una vez más se observan las diferencias en las tasas de evolución de los diferentes componentes de la PIE de grandes ciudades y la alta dispersión de las mismas, que explican el errático comportamiento de este importante instrumento de financiación municipal³ y que no obedece a causa razonable alguna en términos de objetivos de equidad y/o eficiencia.

El gráfico 1.3 resume la estructura (en medias) de los resultados del modelo de financiación (total de transferencias) como foto fija en 2014 por tramos de población. En él se ven consolidadas (en datos agregados) las inequidades del sistema.

Finalmente, aunque no por ello menos importante, hemos incorporado un gráfico (el número 1.4) en el que se pone de manifiesto otra importantísima fuente de inequidades del sistema cual es la presencia en el mismo del régimen foral, cuyos resultados financieros permiten a los municipios vascos y navarros contar con un volumen transferencias (como media) tremendamente superiores a las de los municipios de régimen común.

³ Insistimos en que a ello habría que añadir otro componente excluido de este somero análisis, cual es la diferente estructura interna del bloque de cesión de impuestos.

Cuadro 1.30

Municipios en Régimen de cesión

AYUNTAMIENTO	TOTAL PARTICIPACION		PIE/H	
	2004	2014	2004	2014
ALBACETE	24.864.262,01	36.203.737,24	158,91	209,89
ALCALA DE HENARES	31.209.136,65	49.119.482,56	162,93	244,66
ALCOBENDAS	15.669.951,21	25.394.202,14	156,22	226,35
ALCORCON	24.677.427,60	39.283.841,36	157,59	230,63
ALGECIRAS	17.697.615,56	25.635.024,88	161,38	217,29
ALICANTE	50.590.787,97	72.281.771,64	163,02	217,67
ALMERIA	29.032.436,73	41.833.477,32	163,40	216,36
ARONA	8.755.244,28	14.721.421,67	147,41	184,27
AVILA	7.929.219,54	11.516.383,31	151,27	195,41
AVILES	12.344.559,12	17.635.358,77	147,14	215,96
BADAJOS	22.245.587,91	31.988.314,41	159,88	212,52
BADALONA	39.536.650,31	56.484.343,01	184,00	260,04
BARCELONA	685.090.261,71	992.685.471,98	434,00	619,50
BURGOS	26.952.019,32	38.770.615,96	158,84	218,09
CACERES	12.546.291,23	18.230.992,19	142,18	190,19
CADIZ	37.589.572,10	54.183.192,92	278,46	445,08
CARTAGENA	31.562.944,07	45.563.632,49	159,68	210,50
CASTELLON DE LA PLANA	26.183.054,86	36.983.562,86	160,55	212,74
CHICLANA DE LA FRONTERA	10.056.909,42	15.831.945,53	147,56	192,37
CIUDAD REAL	10.496.110,32	15.151.993,85	155,73	202,13
CORDOBA	51.797.793,10	74.027.406,33	162,02	225,67
CORNELLA DE LLOBREGAT	12.545.268,31	19.723.613,87	150,55	228,72
CORUÑA (A)	39.912.929,57	57.042.573,90	164,35	233,01
COSLADA	12.488.087,07	19.603.111,27	151,52	220,64
CUENCA	6.871.373,62	9.990.575,38	143,57	179,24
DOS HERMANAS	16.897.191,72	24.755.771,32	154,18	189,89
EJIDO (EL)	9.699.754,54	16.573.629,83	151,76	196,97
ELCHE	33.622.189,23	48.649.039,07	160,53	212,77

FUENLABRADA	31.304.432,99	49.415.844,76	162,66	252,30
GANDIA	9.701.411,00	15.819.456,78	155,61	206,80
GETAFE	25.661.905,62	41.068.315,59	164,50	237,31
GIJON	41.326.424,05	62.342.365,64	152,47	226,10
GIRONA	12.566.966,08	17.849.741,25	150,45	183,59
GRANADA	38.179.859,92	54.017.515,63	160,22	227,40
GUADALAJARA	10.325.714,96	14.844.994,58	143,78	177,32
HOSPITALET DE LLOBREGAT	41.736.789,38	65.792.148,72	166,59	259,52
HUELVA	23.947.459,50	34.270.895,35	165,88	232,80
HUESCA	7.050.769,65	10.115.925,45	147,13	192,48
JAEN	18.430.131,68	26.192.978,55	158,99	226,12
JEREZ DE LA FRONTERA	32.734.344,02	47.255.830,09	169,92	222,67
LEGANES	30.230.623,17	47.824.198,78	169,24	256,16
LEON	22.543.980,93	32.150.178,53	166,02	248,17
LLEIDA	19.886.778,34	28.636.552,45	165,81	205,76
LOGROÑO	22.611.694,94	32.290.034,11	159,72	212,49
LORCA	12.299.531,04	17.780.056,22	146,00	193,77
LUGO	13.633.635,75	19.871.057,34	149,12	201,61
MADRID	1.002.710.906,42	1.461.062.849,78	323,47	461,60
MALAGA	149.663.439,83	216.806.331,16	273,24	382,43
MANRESA	10.398.934,47	15.897.781,97	151,80	211,13
MARBELLA	21.974.923,10	31.405.683,07	187,25	226,46
MATARO	18.556.380,14	26.668.494,68	162,61	214,58
MERIDA	7.786.948,01	11.423.945,15	149,18	193,68
MIJAS	8.103.119,14	15.967.386,33	154,13	205,97

Cuadro 1.30 (Cont.)

Municipios en Régimen de cesión

AYUNTAMIENTO	TOTAL PARTICIPACION		PIE/H	
	2004	2014	2004	2014
MOSTOLES	32.705.618,37	51.668.262,36	161,51	251,17
MURCIA	63.715.860,09	91.712.481,46	159,76	208,57
ORIHUELA	10.681.834,38	17.501.339,00	155,31	209,81
OURENSE	17.395.691,66	25.187.296,07	160,18	235,60
OVIEDO	33.291.923,92	47.611.536,50	158,92	212,77
PALENCIA	12.023.863,31	17.176.670,79	148,06	214,23
PALMA DE MALLORCA	59.829.262,01	80.549.482,02	162,15	201,83
PALMAS DE GRAN CANARIA (LAS)	60.405.369,82	88.200.704,38	160,25	230,72
PARLA	12.433.743,56	20.842.462,71	143,06	166,31
PONTEVEDRA	11.704.087,13	16.842.643,93	148,69	203,06
POZUELO DE ALARCON	11.562.229,51	15.442.088,12	154,00	183,05
PUERTO DE SANTA MARIA (EL)	12.714.495,57	18.278.943,16	157,63	206,08
REUS	14.941.888,82	21.273.958,32	154,61	202,68
ROQUETAS DE MAR	8.683.108,73	18.852.108,39	148,38	205,62
ROZAS DE MADRID (LAS)	11.126.445,71	15.182.096,78	163,48	163,63
SABADELL	31.321.046,90	44.621.005,37	162,00	215,10
SALAMANCA	25.695.600,59	36.240.834,05	160,18	244,80
SAN CRISTOBAL DE LA LAGUNA	21.973.715,30	32.261.659,17	160,03	210,85
SAN FERNANDO	13.230.516,48	19.151.615,57	146,72	198,80
SAN SEBASTIAN DE LOS REYES	10.507.695,09	15.881.078,41	168,82	190,58
SANT BOI DE LLOBREGAT	12.455.367,32	19.554.539,05	154,46	235,29
SANT CUGAT DEL VALLES	11.054.299,71	17.233.541,04	169,91	197,82
SANTA COLOMA DE GRAMENET	31.722.863,61	48.822.847,84	272,29	411,18
SANTA CRUZ DE TENERIFE	35.615.171,50	51.791.243,66	162,30	252,30
SANTANDER	29.956.361,10	42.090.703,54	162,98	239,51
SANTIAGO DE COMPOSTELA	14.599.700,63	21.164.083,12	158,18	220,92
SEGOVIA	8.247.047,83	11.544.389,04	148,37	216,76
SEVILLA	199.519.840,22	287.773.811,93	283,33	413,07
SORIA	5.173.639,53	7.489.900,97	144,64	189,54

TALAVERA DE LA REINA	11.499.659,74	16.548.090,84	143,20	190,69
TARRAGONA	23.224.282,81	32.141.598,65	187,92	243,13
TELDE	14.122.214,07	20.860.017,41	148,87	204,36
TERRASSA	29.905.690,08	43.109.840,59	158,05	200,03
TERUEL	4.703.876,61	6.765.978,56	144,38	189,66
TOLEDO	11.028.435,37	15.730.499,70	150,08	188,76
TORREJON DE ARDOZ	16.702.272,47	26.982.814,23	156,48	212,67
TORRENT	10.773.597,00	15.411.278,22	151,07	191,32
TORREVIEJA	12.153.658,84	17.394.232,62	160,91	190,28
VALENCIA	216.398.389,70	311.504.455,28	275,41	396,10
VALLADOLID	51.684.237,01	73.132.524,87	160,65	238,35
VELEZ-MALAGA	9.435.790,84	15.962.370,04	152,69	205,15
VIGO	47.605.788,90	68.320.278,18	163,00	231,60
ZAMORA	9.700.681,71	13.844.704,75	147,77	214,90
ZARAGOZA	169.476.206,68	243.852.924,10	265,30	366,11
TOTAL	4.404.934.803,41	6.430.139.984	217,79	312,27

Cuadro 1.31

Municipios en Régimen de cesión

AYUNTAMIENTO	Impuestos cedidos 2014		FRF 2004	
	Euros	% s/ Total PIE	Euros	% s/ Total PIE
ALBACETE	6.228.557,95	17,20	29.975.179,29	82,80
ALCALA DE HENARES	8.119.368,33	16,53	41.000.114,23	83,47
ALCOBENDAS	8.373.028,00	32,97	17.021.174,14	67,03
ALCORCON	7.101.185,00	18,08	32.182.656,36	81,92
ALGECIRAS	3.809.436,58	14,86	21.825.588,30	85,14
ALICANTE	12.197.104,74	16,87	60.084.666,90	83,13
ALMERIA	6.375.249,51	15,24	35.458.227,81	84,76
ARONA	595.444,53	4,04	14.125.977,14	95,96
AVILA	2.368.886,33	20,57	9.147.496,98	79,43
AVILES	3.185.714,51	18,06	14.449.644,26	81,94
BADAJOS	5.133.629,25	16,05	26.854.685,16	83,95
BADALONA	8.093.407,67	14,33	48.390.935,34	85,67
BARCELONA	88.774.928,46	8,94	903.910.543,52	91,06
BURGOS	7.926.701,95	20,45	30.843.914,01	79,55
CACERES	3.600.275,52	19,75	14.630.716,67	80,25
CADIZ	4.167.574,15	7,69	50.015.618,77	92,31
CARTAGENA	6.930.186,37	15,21	38.633.446,12	84,79
CASTELLON DE LA PLANA	6.735.949,94	18,21	30.247.612,92	81,79
CHICLANA DE LA FRONTERA	2.207.853,00	13,95	13.624.092,53	86,05
CIUDAD REAL	3.006.766,56	19,84	12.145.227,29	80,16
CORDOBA	10.842.666,54	14,65	63.184.739,79	85,35
CORNELLA DE LLOBREGAT	3.264.055,36	16,55	16.459.558,51	83,45
CORUÑA (A)	10.808.782,94	18,95	46.233.790,96	81,05
COSLADA	3.497.137,06	17,84	16.105.974,21	82,16
CUENCA	2.041.996,59	20,44	7.948.578,79	79,56
DOS HERMANAS	3.831.276,90	15,48	20.924.494,42	84,52
EJIDO (EL)	2.135.747,97	12,89	14.437.881,86	87,11
ELCHE	6.736.285,18	13,85	41.912.753,89	86,15

FUENLABRADA	6.773.382,47	13,71	42.642.462,29	86,29
GANDIA	2.445.564,19	15,46	13.373.892,59	84,54
GETAFE	7.197.373,89	17,53	33.870.941,70	82,47
GIJON	11.080.578,06	17,77	51.261.787,58	82,23
GIRONA	4.550.344,04	25,49	13.299.397,21	74,51
GRANADA	9.003.177,76	16,67	45.014.337,87	83,33
GUADALAJARA	3.320.708,95	22,37	11.524.285,63	77,63
HOSPITALET DE LLOBREGAT	9.196.325,83	13,98	56.595.822,89	86,02
HUELVA	4.776.382,92	13,94	29.494.512,43	86,06
HUESCA	2.327.828,13	23,01	7.788.097,32	76,99
JAEN	3.989.226,59	15,23	22.203.751,96	84,77
JEREZ DE LA FRONTERA	5.902.524,36	12,49	41.353.305,73	87,51
LEGANES	7.237.390,33	15,13	40.586.808,45	84,87
LEON	5.768.182,13	17,94	26.381.996,40	82,06
LLEIDA	5.699.310,68	19,90	22.937.241,77	80,10
LOGROÑO	6.484.822,41	20,08	25.805.211,70	79,92
LORCA	2.524.515,11	14,20	15.255.541,11	85,80
LUGO	3.814.316,45	19,20	16.056.740,89	80,80
MADRID	187.776.020,43	12,85	1.273.286.829,35	87,15
MALAGA	17.573.926,98	8,11	199.232.404,18	91,89
MANRESA	3.079.642,47	19,37	12.818.139,50	80,63
MARBELLA	4.341.161,38	13,82	27.064.521,69	86,18
MATARO	4.582.547,29	17,18	22.085.947,39	82,82
MERIDA	1.862.504,27	16,30	9.561.440,88	83,70
MIJAS	2.065.942,22	12,94	13.901.444,11	87,06
MOSTOLES	7.684.403,13	14,87	43.983.859,23	85,13
MURCIA	15.273.904,16	16,65	76.438.577,30	83,35
ORIHUELA	2.415.876,87	13,80	15.085.462,13	86,20

Cuadro 1.31 (Cont)

Municipios en Régimen de cesión

AYUNTAMIENTO	Impuestos cedidos 2014		FRF 2004	
	Euros	% s/ Total PIE	Euros	% s/ Total PIE

OURENSE	4.249.618,21	16,87	20.937.677,86	83,13
OVIEDO	9.977.000,17	20,96	37.634.536,33	79,04
PALENCIA	3.257.940,18	18,97	13.918.730,61	81,03
PALMA DE MALLORCA	18.928.551,16	23,50	61.620.930,86	76,50
PALMAS DE GRAN CANARIA (LAS)	6.633.231,52	7,52	81.567.472,86	92,48
PARLA	4.292.083,76	20,59	16.550.378,95	79,41
PONTEVEDRA	3.184.126,83	18,91	13.658.517,10	81,09
POZUELO DE ALARCON	8.915.870,34	57,74	6.526.217,78	42,26
PUERTO DE SANTA MARIA (EL)	2.787.424,78	15,25	15.491.518,38	84,75
REUS	4.112.014,18	19,33	17.161.944,14	80,67
ROQUETAS DE MAR	2.651.657,33	14,07	16.200.451,06	85,93
ROZAS DE MADRID (LAS)	6.973.405,42	45,93	8.208.691,36	54,07
SABADELL	8.411.020,39	18,85	36.209.984,98	81,15
SALAMANCA	6.180.065,63	17,05	30.060.768,42	82,95
SAN CRISTOBAL DE LA LAGUNA	2.077.610,18	6,44	30.184.048,99	93,56
SAN FERNANDO	2.819.118,78	14,72	16.332.496,79	85,28
SAN SEBASTIAN DE LOS REY	4.390.741,26	27,65	11.490.337,15	72,35
SANT BOI DE LLOBREGAT	3.168.560,59	16,20	16.385.978,46	83,80
SANT CUGAT DEL VALLES	6.437.388,48	37,35	10.796.152,56	62,65
SANTA COLOMA DE GRAMENET	3.908.026,35	8,00	44.914.821,49	92,00
SANTA CRUZ DE TENERIFE	3.555.589,70	6,87	48.235.653,96	93,13
SANTANDER	7.870.251,90	18,70	34.220.451,64	81,30
SANTIAGO DE COMPOSTELA	4.301.237,31	20,32	16.862.845,81	79,68
SEGOVIA	2.115.655,47	18,33	9.428.733,57	81,67
SEVILLA	25.436.880,54	8,84	262.336.931,39	91,16
SORIA	1.754.878,79	23,43	5.735.022,18	76,57
TALAVERA DE LA REINA	2.586.247,81	15,63	13.961.843,03	84,37
TARRAGONA	5.911.018,16	18,39	26.230.580,49	81,61
TELDE	1.139.313,91	5,46	19.720.703,50	94,54
TERRASSA	8.492.089,29	19,70	34.617.751,30	80,30
TERUEL	1.585.393,76	23,43	5.180.584,80	76,57
TOLEDO	3.806.315,84	24,20	11.924.183,86	75,80

TORREJON DE ARDOZ	4.782.146,87	17,72	22.200.667,36	82,28
TORRENT	2.628.323,30	17,05	12.782.954,92	82,95
TORREVIEJA	2.528.760,97	14,54	14.865.471,65	85,46
VALENCIA	33.332.925,86	10,70	278.171.529,42	89,30
VALLADOLID	13.493.224,92	18,45	59.639.299,95	81,55
VELEZ-MALAGA	2.115.699,71	13,25	13.846.670,33	86,75
VIGO	11.364.838,80	16,63	56.955.439,38	83,37
ZAMORA	2.558.753,23	18,48	11.285.951,52	81,52
ZARAGOZA	30.258.970,76	12,41	213.593.953,34	87,59
TOTAL	871.811.052,83	13,56	5.558.328.930,98	86,44

Cuadro 1.32

Municipios en Régimen de cesión

Estadísticas Descriptivas Cuadro 1.31	Impuestos cedidos 2004		FRF 2004	
	Euros	% s/ Total PIE	Euros	% s/ Total PIE
Media	8.987.743	17,40	57.302.360	82,60
Mínimo	595.445	4,04	5.180.585	42,26
Primer cuartil	3.006.767	14,07	13.961.843	80,67
Mediana	4.550.344	16,87	22.200.667	83,13
Tercer cuartil	7.870.252	19,33	41.353.306	85,93
Máximo	187.776.020	57,74	1.273.286.829	95,96
Desviación típica	20.893.541	7,23	159.495.969	7,23
Coefficiente de variación	232,47	41,54	278,34	8,75

Fuente: Elaboración Propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública, Secretaría General de Financiación Autonómica y Local

Cuadro 1.33

Municipios en Régimen de cesión

AYUNTAMIENTO	Peso de los Impuestos cedidos en la PIE			Peso del FCF en la PIE		
	2004	2014	Diferencia	2004	2014	Diferencia
ALBACETE	18,53	17,20	-1,32	81,47	82,80	1,32
ALCALA DE HENARES	20,72	16,53	-4,19	79,28	83,47	4,19
ALCOBENDAS	35,15	32,97	-2,18	64,85	67,03	2,18
ALCORCON	21,71	18,08	-3,63	78,29	81,92	3,63
ALGECIRAS	16,66	14,86	-1,80	83,34	85,14	1,80
ALICANTE	19,74	16,87	-2,86	80,26	83,13	2,86
ALMERIA	17,46	15,24	-2,22	82,54	84,76	2,22
ARONA		4,04			95,96	
AVILA	22,04	20,57	-1,47	77,96	79,43	1,47
AVILES	20,89	18,06	-2,83	79,11	81,94	2,83
BADAJOS	16,97	16,05	-0,92	83,03	83,95	0,92
BADALONA	17,28	14,33	-2,95	82,72	85,67	2,95
BARCELONA	10,83	8,94	-1,89	89,17	91,06	1,89
BURGOS	22,66	20,45	-2,21	77,34	79,55	2,21
CACERES	21,19	19,75	-1,44	78,81	80,25	1,44
CADIZ	10,08	7,69	-2,39	89,92	92,31	2,39
CARTAGENA	17,28	15,21	-2,07	82,72	84,79	2,07
CASTELLON DE LA PLANA	21,93	18,21	-3,71	78,07	81,79	3,71
CHICLANA DE LA FRONTERA		13,95			86,05	
CIUDAD REAL	21,80	19,84	-1,96	78,20	80,16	1,96
CORDOBA	17,56	14,65	-2,92	82,44	85,35	2,92
CORNELLA LLOBREGAT DE	21,28	16,55	-4,73	78,72	83,45	4,73
CORUÑA (A)	21,72	18,95	-2,77	78,28	81,05	2,77
COSLADA	21,81	17,84	-3,97	78,19	82,16	3,97
CUENCA	21,82	20,44	-1,38	78,18	79,56	1,38
DOS HERMANAS	16,31	15,48	-0,84	83,69	84,52	0,84
EJIDO (EL)		12,89			87,11	

ELCHE	15,75	13,85	-1,91	84,25	86,15	1,91
FUENLABRADA	17,39	13,71	-3,68	82,61	86,29	3,68
GANDIA		15,46			84,54	
GETAFE	20,38	17,53	-2,85	79,62	82,47	2,85
GIJON	21,35	17,77	-3,58	78,65	82,23	3,58
GIRONA	28,48	25,49	-2,99	71,52	74,51	2,99
GRANADA	20,32	16,67	-3,65	79,68	83,33	3,65
GUADALAJARA	24,57	22,37	-2,20	75,43	77,63	2,20
HOSPITALET LLOBREGAT	18,62	13,98	-4,64	81,38	86,02	4,64
HUELVA	16,76	13,94	-2,83	83,24	86,06	2,83
HUESCA	25,35	23,01	-2,34	74,65	76,99	2,34
JAEN	18,58	15,23	-3,35	81,42	84,77	3,35
JEREZ DE LA FRONTERA	14,62	12,49	-2,13	85,38	87,51	2,13
LEGANES	18,47	15,13	-3,34	81,53	84,87	3,34
LEON	20,91	17,94	-2,97	79,09	82,06	2,97
LLEIDA	22,05	19,90	-2,15	77,95	80,10	2,15
LOGROÑO	22,87	20,08	-2,79	77,13	79,92	2,79
LORCA	16,18	14,20	-1,98	83,82	85,80	1,98
LUGO	20,41	19,20	-1,21	79,59	80,80	1,21
MADRID	14,18	12,85	-1,33	85,82	87,15	1,33
MALAGA	10,04	8,11	-1,93	89,96	91,89	1,93
MANRESA		19,37			80,63	
MARBELLA	16,77	13,82	-2,94	83,23	86,18	2,94
MATARO	19,56	17,18	-2,38	80,44	82,82	2,38

Cuadro 1.33 (Cont.)

Municipios en Régimen de cesión

AYUNTAMIENTO	Peso de los Impuestos cedidos en la PIE			Peso del FCF en la PIE		
	2004	2014	Diferencia	2004	2014	Diferencia
MERIDA	17,02	16,30	-0,71	82,98	83,70	0,71
MIJAS		12,94			87,06	
MOSTOLES	18,82	14,87	-3,95	81,18	85,13	3,95
MURCIA	18,92	16,65	-2,27	81,08	83,35	2,27

ORIHUELA		13,80			86,20	
OURENSE	18,66	16,87	-1,79	81,34	83,13	1,79
OVIEDO	23,60	20,96	-2,65	76,40	79,04	2,65
PALENCIA	21,77	18,97	-2,80	78,23	81,03	2,80
PALMA DE MALLORCA	30,39	23,50	-6,90	69,61	76,50	6,90
PALMAS DE GRAN CANARIA (LAS)	8,74	7,52	-1,22	91,26	92,48	1,22
PARLA	19,12	20,59	1,48	80,88	79,41	-1,48
PONTEVEDRA	21,13	18,91	-2,23	78,87	81,09	2,23
POZUELO DE ALARCON		57,74			42,26	
PUERTO DE SANTA MARIA (EL)	17,66	15,25	-2,41	82,34	84,75	2,41
REUS	22,38	19,33	-3,05	77,62	80,67	3,05
ROQUETAS DE MAR		14,07			85,93	
ROZAS DE MADRID (LAS)		45,93			54,07	
SABADELL	21,87	18,85	-3,02	78,13	81,15	3,02
SALAMANCA	20,94	17,05	-3,89	79,06	82,95	3,89
SAN CRISTOBAL DE LA LAGUNA	7,17	6,44	-0,73	92,83	93,56	0,73
SAN FERNANDO	16,57	14,72	-1,85	83,43	85,28	1,85
SAN SEBASTIAN DE LOS REYES		27,65			72,35	
SANT BOI DE LLOBREGAT	20,86	16,20	-4,65	79,14	83,80	4,65
SANT CUGAT DEL VALLES		37,35			62,65	
SANTA COLOMA DE GRAMENET	10,67	8,00	-2,67	89,33	92,00	2,67
SANTA CRUZ DE TENERIFE	8,47	6,87	-1,61	91,53	93,13	1,61
SANTANDER	22,80	18,70	-4,10	77,20	81,30	4,10
SANTIAGO DE COMPOSTELA	21,94	20,32	-1,62	78,06	79,68	1,62
SEGOVIA	22,74	18,33	-4,41	77,26	81,67	4,41
SEVILLA	11,14	8,84	-2,30	88,86	91,16	2,30
SORIA	25,09	23,43	-1,66	74,91	76,57	1,66
TALAVERA DE LA REINA	17,95	15,63	-2,32	82,05	84,37	2,32
TARRAGONA	20,62	18,39	-2,23	79,38	81,61	2,23

TELDE	5,63	5,46	-0,17	94,37	94,54	0,17
TERRASSA	21,77	19,70	-2,07	78,23	80,30	2,07
TERUEL	25,57	23,43	-2,14	74,43	76,57	2,14
TOLEDO	26,93	24,20	-2,73	73,07	75,80	2,73
TORREJON DE ARDOZ	20,04	17,72	-2,32	79,96	82,28	2,32
TORRENT		17,05			82,95	
TORREVIEJA	17,34	14,54	-2,80	82,66	85,46	2,80
VALENCIA	13,13	10,70	-2,43	86,87	89,30	2,43
VALLADOLID	22,02	18,45	-3,57	77,98	81,55	3,57
VELEZ-MALAGA		13,25			86,75	
VIGO	19,15	16,63	-2,51	80,85	83,37	2,51
ZAMORA	21,37	18,48	-2,89	78,63	81,52	2,89
ZARAGOZA	14,42	12,41	-2,02	85,58	87,59	2,02
MEDIA	15,45	13,56	-1,89	84,55	86,44	1,89

Cuadro 1.34

Municipios en Régimen de cesión

Estadísticas Descriptivas Cuadro 1.33	Peso de los Impuestos cedidos en la PIE			Peso del FCF en la PIE		
	2004	2014	Diferencia	2004	2014	Diferencia
Media	19,17	17,40	-2,52	80,83	82,60	2,52
Mínimo	5,63	4,04	-6,90	64,85	42,26	-1,48
Primer cuartil	16,99	14,07	-2,98	78,18	80,67	1,92
Mediana	20,04	16,87	-2,38	79,96	83,13	2,38
Tercer cuartil	21,82	19,33	-1,92	83,01	85,93	2,98
Máximo	35,15	57,74	1,48	94,37	95,96	6,90
Desviación típica	4,95	7,23	1,16	4,95	7,23	1,16
Coeficiente de variación	25,81	41,54	-45,98	6,12	8,75	45,98

Fuente: Elaboración Propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública, Secretaría General de Financiación Autonómica y Local

Cuadro 1.35

Municipios en Régimen de cesión

AYUNTAMIENTO	% Incremento 2014/2004				
	POBLACION	TOTAL PIE	IMPUESTOS CEDIDOS	FCF (Excluida compensación IAE)	Total PIE/H
ALBACETE	10,24	45,61	35,21	47,97	32,08
ALCALA DE HENARES	4,82	57,39	25,58	65,70	50,16
ALCOBENDAS	11,84	62,06	52,01	67,50	44,89
ALCORCON	8,78	59,19	32,56	66,57	46,34
ALGECIRAS	7,58	44,85	29,24	47,97	34,65
ALICANTE	7,00	42,88	22,16	47,97	33,52
ALMERIA	8,82	44,09	25,76	47,97	32,41
ARONA	34,51	68,14			25,01
AVILA	12,43	45,24	35,58	47,97	29,18
AVILES	-2,67	42,86	23,51	47,97	46,78
BADAJOS	8,18	43,80	36,00	45,39	32,92
BADALONA	1,09	57,73	18,44	67,00	41,33
BARCELONA	1,51	44,90	19,62	47,97	42,74
BURGOS	4,77	43,85	29,79	47,97	41,66
CACERES	8,62	45,31	35,42	47,97	33,77
CADIZ	-9,82	44,14	10,01	47,97	59,83
CARTAGENA	9,50	44,36	27,07	47,97	31,83
CASTELLON DE LA PLANA	6,59	41,25	17,32	47,97	32,51
CHICLANA DE LA FRONTERA	20,75	57,42			30,37
CIUDAD REAL	11,21	44,36	31,40	47,97	29,80
CORDOBA	2,61	42,92	19,19	47,97	39,28
CORNELLA DE LLOBREGAT	3,49	57,22	22,29	66,66	51,92
CORUÑA (A)	0,81	42,92	24,70	47,97	41,77
COSLADA	7,80	56,97	28,40	64,94	45,62
CUENCA	16,46	45,39	36,17	47,97	24,85
DOS HERMANAS	18,96	46,51	39,01	47,97	23,16

EJIDO (EL)	31,65	70,87			29,79
ELCHE	9,17	44,69	27,17	47,97	32,54
FUENLABRADA	1,77	57,86	24,46	64,88	55,11
GANDIA	22,70	63,06			32,89
GETAFE	10,94	60,04	37,62	65,77	44,26
GIJON	1,73	50,85	25,56	57,72	48,28
GIRONA	16,40	42,04	27,14	47,97	22,03
GRANADA	-0,32	41,48	16,04	47,97	41,93
GUADALAJARA	16,58	43,77	30,87	47,97	23,32
HOSPITALET LLOBREGAT	DE 1,19	57,64	18,34	66,63	55,78
HUELVA	1,97	43,11	18,97	47,97	40,34
HUESCA	9,67	43,47	30,23	47,97	30,83
JAEN	-0,07	42,12	16,49	47,97	42,22
JEREZ DE LA FRONTERA	10,16	44,36	23,30	47,97	31,04
LEGANES	4,52	58,20	29,62	64,67	51,36
LEON	-4,59	42,61	22,34	47,97	49,48
LLEIDA	16,04	44,00	29,96	47,97	24,09
LOGROÑO	7,34	42,80	25,38	47,97	33,03
LORCA	8,92	44,56	26,88	47,97	32,72
LUGO	7,80	45,75	37,09	47,97	35,20
MADRID	2,11	45,71	32,04	47,97	39,96

Cuadro 1.35 (Cont.)

Municipios en Régimen de cesión

AYUNTAMIENTO	% Incremento 2014/2004				
	POBLACION	TOTAL PIE	IMPUESTOS CEDIDOS	FCF (Excluida compensación IAE)	Total PIE/H
MALAGA	3,50	44,86	17,01	47,97	39,96
MANRESA	9,91	52,88			39,09
MARBELLA	18,17	42,92	17,83	47,97	20,94
MATARO	8,91	43,72	26,23	47,97	31,96
MERIDA	13,00	46,71	40,54	47,97	29,83
MIJAS	47,45	97,05			33,64
MOSTOLES	1,59	57,98	24,86	65,66	55,51
MURCIA	10,25	43,94	26,67	47,97	30,55
ORIHUELA	21,28	63,84			35,09
OURENSE	-1,56	44,79	30,93	47,97	47,09
OVIEDO	6,81	43,01	26,97	47,97	33,89
PALENCIA	-1,27	42,85	24,47	47,97	44,69
PALMA DE MALLORCA	8,16	34,63	4,09	47,97	24,47
PALMAS DE GRAN CANARIA (LAS)	1,41	46,01	25,60	47,97	43,98
PARLA	44,20	67,63	80,57	64,57	16,25
PONTEVEDRA	5,38	43,90	28,73	47,97	36,56
POZUELO DE ALARCON	12,36	33,56			18,86
PUERTO DE SANTA MARIA (EL)	9,97	43,76	24,15	47,97	30,73
REUS	8,61	42,38	22,98	47,97	31,09
ROQUETAS DE MAR	56,67	117,11			38,58
ROZAS DE MADRID (LAS)	36,32	36,45			0,09
SABADELL	7,30	42,46	22,79	47,97	32,78
SALAMANCA	-7,71	41,04	14,87	47,97	52,83
SAN CRISTOBAL DE LA LAGUNA	11,43	46,82	31,92	47,97	31,76
SAN FERNANDO	6,83	44,75	28,56	47,97	35,50
SAN SEBASTIAN DE LOS REYES	33,88	51,14			12,89
SANT BOI DE LLOBREGAT	3,06	57,00	21,98	66,22	52,33

SANT CUGAT DEL VALLES	33,90	55,90			16,43
SANTA COLOMA DE GRAMENET	1,92	53,90	15,45	58,50	51,01
SANTA CRUZ DE TENERIFE	-6,46	45,42	17,86	47,97	55,45
SANTANDER	-4,39	40,51	15,23	47,97	46,95
SANTIAGO DE COMPOSTELA	3,79	44,96	34,26	47,97	39,66
SEGOVIA	-4,18	39,98	12,84	47,97	46,10
SEVILLA	-1,07	44,23	14,43	47,97	45,79
SORIA	10,48	44,77	35,22	47,97	31,04
TALAVERA DE LA REINA	8,06	43,90	25,30	47,97	33,17
TARRAGONA	6,97	38,40	23,43	42,28	29,38
TELDE	7,60	47,71	43,36	47,97	37,27
TERRASSA	13,90	44,15	30,44	47,97	26,56
TERUEL	9,50	43,84	31,81	47,97	31,36
TOLEDO	13,40	42,64	28,16	47,97	25,78
TORREJON DE ARDOZ	18,87	61,55	42,88	66,23	35,91
TORRENT	12,95	43,05			26,64
TORREVIEJA	21,03	43,12	20,00	47,97	18,25
VALENCIA	0,09	43,95	17,34	47,97	43,82
VALLADOLID	-4,63	41,50	18,58	47,97	48,36
VELEZ-MALAGA	25,91	69,17			34,36
VIGO	1,01	43,51	24,69	47,97	42,08
ZAMORA	-1,86	42,72	23,40	47,97	45,43
ZARAGOZA	4,27	43,89	23,77	47,28	38,00
TOTAL	5,16	46,10	24,85	49,82	43,38

Cuadro 1.36
Municipios en Régimen de cesión

Estadísticas Descriptivas Cuadro 1.35	% Incremento 2014/2004				
	POBLACION	TOTAL PIE	IMPUESTOS CEDIDOS	FCF (Excluida compensación IAE)	Total PIE/H
Media	9,68	48,83	26,70	51,14	36,36
Mínimo	-9,82	33,56	4,09	42,28	0,09
Primer cuartil	1,92	43,01	20,99	47,97	30,73
Mediana	8,06	44,36	25,58	47,97	34,65
Tercer cuartil	12,43	52,88	30,90	47,97	44,26
Máximo	56,67	117,11	80,57	67,50	59,83
Desviación típica	11,64	11,62	10,01	6,93	10,68
Coeficiente de variación	20,55	9,92	12,43	10,27	17,85

Fuente: Elaboración Propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública, Secretaría General de Financiación Autonómica y Local

Gráfico 1.3

Transferencias Corrientes a los Municipios Españoles (€/H) (2014)

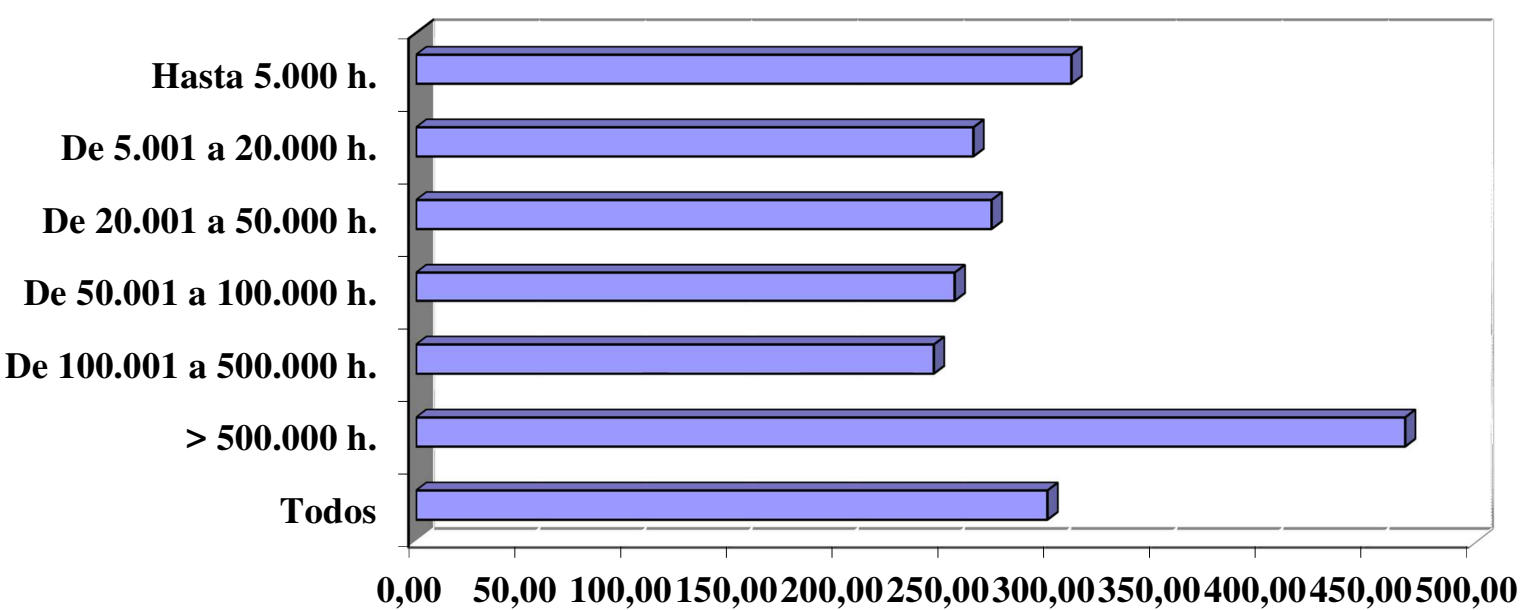
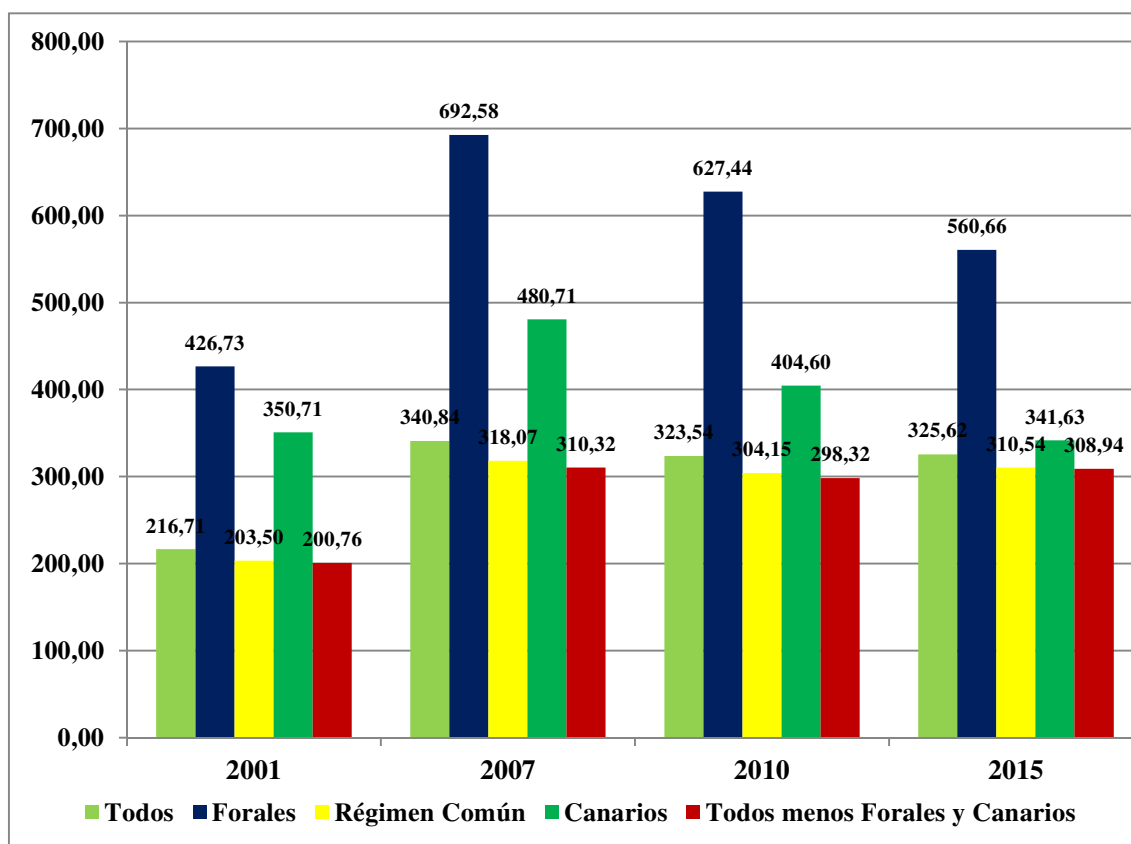


Gráfico 1.4

Evolución de las Transferencias Corrientes a los Municipios Españoles (€/H)



En conclusión, **estas enormes diferencias en transferencias del Estado por habitante no son justificables y deberían corregirse**, máxime cuando se puede además observar como cuestión llamativa que las transferencias recibidas por algunos municipios en régimen de variables (menores de 75.000 habitantes), basadas fundamentalmente en la variable poblacional (75%), pero que también incluyen teóricamente un elemento redistributivo (inversa de la capacidad fiscal) y otro de esfuerzo, resultan mayores que los recursos totales por habitante de algunas ciudades sometidas al régimen de cesión (Cuadro 1.37).

Cuadro 1.37

PIE recibida en una selección de municipios

	Población 14	Población 14/04	Part.población	Part. 14/h	Part.14/04h
Rivas-Vaciamadrid	80.483	78,5%	151,7%	161	41,0%
Valdemoro	72.265	77,0%	149,6%	161	41,0%
Benalmádena	66.939	57,7%	122,5%	161	41,0%
Arganda del Rey	55.307	44,5%	103,8%	161	41,0%
Aranjuez	57.792	36,0%	91,9%	161	41,0%
Antequera	41.430	-2,2%	28,0%	150	31,0%
Elda	53.540	-3,7%	26,2%	161	31,0%
Torrelavega	54.196	-3,9%	25,8%	161	31,0%
Langreo	42.403	-9,7%	18,2%	150	31,0%
Mieres	41.013	-11,9%	15,4%	150	31,0%

c) Déficit y deuda.

Fruto del comportamiento de los ingresos y gastos no financieros el ahorro público, en términos de contabilidad nacional, se ha duplicado **entre 2004 y 2015**, hasta aproximarse a los 8 mil millones de euros y **el superávit fiscal ha pasado de 112 millones de euros a más de 5 mil millones** en el último año. Estos saldos contrastan con el empeoramiento producido en el resto de Administraciones Públicas (Cuadros 1.11 y 1.12).

El buen comportamiento de las finanzas locales durante el período de vigencia del actual sistema **no se ha mantenido, sin embargo, en 2015**. En ese año el conjunto de recursos no financieros han crecido (2,2%) por debajo de los gastos (3%), disminuyendo el ahorro público (-1,5%), el superávit presupuestario (-6,9%) y el saldo primario (-14,4%). Esta evolución menos positiva es atribuible, fundamentalmente, al aumento de los gasto de capital (8,7%). Estos gastos han aumentado aún más en el conjunto de las AAPP, aunque estas han conseguido reducir el déficit, por el mejor comportamiento de la AGE.

En términos presupuestarios, el conjunto de Entidades Locales mantienen un superávit presupuestario en 2015 de más de 7.713 millones de euros, de los que casi 6.321 corresponden a los **Ayuntamientos**, que **logran un aumento del saldo del 3,9% respecto a 2014; no así el conjunto de Entidades que disminuyen su saldo positivo en un -12,1%** (Cuadros 1.14 y 1.16). Este aumento del saldo positivo de los Municipios **se debe al comportamiento de las grandes ciudades** (12,1% de aumento), mientras los Municipios de menos de 5.000 habitantes (-15,9%), los de 5.000 a 20.000 (-1,6%) y los de 20.000 a 50.000 habitantes (-8,9%) lo reducen.

Cuadro 1.38

SALDOS PRESUPUESTARIOS DE ENTIDADES LOCALES

Entidades Locales	2008	2013	2014	2015	2015/08	2014/13	2015/14
Millones euros y %							
Ingresos corrientes	65.326	62.532	63.996	68.234	4,5%	2,3%	6,6%
Gastos corrientes	57.783	51.177	52.308	55.633	-3,7%	2,2%	6,4%
Ahorro bruto	7.543	11.355	11.688	12.601	67,1%	2,9%	7,8%
Pasivos financieros	3.055	4.811	7.336	6.074	98,8%	52,5%	-17,2%
Ahorro neto	4.488	6.544	4.352	6.527	45,4%	-33,5%	50,0%
Nº Entidades +	5.158	6.621	6.280	6.499	26,0%	-5,2%	3,5%
Nº Entidades -	1.804	879	935	869	-51,8%	6,4%	-7,1%
Ingresos no financieros	71.684	64.589	66.376	70.635	-1,5%	2,8%	6,4%
Gastos no financieros	73.299	56.981	59.173	63.556	-13,3%	3,8%	7,4%
Saldo no financiero	-1.615	7.608	7.203	7.079	-538,3%	-5,3%	-1,7%
Nº Entidades +	3.574	6.672	6.351	6.076	70,0%	-4,8%	-4,3%
Nº Entidades -	3.388	828	864	1.292	-61,9%	4,3%	49,5%

Remanente Tesorería	16.904	22.971	25.154	27.809	64,5%	9,5%	10,6%
Nº Entidades +	6.036	7.207	6.972	7.166	18,7%	-3,3%	2,8%
Nº Entidades -	926	293	243	202	-78,2%	-17,1%	-16,9%
Nº Entidades con información	6.962	7.500	7.215	7.368	5,8%	-3,8%	2,1%

El número de Entidades Locales con saldo fiscal negativo en 2015 se eleva a 1.292 en 2015, cuando sólo dos años antes eran 828. Esta evolución reciente preocupante se extiende también a las Entidades con ahorro neto (ahorro bruto menos pasivos financieros) negativo que también aumentan. Por el contrario, la evolución reciente del Remanente de Tesorería es más positivo y sólo 292 Entidades Locales presentan datos negativos actualmente (Cuadro 1.38).

Cuadro 1.39

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA DE LAS ENTIDADES LOCALES

Deuda pública Millones euros y %	2008	2014	2015	2016 3T	2016/08	2015/14	2016/15
Corporaciones Locales	31.775	38.329	35.131	34.657	9,1%	-8,3%	-1,3%
%/PIB	2,8%	3,7%	3,3%	3,1%	10,7%	-10,8%	-6,1%
Total Municipios	26.058	31.776	29.073	28.127	7,9%	-8,5%	-3,3%
> 300.000 h	10.940	10.830	9.412	8.760	-19,9%	-13,1%	-6,9%
Alicante	122	147	119	111	-9,0%	-19,0%	-6,7%
Barcelona	770	978	836	691	-10,3%	-14,5%	-17,3%
Bilbao	11	9	8	1	-90,9%	-11,1%	-87,5%
Córdoba	245	265	238	225	-8,2%	-10,2%	-5,5%
Madrid	6.682	5.936	4.767	4.471	-33,1%	-19,7%	-6,2%
Málaga	618	638	595	553	-10,5%	-6,7%	-7,1%
Murcia	216	180	165	156	-27,8%	-8,3%	-5,5%
Palma	124	376	316	322	159,7%	-16,0%	1,9%
Las Palmas	99	108	63	52	-47,5%	-41,7%	-17,5%
Sevilla	422	443	394	357	-15,4%	-11,1%	-9,4%

Valencia	802	804	711	667	-16,8%	-11,6%	-6,2%
Valladolid	148	129	129	120	-18,9%	0,0%	-7,0%
Zaragoza	690	817	1.070	1.034	49,9%	31,0%	-3,4%
Resto Municipios	15.118	20.946	19.661	19.367	28,1%	-6,1%	-1,5%
Diputaciones RC	3.156	2.315	1.848	2.193	-30,5%	-20,2%	18,7%
Diputaciones forales	1.508	3.232	3.306	3.466	129,8%	2,3%	4,8%
Consejos y Cabildos	918	683	606	593	-35,4%	-11,3%	-2,1%
Ciudades Autónomas	136	323	299	278	104,4%	-7,4%	-7,0%

La plasmación de los desequilibrios financieros acumulados de las Entidades Locales se produce en el **nivel de deuda alcanzado** y su evolución temporal. Desde el inicio de la crisis y hasta el tercer trimestre de 2016 la deuda local ha aumentado un 9,1%, con un **descenso importante en los últimos años**. Esta evolución está muy marcada en función de la Administración y del tamaño municipal (Cuadro 1.39). Mientras las Diputaciones forales han duplicado su deuda, la de los grandes Municipios ha disminuido un -19,9%, especialmente por la evolución de la deuda de Madrid que se ha reducido en un tercio. Por el contrario, el endeudamiento de los **Municipios de menos de 300.000 habitantes se ha incrementado desde el inicio de la crisis en un 28,1%**, aunque en los últimos ejercicios se empieza a reducir. Las **Diputaciones de régimen común**, que habían tenido un comportamiento favorable en los años anteriores, **han aumentado fuertemente su endeudamiento en 2016**.

GESTIÓN PRESUPUESTARIA.

A pesar de la evolución favorable de los saldos presupuestarios agregados de las Entidades Locales se mantienen problemas específicos importantes. Así, la AIREF detecta **problemas de sostenibilidad fiscal en 789 Ayuntamientos y 377 no pueden endeudarse, al sobrepasar la regla del 110% de ratio deuda/ingresos corrientes**. Un total de **42 Entidades están en situación crítica**, entre las que destacan, entre las ciudades con mayor número de habitantes, Jaén (421% de ratio), Navacarnero (414%) y Gandía (372%).

Cuadro 1.40

EE.LL. con deuda en 2015 > 75% ICC Clasificado en relacion al riesgo de alcanzar el 75% ICC: Alto, muy alto y crítico			
Grupo de Población	Riesgo de Deuda		
	Alto	Muy Alto	Crítico
Mas de 250.000 hab.	---	---	---
Entre 75.000 hab y 250.000 hab.	Alcorcón (263 %) Algeciras (185 %)	Jerez de la Frontera (249 %) Parla (533 %)	Gandia (372 %) Jaén (421 %)
Entre 20.000 hab y 75.000 hab	San Andrés del Rabanedo (257 %)	Aranjuez (211 %) Barrios (Los) (612 %) Puerto Real (180 %)	Navalcarnero (414 %)
entre 5.000 hab y 20.000 hab.	Álamo (El) (179 %) Albox (314 %) Dúrcal (89 %) Valverde del Camino (278 %)	Chipiona (147 %) Macael (277 %) Torrejón de la Calzada (259 %) Vilanova de Arousa (115 %) Villamartín (224 %)	Albuñol (143 %) Almadén (297 %) Moraleja de Enmedio (482 %) Moratalla (135 %)
menores de 5.000 hab	17 EELL	14 EELL	35 EELL

Fuente; AIReF

Entre las grandes ciudades el objetivo de déficit para 2016 parece cumplirse y sólo Bilbao presenta problemas para 2017. La previsión de cierre de 2016 en el cumplimiento de la regla de gasto sólo presenta problemas en Madrid, Barcelona y Córdoba. En materia de sostenibilidad del endeudamiento sólo Zaragoza supera el límite del 110% y Madrid, Valencia, Málaga, Palma de Mallorca y Córdoba precisan autorización para la emisión de deuda al situarse su ratio entre el 75% y el 110%.

Cuadro 1.41

Corporaciones Locales	PEF APROBADO Y EN VIGOR	Objetivo de Estabilidad (OE)		Regla de Gasto (RG)	Ratio deuda viva sobre ingresos corrientes consolidados	
		Previsión cierre 2016	Previsión 2017	Previsión cierre 2016	Previsión cierre 2016	Previsión 2017
Madrid	No cumplió RG15. PEF aprobado por Pleno, no aprobado por MINHAP	✓	✓	✗	Entre el 75% y el 110%	Entre el 75% y el 110%
Barcelona	No cumplió RG15. PEF revisado y aprobado	✓	✓	✗	Por debajo del 75%	Por debajo del 75%
Valencia		✓	✓	✓	Entre el 75% y el 110%	Entre el 75% y el 110%
Sevilla	No cumplió RG15. PEF aprobado	✓	✓	✓	Por debajo del 75%	Por debajo del 75%
Zaragoza	No cumplió RG15. PEF aprobado	✓	✓	✓	Superior al 110%	Superior al 110%
Málaga	No cumplió RG15. PEF aprobado	✓	✓	✓	Entre el 75% y el 110%	Entre el 75% y el 110%
Murcia		✓	✓	✓	Por debajo del 75%	Por debajo del 75%
Palma de Mallorca	No cumplió RG15. PEF aprobado	✓	✓	✓	Entre el 75% y el 110%	Entre el 75% y el 110%
Las Palmas de Gran Canaria		✓	✓	✓	Por debajo del 75%	Por debajo del 75%
Bilbao (1)		✓	✗	✓	Por debajo del 75%	Por debajo del 75%
Alicante	No cumplió RG15. PEF aprobado	✓	✓	✓	Por debajo del 75%	Por debajo del 75%
Córdoba		✓	✓	✗	Entre el 75% y el 110%	Por debajo del 75%
Valladolid		✓	✓	✓	Por debajo del 75%	Por debajo del 75%
Vigo (1)		✓	✓	✓	Por debajo del 75%	Por debajo del 75%
Gijón		✓	✓	✓	Por debajo del 75%	Por debajo del 75%
L'Hospitalet de Llobregat		✓	✓	✓	Por debajo del 75%	Por debajo del 75%
Dip. Barcelona	No cumplió OE y RG15. PEF aprobado	✓	✓	✓	Por debajo del 75%	Por debajo del 75%
Dip. Valencia	No cumplió RG15. PEF aprobado	✓	✓	✓	Por debajo del 75%	Por debajo del 75%
Dip. Sevilla		✓	✓	✓	Por debajo del 75%	Por debajo del 75%
Cabildo Insular de Tenerife		✓	✓	✓	Por debajo del 75%	Por debajo del 75%
Consejo Insular de Mallorca		✓	✓	✓	Por debajo del 75%	Por debajo del 75%
✓		Cumplimiento				
✗		Incumplimiento				
Por debajo del 75%		No requiere de autorización para nuevas operaciones de deuda				
Entre el 75% y el 110%		Requiere autorización del órgano de tutela para nuevas operaciones de deuda				
Superior al 110%		No puede endeudarse				
(1)		Los ayuntamientos de Bilbao y Vigo prevén deuda próxima a 0 a fin de 2016 y 2017.				

Fuente: AIReF

Son las ciudades medianas y algunos pequeños Municipios los que mantienen una situación más preocupante a medio plazo, dadas las tensiones detectadas en el gasto y

a pesar del buen comportamiento de los ingresos locales, especialmente de los de carácter tributario.

UNA NOTA SOBRE LAS DIPUTACIONES

De la amplia variedad de instituciones que componen el marco de las entidades locales españoles, a lo largo de este anexo nos hemos estado refiriendo muy mayoritariamente a los Ayuntamientos, en la medida en que componen la parte sustancial del mismo, en términos cuantitativos. No queríamos, sin embargo, terminar este anexo de datos y cifras sin ofrecer resumida alguna información relativa al ámbito provincial, en la medida en que las Diputaciones son también entidades locales reconocidas constitucionalmente y que vienen realizando una importante labor, fundamentalmente como instituciones de apoyo a los pequeños municipios y sin cuyo concurso la vida de las personas (en particular en el medio rural) sería mucho más difícil en la medida en que se vería más limitada en el acceso a buena parte de los bienes y servicios provistos en esos territorios. No obstante, no haremos referencias en esta sección a las Diputaciones de régimen foral, cuyas peculiares características las hacen muy diferentes del resto, ni a la labor de las comunidades autónomas uniprovinciales, quienes deben suplir en sus ámbitos territoriales las funciones de las Diputaciones, pero cuyas labores se subsumen con las suyas propias como comunidad autónoma hasta el punto de hacer muy difícil su nítida separación.

En la medida en que, como hemos indicado en la primera parte de este anexo, las principales competencias atribuidas a las Administraciones Provinciales tienen que ver con el apoyo institucional a los pequeños municipios del mundo rural, en el cuadro 1.42 recogemos cierta información relevante en materia de algunas variables no financieras especialmente significativas. Concretamente, incluimos la población total de cada provincia, la proporción del número total de sus municipios que tiene menos de 1.000 habitantes y el peso que sobre el total de la provincia tiene la población que reside en municipios de más de 20.000 habitantes. Estas últimas entidades, en principio, necesitarían menos apoyo por parte de los gobiernos provinciales, pues se les supone una masa crítica suficiente como para gestionar eficientemente sus servicios de forma más autónoma.

Los datos contenidos en este nos presentan una imagen de provincias que sufren mayoritariamente un serio problema de despoblamiento, con una gran dispersión geográfica y, en algunos territorios (especialmente, las dos Castillas y Aragón) un significativo peso de lo micromunicipios.

El resto de los cuadros (1.43, al 1.55) contienen la información económico-financiera más reciente. En concreto, puede observarse cómo los gastos y los ingresos no financieros de las Diputaciones de régimen común presentan importantes diferencias en términos per cápita. En 2016 los gastos en servicios sociales y empleo (programas 23 y 24 de gasto) representan una media del 17,6% del gasto de las Diputaciones con importantes diferencias provinciales (con un coeficiente de variación por encima del 75%). Por otro lado, el bloque de programas de gasto provincial asociado a las competencias municipales (protección civil, servicio de prevención y extinción de incendios, protección y mejora del medio ambiente, asistencia social primaria, instalaciones deportivas y transporte colectivo urbano de viajeros), representa casi el 67% del gasto provincial de 2015, con una menor, aunque también significativa, dispersión (coeficiente de variación de 46%). Sin embargo, y contra lo que cabría esperar, de este gasto supletorio, sólo el 26,8% se destina a los municipios de menos de 20.000 habitantes y el 73,2% a los municipios mayores, con unas diferencias regionales muy significativas.

En lo que respecta a la principal fuente de ingresos de las Diputaciones de régimen común (la PIE), una vez más se ven diferencias muy acusadas entre ellas, sobre todo en lo que respecta al Fondo Complementario de financiación (FCF), principal de sus componente, no así en la parte relativa al componente de impuestos cedidos. En el primer caso, y en términos per cápita, el coeficiente de variación alcanza prácticamente el 38%, frente a sólo el 17% (Cuadro 1.49). Ello da como resultado unos valores sustancialmente mayores para las Diputaciones menos pobladas, como Teruel y Soria, que recibieron 331 y 353 euros per cápita en 2014, frente a los 106 de Alicante o Málaga por ejemplo (Cuadro 1.48).

Los datos referentes a los Consejos Insulares baleares no se apartan demasiado de los de las Diputaciones de régimen común, si bien se sitúan en su parte baja (dentro del primer cuartil, Cuadros 1.50 y 1.51). Por su parte, los relativos a los Cabildos Insulares canarios reflejan una vez más las peculiaridades de su régimen financiero especial y del

despoblamiento de algunas de sus islas. Ello hace que su recaudación por tributos cedidos sea mínima, y que la dimensión del FCF por habitante sea especialmente alta en la Isla de la Gomera (414) y, sobre todo, la de El Hierro (611).

Por lo demás, los saldos presupuestarios relativos al año 2016 son positivos en todos los casos, destacando a 31 de diciembre de 2016 la ausencia absoluta de deuda en cinco diputaciones, concretamente en los casos de Alicante, Ciudad Real, A Coruña, Lugo y Soria.

Cuadro 1.42

PESO RELATIVO DE ALGUNAS VARIABLES SIGNIFICATIVAS

2015	Población	Nº Municipios <1000	Población en Municipios >20000 H.
ALBACETE	1,30%	1,00%	1,30%
ALICANTE	6,10%	1,30%	3,90%
ALMERÍA	2,30%	1,30%	2,40%
ÁVILA	0,50%	6,20%	1,00%
BADAJOS	2,30%	1,30%	3,50%
BARCELONA	18,00%	1,60%	9,20%
BURGOS	1,20%	7,00%	1,00%
CÁCERES	1,30%	3,50%	2,50%
CÁDIZ	4,00%	0,10%	0,90%
CASTELLÓN	1,90%	2,40%	1,90%
CIUDAD REAL	1,70%	0,40%	2,20%
CÓRDOBA	2,60%	0,20%	3,00%
CORUÑA (A)	3,70%	0,00%	4,40%
CUENCA	0,70%	3,00%	1,00%
GIRONA	2,50%	3,40%	4,50%
GRANADA	3,00%	1,80%	4,50%
GUADALAJARA	0,80%	5,10%	1,20%
HUELVA	1,70%	0,50%	1,80%
HUESCA	0,70%	4,50%	1,80%
JAÉN	2,10%	0,40%	2,80%
LEÓN	1,60%	3,70%	2,30%
LLEIDA	1,40%	4,30%	3,10%
LUGO	1,10%	0,10%	2,20%
MÁLAGA	5,30%	0,50%	2,20%
OURENSE	1,10%	0,70%	2,10%
PALENCIA	0,50%	3,70%	0,80%
PONTEVEDRA	3,10%	0,00%	3,60%
SALAMANCA	1,10%	8,80%	2,00%

SEGOVIA	0,50%	3,50%	0,80%
SEVILLA	6,30%	0,10%	4,60%
SORIA	0,30%	3,60%	0,50%
TARRAGONA	2,60%	2,20%	3,10%
TERUEL	0,50%	4,60%	0,80%
TOLEDO	2,30%	1,70%	4,00%
VALENCIA	8,30%	2,30%	7,80%
VALLADOLID	1,70%	4,50%	1,80%
ZAMORA	0,60%	5,30%	1,10%
ZARAGOZA	3,10%	5,40%	2,60%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%

Cuadro 1.43

GASTOS NO FINANCIEROS Y FUNCIONES DE GASTO ASOCIADAS A MUNICIPIOS

2015	Gastos no financieros	GNF/h	Funciones municipales (2016)/GNF	Serv-Soc (2016)/GNF	GNF/h
ALBACETE	92.181.074	232	51,5%	15,6%	129
ALICANTE	227.349.022	122	73,0%	13,1%	67
ALMERÍA	140.264.257	200	53,4%	35,5%	111
ÁVILA	53.992.080	323	34,7%	36,0%	179
BADAJOS	137.374.661	199	52,3%	2,7%	110
BARCELONA	781.815.058	142	110,3%	14,3%	78
BURGOS	91.578.585	250	60,9%	35,6%	138
CÁCERES	140.167.305	343	30,0%	2,0%	190
CÁDIZ	201.380.841	162	58,5%	37,7%	90
CASTELLÓN	116.150.783	198	49,2%	4,4%	110
CIUDAD REAL	106.449.960	205	55,5%	5,8%	114
CÓRDOBA	173.121.928	217	67,3%	25,7%	120
CORUÑA (A)	152.405.170	135	88,5%	10,6%	75
CUENCA	70.351.625	339	33,1%	7,8%	188
GIRONA	113.239.184	150	59,7%	2,6%	83
GRANADA	207.589.520	226	61,3%	38,6%	125
GUADALAJARA	50.637.825	198	55,8%	2,3%	110
HUELVA	129.650.602	250	36,5%	29,3%	138
HUESCA	58.902.986	262	25,6%	6,4%	145
JAÉN	203.756.381	309	32,1%	27,1%	171
LEÓN	87.478.932	180	49,2%	27,2%	100
LLEIDA	102.636.890	234	42,7%	0,2%	130
LUGO	93.770.809	274	49,4%	13,7%	152
MÁLAGA	240.284.419	148	87,9%	12,5%	82
OURENSE	67.195.838	208	53,5%	3,3%	116
PALENCIA	55.612.696	332	26,8%	29,5%	184
PONTEVEDRA	159.237.076	167	55,1%	15,4%	93

SALAMANCA	92.575.125	270	40,0%	29,7%	150
SEGOVIA	51.383.529	323	27,9%	44,6%	179
SEVILLA	277.928.921	143	105,3%	35,3%	79
SORIA	44.983.726	488	29,6%	26,6%	270
TARRAGONA	127.137.834	159	45,9%	2,0%	88
TERUEL	40.938.696	292	28,5%	5,4%	162
TOLEDO	133.219.012	191	51,8%	17,1%	106
VALENCIA	432.356.158	170	65,3%	4,7%	94
VALLADOLID	90.199.157	170	62,4%	36,6%	94
ZAMORA	60.309.017	325	17,3%	21,4%	180
ZARAGOZA	130.777.703	136	137,5%	7,4%	75
TOTAL	5.536.384.385	180	66,9%	17,6%	100

Cuadro 1.44

GASTOS NO FINANCIEROS Y FUNCIONES DE GASTO ASOCIADAS A MUNICIPIOS

Estadísticas descriptivas relativas cuadro 1.43	Gastos no financieros	GNF/h	Funciones municipales (2016)/GNF	Serv-Soc (2016)/GNF	GNF/h
Media	145.694.326	228	54,35%	18,04%	126
Mínimo	40.938.696	122	17,30%	0,20%	67
Primer cuartil	74.633.452	168	35,15%	5,50%	93
Mediana	114.694.984	207	52,05%	14,85%	115
Tercer cuartil	157.529.100	273	61,20%	29,45%	152
Máximo	781.815.058	488	137,50%	44,60%	270
Desviación típica	131.277.488	79	25,18%	13,51%	44
Coeficiente de variación	90,10	34,65	46,34	74,86	34,65

Fuente: Elaboración Propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública, Secretaría General de Financiación Autonómica y Local

Cuadro 1.45

DISTRIBUCIÓN DE PROGRAMAS DE GASTO MUNICIPAL

Programas locales	Total >20mil	Total <20mil	Total	Total <20mil	Total/h	Total/I.C.+FCF(2015)
ALBACETE	39.512.439	7.989.679	47.502.118	16,8%	120	64,1%
ALICANTE	140.805.668	25.064.368	165.870.037	15,1%	89	82,1%
ALMERÍA	47.195.124	27.746.897	74.942.021	37,0%	107	83,0%
ÁVILA	15.223.936	3.486.674	18.710.610	18,6%	112	48,3%
BADAJOS	25.919.128	45.865.876	71.785.004	63,9%	104	57,8%
BARCELONA	746.416.333	115.601.788	862.018.121	13,4%	156	146,8%
BURGOS	50.295.898	5.437.315	55.733.214	9,8%	152	82,4%
CÁCERES	7.662.616	34.331.612	41.994.228	81,8%	103	40,7%
CÁDIZ	100.402.979	17.458.649	117.861.629	14,8%	95	77,6%
CASTELLÓN	41.309.719	15.809.106	57.118.825	27,7%	97	72,4%
CIUDAD REAL	24.882.798	34.210.019	59.092.817	57,9%	114	60,3%
CÓRDOBA	81.098.150	35.478.756	116.576.906	30,4%	146	96,7%
CORUÑA (A)	83.482.094	51.326.600	134.808.693	38,1%	119	81,3%
CUENCA	7.209.980	16.094.355	23.304.334	69,1%	112	40,4%
GIRONA	35.349.065	32.200.588	67.549.653	47,7%	89	73,6%
GRANADA	73.097.142	54.190.847	127.287.989	42,6%	138	98,2%
GUADALAJARA	15.512.990	12.758.852	28.271.842	45,1%	111	57,7%
HUELVA	28.558.552	18.808.405	47.366.957	39,7%	91	57,0%
HUESCA	4.524.595	10.551.313	15.075.908	70,0%	67	26,3%
JAÉN	39.437.724	25.866.451	65.304.175	39,6%	99	60,3%
LEÓN	35.519.786	7.523.395	43.043.182	17,5%	89	44,9%
LLEIDA	23.660.733	20.172.898	43.833.631	46,0%	100	58,8%
LUGO	11.714.249	34.583.869	46.298.118	74,7%	135	65,3%
MÁLAGA	196.863.637	14.284.027	211.147.664	6,8%	130	122,8%
OURENSE	14.529.167	21.420.703	35.949.871	59,6%	112	54,0%
PALENCIA	11.128.917	3.786.787	14.915.704	25,4%	89	37,9%
PONTEVEDRA	59.865.194	27.816.939	87.682.133	31,7%	92	69,1%
SALAMANCA	22.426.084	14.584.454	37.010.537	39,4%	108	52,6%

SEGOVIA	9.565.492	4.765.611	14.331.103	33,3%	90	42,7%
SEVILLA	219.719.717	72.890.650	292.610.368	24,9%	151	124,1%
SORIA	11.039.631	2.262.684	13.302.316	17,0%	144	41,6%
TARRAGONA	36.466.747	21.920.724	58.387.471	37,5%	73	55,6%
TERUEL	3.968.670	7.696.109	11.664.779	66,0%	83	25,0%
TOLEDO	23.941.413	45.118.182	69.059.595	65,3%	99	65,2%
VALENCIA	221.140.700	61.276.298	282.416.998	21,7%	111	94,0%
VALLADOLID	46.922.460	9.398.415	56.320.875	16,7%	106	74,5%
ZAMORA	6.536.473	3.923.504	10.459.978	37,5%	56	21,3%
ZARAGOZA	149.324.105	30.523.487	179.847.592	17,0%	187	134,9%
TOTAL	2.712.230.108	994.226.887	3.706.456.995	26,8%	121	85,9%

Cuadro 1.46

DISTRIBUCIÓN DE PROGRAMAS DE GASTO MUNICIPAL

Estadísticas descriptivas relativas al cuadro 41	Total >20mil	Total <20mil	Total	Total <20mil	Total/h	Total/L.C.+FCF(2015)
Media	71.374.476	26.163.865	97.538.342	37,29%	110	68,19%
Mínimo	3.968.670	2.262.684	10.459.978	6,80%	56	21,30%
Primer cuartil	14.702.859	9.686.640	36.215.038	17,78%	91	49,38%
Mediana	35.434.426	20.796.801	56.719.850	37,25%	107	62,20%
Tercer cuartil	69.789.155	34.301.214	109.353.213	47,28%	120	81,90%
Máximo	746.416.333	115.601.788	862.018.121	81,80%	187	146,80%
Desviación típica	126.798.357	22.847.586	145.131.993	20,39%	27	29,33%
Coficiente de variación	177,65	87,32	148,79	54,67	24,36	43,01

Fuente: Elaboración Propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública, Secretaría General de Financiación Autonómica y Local

Cuadro 1.47

**INGRESOS DE DIPUTACIONES POR TRIBUTOS CEDIDOS, FCF Y OTRAS
TRANSFERENCIAS**

Diputación euros 2014	T.II.CC.	FCF	FCF+T.II.CC.	C.IAE	A.Sanitaria	Total
ALBACETE	7.177.224	66.920.946	74.098.170	780.264	9.357.023	84.235.456
ALICANTE	34.385.087	167.679.201	202.064.288	3.334.696	27.482.349	232.881.333
ALMERÍA	11.746.383	78.502.059	90.248.442	1.415.275	0	91.663.716
ÁVILA	3.174.229	35.563.668	38.737.897	516.034	9.934.261	49.188.192
BADAJOS	11.239.274	112.965.833	124.205.107	1.419.261	24.409.445	150.033.813
BARCELONA	146.780.654	440.560.898	587.341.552	25.736.091	16.459.045	629.536.687
BURGOS	8.846.634	58.777.189	67.623.823	1.612.286	12.162.661	81.398.770
CÁCERES	6.838.740	96.232.125	103.070.865	903.252	21.329.685	125.303.803
CÁDIZ	20.371.898	131.447.941	151.819.839	4.680.539	0	156.500.378
CASTELLÓN	12.130.567	66.733.695	78.864.262	1.727.210	23.872.176	104.463.647
CIUDAD REAL	9.137.254	88.797.436	97.934.690	1.491.048	26.483.961	125.909.700
CÓRDOBA	13.305.466	107.311.547	120.617.013	2.975.989	0	123.593.002
CORUÑA (A)	24.512.237	141.329.458	165.841.695	4.057.449	28.593.659	198.492.803
CUENCA	3.782.092	53.957.221	57.739.314	584.642	188.044	58.512.000
GIRONA	19.873.356	71.955.076	91.828.432	2.164.432	12.033.041	106.025.904
GRANADA	15.983.778	113.585.819	129.569.597	2.947.419	0	132.517.016
GUADALAJARA	5.242.541	43.760.688	49.003.229	663.890	2.170.789	51.837.908
HUELVA	8.790.725	74.315.639	83.106.364	1.143.586	0	84.249.951
HUESCA	5.286.259	52.122.664	57.408.923	1.870.529	0	59.279.451
JAÉN	10.590.580	97.695.023	108.285.603	2.142.288	0	110.427.891
LEÓN	10.346.390	85.460.283	95.806.673	3.230.229	27.981.089	127.017.991
LLEIDA	10.119.171	64.455.569	74.574.740	1.490.180	17.783.489	93.848.409
LUGO	6.834.449	64.059.642	70.894.091	1.646.829	7.658.355	80.199.276
MÁLAGA	27.519.241	144.381.641	171.900.882	5.296.474	0	177.197.356
OURENSE	6.158.834	60.413.255	66.572.088	1.615.825	21.603.840	89.791.753
PALENCIA	3.637.254	35.690.299	39.327.552	1.074.649	17.181.379	57.583.581
PONTEVEDRA	18.675.176	108.202.200	126.877.375	2.819.602	32.465.168	162.162.145

SALAMANCA	7.307.652	63.057.516	70.365.168	1.977.481	8.338.421	80.681.070
SEGOVIA	3.371.191	30.222.127	33.593.318	928.941	0	34.522.260
SEVILLA	34.408.916	201.448.626	235.857.542	5.290.892	0	241.148.434
SORIA	2.084.752	29.894.656	31.979.407	1.792	3.135.101	35.116.300
TARRAGONA	18.371.114	86.673.578	105.044.693	1.467.276	4.592.494	111.104.462
TERUEL	3.096.476	43.520.671	46.617.147	284.679	0	46.901.825
TOLEDO	12.542.239	93.442.916	105.985.155	2.122.676	11.096.828	119.204.659
VALENCIA	54.106.127	246.438.729	300.544.855	9.286.207	103.140.772	412.971.834
VALLADOLID	12.217.927	63.355.382	75.573.309	785.342	0	76.358.650
ZAMORA	3.680.027	45.475.690	49.155.716	161.915	20.827.731	70.145.363
ZARAGOZA	23.645.049	109.678.694	133.323.742	3.128.964	0	136.452.707
Total	637.316.961	3.676.085.598	4.313.402.559	104.776.135	490.280.804	4.908.459.497

Cuadro 1.48

**INGRESOS POR HABITANTE DE DIPUTACIONES POR
TRIBUTOS CEDIDOS, FCF**

Diputación euros 2014	T.II.CC./h	FCF/h	FCF+T.II.CC./h	FCF+T.II.CC./h (Índices)
ALBACETE	18	168	186	133
ALICANTE	18	88	106	77
ALMERÍA	17	114	131	91
ÁVILA	19	213	232	165
BADAJOS	16	161	177	128
BARCELONA	27	81	108	76
BURGOS	24	159	183	131
CÁCERES	17	239	256	179
CÁDIZ	16	103	119	87
CASTELLÓN	21	116	137	95
CIUDAD REAL	18	175	193	134

CÓRDOBA	17	137	154	107
CORUÑA (A)	22	127	149	104
CUENCA	18	257	275	198
GIRONA	26	94	120	86
GRANADA	17	121	138	100
GUADALAJARA	21	175	196	136
HUELVA	17	144	161	114
HUESCA	24	237	261	182
JAÉN	16	148	164	117
LEÓN	21	173	194	141
LLEIDA	23	147	170	121
LUGO	20	187	207	147
MÁLAGA	17	89	106	75
OURENSE	19	186	205	147
PALENCIA	22	216	238	167
PONTEVEDRA	20	116	136	95
SALAMANCA	21	181	202	146
SEGOVIA	21	188	209	150
SEVILLA	18	105	123	86
SORIA	23	330	353	247
TARRAGONA	23	109	132	93
TERUEL	22	309	331	236
TOLEDO	18	134	152	108
VALENCIA	21	96	117	84
VALLADOLID	23	119	142	102
ZAMORA	20	247	267	189
ZARAGOZA	25	116	141	99
Total	21	121	142	100

Cuadro 1.49

**INGRESOS POR HABITANTE DE DIPUTACIONES POR
TRIBUTOS CEDIDOS, FCF**

Estadísticas descriptivas relativas al cuadro 44	T.II.CC./h	FCF/h	FCF+T.II.CC./h	FCF+T.II.CC./h (Índices)
Media	20	161	180	128
Mínimo	16	81	106	75
Primer cuartil	18	116	133	95
Mediana	20	147	167	119
Tercer cuartil	22	187	207	147
Máximo	27	330	347	247
Desviación típica	2,95	60,94	60,57	43,12
Coefficiente de variación	14,66	37,94	33,60	33,63

Fuente: Elaboración Propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública, Secretaría General de Financiación Autonómica y Local

Cuadro 1.50**INGRESOS DE CONSEJOS Y CABILDOS INSULARES****POR TRIBUTOS CEDIDOS Y FCF**

CONSEJOS INSULARES 2014	T.II.CC.	FCF	FCF+T.II.CC.
FORMENTERA	266.920	1.274.151	1.541.071
IBIZA	3.585.386	13.487.559	17.072.945
MALLORCA	22.931.372	69.546.701	92.478.073
MENORCA	2.227.508	11.794.994	14.022.502
Total	29.011.186	96.103.405	125.114.591
CABILDOS INSULARES 2014	T.II.CC.	FCF	FCF+T.II.CC.
FUERTEVENTURA	621.637	16.986.584	17.608.221
GOMERA (LA)	102.681	8.494.709	8.597.390
GRAN CANARIA	6.800.725	91.028.754	97.829.479
HIERRO (EL)	57.476	7.028.687	7.086.163
LANZAROTE	950.555	20.036.931	20.987.486
PALMA (LA)	489.275	17.670.683	18.159.959
TENERIFE	6.337.778	95.997.860	102.335.638
Total	15.360.127	257.244.208	272.604.336

Cuadro 1.51

INGRESOS POR HABITANTE DE CONSEJOS Y CABILDOS INSULARES

POR TRIBUTOS CEDIDOS Y FCF

CONSEJOS INSULARES 2014 euros/h	T.II.CC./h	FCF/h	FCF+T.II.CC./h	FCF+T.II.CC./h (Índices)
FORMENTERA	23	110	133	116
IBIZA	26	98	124	108
MALLORCA	27	82	109	95
MENORCA	24	127	151	132
Total	27	88	115	100
CABILDOS INSULARES 2014 euros/h	T.II.CC./h	FCF/h	FCF+T.II.CC./h	FCF+T.II.CC./h (Índices)
FUERTEVENTURA	6	164	170	131
GOMERA (LA)	5	414	419	324
GRAN CANARIA	8	107	115	89
HIERRO (EL)	5	611	616	477
LANZAROTE	7	148	155	120
PALMA (LA)	6	217	223	172
TENERIFE	7	106	113	87
Total	7	122	129	100

Cuadro 1.52

INGRESOS POR HABITANTE DE CONSEJOS Y CABILDOS INSULARES

POR TRIBUTOS CEDIDOS Y FCF

Estadísticas descriptivas relativas al cuadro 1.51			
CONSEJOS INSULARES 2014 euros/h	T.II.CC./h	FCF/h	FCF+T.II.CC./h
Media	25	104	129
Mínimo	23	82	109
Primer cuartil	24	94	120

Mediana	25	104	128
Tercer cuartil	26	114	137
Máximo	27	127	151
Desviación típica	1,83	19,09	17,64
Coeficiente de variación	7,30	18,33	13,66
CABILDOS INSULARES 2014 (euros/h)	T.II.CC./h	FCF/h	FCF+T.II.CC./h
Media	6	252	259
Mínimo	5	106	113
Primer cuartil	6	127	135
Mediana	6	164	170
Tercer cuartil	7	315	321
Máximo	8	611	616
Desviación típica	1,11	190,41	189,49
Coeficiente de variación	17,70	75,46	73,27

Fuente: Elaboración Propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública, Secretaría General de Financiación Autonómica y Local

Cuadro 1.53

SALDOS PRESUPUESTARIOS RELATIVOS (2016)

Diputaciones euros/h	Ahorro Bruto	Ahorro Neto	SNF	RTGG	Deuda 31.12.2016
ALBACETE	35	18	29	53	87
ALICANTE	48	48	29	96	0
ALMERÍA	54	35	40	92	78
ÁVILA	88	69	23	40	77
BADAJOS	70	63	25	84	9
BARCELONA	31	2	10	80	29
BURGOS	75	52	9	64	116
CÁCERES	126	79	47	187	1
CÁDIZ	46	21	47	7	110

CASTELLÓN	68	51	38	113	61
CIUDAD REAL	58	58	18	139	0
CÓRDOBA	70	26	37	50	81
CORUÑA (A)	92	92	57	234	0
CUENCA	94	77	20	136	189
GIRONA	62	44	29	101	33
GRANADA	55	29	45	88	77
GUADALAJARA	97	62	24	96	37
HUELVA	44	13	32	107	215
HUESCA	152	127	19	168	51
JAÉN	69	48	24	104	127
LEÓN	110	88	50	335	86
LLEIDA	94	77	26	148	91
LUGO	79	79	29	150	0
MÁLAGA	45	24	28	34	27
OURENSE	76	52	18	79	62
PALENCIA	101	82	9	76	113
PONTEVEDRA	70	56	30	123	28
SALAMANCA	113	99	52	156	27
SEGOVIA	66	44	16	36	102
SEVILLA	61	54	37	118	13
SORIA	172	172	52	236	0
TARRAGONA	64	50	35	173	51
TERUEL	146	115	123	185	233
TOLEDO	49	36	17	67	117
VALENCIA	65	54	0	85	68
VALLADOLID	40	25	4	38	50
ZAMORA	132	81	80	232	70
ZARAGOZA	49	33	0	27	12
TOTAL	60	42	26	98	50

Cuadro 1.54

SALDOS PRESUPUESTARIOS RELATIVOS (2016)

Estadísticas descriptivas relativas cuadro 50	Ahorro Bruto (euros)	Ahorro Neto (euros)	SNF (euros)	RTGG (euros)	Deuda 31.12.2016 (MILES DE EUROS y TODO sectorizado)
Media	78	59	32	114	67
Mínimo	31	2	0	7	0
Primer cuartil	54	35	18	69	27
Mediana	70	53	29	99	62
Tercer cuartil	94	79	40	150	90
Máximo	172	172	123	335	233
Desviación típica	34	34	23	69	58
Coefficiente de variación	43,37	57,47	71,32	60,64	87,40

Cuadro 1.55

SALDOS PRESUPUESTARIOS RELATIVOS (2016)

Diputaciones euros/h	Ahorro Bruto	Ahorro Neto	SNF	RTGG	Deuda 31.12.2016
ARABA/ALAVA	393	254	298	707	1.718
GIPUZKOA	198	102	47	162	716
BIZKAIA	404	275	287	1	2.035
Total Forales	335	215	210	157	1.557

ANEXO II. EFECTOS DE LA REGLA DE GASTO

Con información de las liquidaciones de presupuestos del período 2010-2015, de las Entidades Locales de las que se dispone de información en todos esos años y que representan a todas las provincias e islas y de Municipios que representan el 91% de la población nacional, los fondos líquidos han presentado la siguiente evolución (*Fuente: Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, Ministerio de Hacienda y Función Pública*):

Cuadro 2.1

Evolución de los fondos líquidos en el período 2010-2015 (importes en €)

Entidades Locales	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ayuntamientos	7.652.270.702,11	5.147.190.053,76	6.129.700.024,28	7.019.763.857,37	8.305.884.419,91	9.414.751.711,88
Diputaciones y asimilados	4.289.250.982,42	3.625.202.375,99	3.310.143.314,91	4.245.153.997,10	4.463.920.479,86	4.359.789.600,47
Ciudades Autónomas	49.656.139,40	43.380.263,47	39.191.325,21	34.335.932,28	34.049.084,18	32.179.681,99
Total general	11.991.177.823,93	8.815.772.693,22	9.479.034.664,40	11.299.253.786,75	12.803.853.983,95	13.806.720.994,34

Cuadro 2.2

Evolución de los fondos líquidos en el período 2010-2015 (Tasas de variación)

Entidades Locales	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2014/2013	2015/2014
Ayuntamientos	-32,74	19,09	14,52	18,32	13,35
Diputaciones y asimilados	-15,48	-8,69	28,25	5,15	-2,33
Ciudades Autónomas	-12,64	-9,66	-12,39	-0,84	-5,49
Total general	-26,48	7,52	19,20	13,32	7,83

Antes de la entrada en vigor de la LOEPSF se produjo un fuerte descenso de los fondos líquidos disponibles, situándose la tasa de variación interanual en un -26,48% en 2011 respecto del año 2010. En 2012 entró en vigor de la LOEPSF y los fondos líquidos se incrementaron en un 7,52%, respecto de 2011, y en 2013 lo han hecho en un 19,2%, respecto de 2012. En 2014 se sitúa el incremento de los fondos líquidos en un 13,32% respecto de 2013, mientras que en 2015 se incrementan un 7,83% respecto de 2014. Incremento de liquidez que ha sido más sostenido y elevado en los Municipios.

En términos generales, se puede afirmar que con la entrada en vigor de la LOEPSF y, con la aplicación de la regla de gasto, se ha recuperado el nivel de recursos financieros disponibles que tenían las Entidades Locales en 2010, antes de la aplicación de las normas de lucha contra el déficit que fueron aprobadas.

No obstante, es necesario analizar los efectos derivados de la aplicación de la regla, tanto en la estructura del gasto de las Entidades Locales como en la evolución de sus niveles de liquidez puestos de manifiesto con los fondos que poseen en caja y en cuentas bancarias.

La aplicación de la regla de gasto puede afectar a aquellas magnitudes en tanto la mera limitación de realizar gastos debería reflejarse en una evolución contenida del gasto público local y, en su caso, en un posible aumento de fondos inmovilizados en caja y en cuentas bancarias.

Por otro lado, el gasto no financiero se ha contraído en el período analizado en un 13,72% para el conjunto de Entidades Locales. Lo que se viene produciendo es una alteración de la estructura del gasto público local, resultando que, mientras las inversiones se han reducido un 56% en el período analizado, los gastos de funcionamiento lo han hecho en un 5%. Este efecto que se produjo hasta 2013, parece que empieza a cambiar en 2014, ya que en 2014 y 2015 vuelve a crecer el gasto en inversiones situándose en los niveles de 2012, lejos eso sí todavía de los niveles de 2010.

Hay que tener en cuenta que en 2010 se ejecutó fundamentalmente el Fondo Estatal para el Empleo y Sostenibilidad. Para eliminar el efecto de este Plan, se podría hacer la comparación del gasto de inversión en 2013 respecto de 2011 obteniendo un descenso entre esos años fue del 49%. Sin embargo, en 2014 y 2015, vuelven a crecer las inversiones un 15,76% y un 12,56%, moderando el descenso para el período 2011-2015 y situándolo en un 34%.

La evolución de los gastos de inversión y los gastos de funcionamiento ha sido la siguiente:

Cuadro 2.3

Evolución de los gastos en inversión en el período 2010-2015 (importes en €)

Entidades Locales	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ayuntamientos	11.391.258.508,58	7.011.398.354,04	4.087.105.365,86	3.413.501.878,54	4.043.448.302,57	4.581.018.386,01
Diputaciones y asimilados	2.031.405.613,39	1.833.716.919,16	1.217.135.145,52	1.090.989.475,85	1.177.149.739,39	1.294.657.251,88
Ciudades Autónomas	71.812.104,57	46.483.199,68	62.750.199,96	30.316.813,93	29.098.376,20	33.361.610,33
Total general	13.494.476.226,54	8.891.598.472,88	5.366.990.711,34	4.534.808.168,32	5.249.696.418,16	5.909.037.248,22

Cuadro 2.4

Evolución de los gastos en inversión en 2010-2015 (tasas de variación)

Entidades Locales	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2014/2013	2015/2014
Ayuntamientos	-38,45%	-41,71%	-16,48%	18,45%	13,29%
Diputaciones y asimilados	-9,73%	-33,62%	-10,36%	7,90%	9,98%
Ciudades Autónomas	-35,27%	35,00%	-51,69%	-4,02%	14,65%
Total general	-34,11%	-39,64%	-15,51%	15,76%	12,56%

Cuadro 2.5

Evolución de los gastos de funcionamiento en 2010-2015 (importes en €)

Entidades Locales	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ayuntamientos	31.027.619.567,81	30.401.220.774,81	29.192.410.636,24	28.220.502.050,07	28.665.072.963,99	29.280.744.407,87
Diputaciones y asimilados	4.860.432.503,49	4.775.054.335,48	4.417.775.264,16	4.465.796.876,35	4.524.294.861,38	4.640.154.279,68
Ciudades Autónomas	318.578.930,19	314.804.827,04	319.031.251,63	299.791.736,52	304.906.046,49	314.473.044,47
Total general	36.206.631.001,49	35.491.079.937,33	33.929.217.152,03	32.986.090.662,94	33.494.273.871,86	34.235.371.732,02

Cuadro 2.6

Evolución de los gastos de funcionamiento en 2010-2014 (tasas de variación)

Entidades Locales	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2014/2013	2015/2014
Ayuntamientos	-2,02%	-3,98%	-3,33%	1,58%	2,15%
Diputaciones y asimilados	-1,76%	-7,48%	1,09%	1,31%	2,56%
Ciudades Autónomas	-1,18%	1,34%	-6,03%	1,71%	3,14%
Total general	-1,98%	-4,40%	-2,78%	1,54%	2,21%

En definitiva, hasta 2013 se producía la paradoja de que las Entidades Locales cada vez disponían de una mayor liquidez y acumulaban fondos en entidades de crédito, pero que no lo podían destinar a realizar inversión pública por la limitación indiscriminada de la regla de gasto. Esta situación parece que se corrige levemente en 2014 y 2015, puede ser en parte debido a la disposición adicional sexta de la LOEPSF, que permitía a las entidades saneadas realizar inversiones financieramente sostenibles.

En cuanto a la evolución de los ingresos y gastos no financieros, sin considerar ajustes de contabilidad nacional, cabe señalar que los primeros se han reducido en el período analizado un 1,7%, en buena medida como consecuencia de la caída de la actividad económica general, con una pequeña recuperación en 2013 y 2014. Los gastos no financieros se han reducido en un 13,7% y, en los dos años primeros de aplicación de la LOEPSF las Entidades Locales, en conjunto, han cumplido con la regla de gasto. Las Entidades Locales han realizado un mayor ajuste por el lado del gasto, y, como antes se ha expuesto, más acentuado en el gasto de inversión. En los cuadros 2.7 a 2.10 se observa la evolución de los gastos e ingresos, no financieros y financieros, referidos a las Entidades Locales citadas al inicio de este Anexo.

Cuadro 2.7

Evolución de los ingresos no financieros en 2010-2015 (importes en €)

Entidades Locales	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ayuntamientos	47.471.991.257,84	42.723.999.642,11	41.769.386.739,49	43.264.426.251,03	44.500.708.332,72	45.092.245.032,15
Diputaciones y asimilados	20.210.594.930,20	20.313.324.167,77	19.893.619.307,59	20.369.173.678,43	20.938.366.101,06	21.435.133.440,54
Ciudades Autónomas	477.320.913,16	449.407.203,50	450.336.065,90	450.144.004,51	457.259.088,43	462.830.196,83
Total general	68.159.907.101,20	63.486.731.013,38	62.113.342.112,98	64.083.743.933,97	65.896.333.522,21	66.990.208.669,52

Cuadro 2.8*Evolución de los ingresos financieros en 2010-2015 (tasas de variación)*

Entidades Locales	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2014/2013	2015/2014
Ayuntamientos	-10,00	-2,23	3,58	2,86	1,33
Diputaciones y asimilados	0,51	-2,07	2,39	2,79	2,37
Ciudades Autónomas	-5,85	0,21	-0,04	1,58	1,22
Total general	-6,86	-2,16	3,17	2,83	1,66

Cuadro 2.9*Evolución de los gastos no financieros en 2010-2015 (importes en €)*

Entidades Locales	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ayuntamientos	48.081.852.948,57	42.986.535.371,72	38.708.069.697,85	37.229.309.325,60	38.549.549.466,30	39.102.092.921,22
Diputaciones y asimilados	21.227.591.878,65	20.351.876.676,60	18.993.512.983,23	18.912.632.851,27	19.804.166.373,00	20.677.852.820,15
Ciudades Autónomas	492.723.242,55	455.078.967,35	491.190.641,79	423.686.881,91	428.391.549,21	443.015.722,20
Total general	69.802.168.069,77	63.793.491.015,67	58.192.773.322,87	56.565.629.058,78	58.782.107.388,51	60.222.961.463,57

Cuadro 2.10*Evolución de los gastos financieros en 2010-2015 (tasas de variación)*

Entidades Locales	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2014/2013	2015/2014
Ayuntamientos	-10,60	-9,95	-3,82	3,55	1,43
Diputaciones y asimilados	-4,13	-6,67	-0,43	4,71	4,41
Ciudades Autónomas	-7,64	7,94	-13,74	1,11	3,41
Total general	-8,61	-8,78	-2,80	3,92	2,45