

Claves28

Serie Claves del Gobierno Local

Los Gobiernos locales después de la crisis

**Un análisis de la evolución
de las Haciendas locales
en el período 2001-2016**

Juan Echániz Sans



Fundación
Democracia
y Gobierno Local

La ***Fundación Democracia y Gobierno Local*** es una entidad sin ánimo de lucro constituida en mayo de 2002.

Su finalidad es contribuir y dar soporte a todo tipo de actuaciones y de iniciativas para el conocimiento, el estudio, la difusión y el asesoramiento en materia de régimen local. Al mismo tiempo, ha sido concebida como lugar de encuentro y de intercambio en el que las diputaciones provinciales, los cabildos y los consejos insulares puedan poner en común sus experiencias y coordinar esfuerzos para favorecer el desarrollo de sus funciones de cooperación y asistencia a las entidades locales.

Aspira a ser una institución de referencia para otras organizaciones nacionales e internacionales en el impulso de la calidad institucional de los Gobiernos locales, haciéndolos más eficientes en términos de prestación de servicios públicos, reforzando su legitimidad democrática y la confianza de los ciudadanos. En particular prestará atención a los Gobiernos locales intermedios y a su correcto encaje en el sistema local, así como a sus relaciones con el resto de niveles de Gobierno.

Entre sus **líneas estratégicas** se destacan:

- Liderar institucionalmente, en el marco actual de distribución territorial del poder del Estado, la puesta en valor de los Gobiernos locales, en general, y de los intermedios, en particular, reforzando su legitimidad democrática y la confianza de los ciudadanos.
- Reforzar el liderazgo político y directivo de los Gobiernos locales.
- Colaborar en la gestión del conocimiento en el ámbito de los Gobiernos locales: compartir conocimientos, favorecer la investigación, impulsar la comunicación.
- Realizar alianzas internacionales, para reforzar el valor institucional de los Gobiernos locales.



Los Gobiernos locales después de la crisis

**Un análisis de la evolución
de las Haciendas locales
en el período 2001-2016**

Claves 28

Serie Claves del Gobierno Local

Los Gobiernos locales después de la crisis

**Un análisis de la evolución
de las Haciendas locales
en el período 2001-2016**

Juan Echániz Sans

Directivo público y arquitecto,
actualmente coordinador general de la
Diputación de Barcelona



Fundación
Democracia
y Gobierno Local

© Fundación Democracia y Gobierno Local
Rambla de Catalunya, 126 - 08008 Barcelona
Velázquez, 90, 4.º - 28006 Madrid
www.gobiernolocal.org

Corrección y revisión de textos: María Teresa Hernández Gil

Producción: Dagaz Gráfica, s.l.u.

Depósito legal: M-31006-2019

ISBN: 978-84-120267-2-6

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita del titular del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamos públicos.

Índice

Presentación

11 JUAN ECHÁNIZ SANS

CAPÍTULO 0

15 Objetivo y metodología

- 17 1. Contexto
- 17 2. Estructura de la Administración local española

CAPÍTULO 1

21 Gasto local español en el período 2001-2016

- 21 1. Gasto local en España: porcentaje de gasto de las diferentes entidades locales
- 22 2. Evolución del gasto agregado de las entidades locales
- 24 3. El gasto público local en relación con el gasto total del sector público español
- 27 4. El gasto local español en el contexto europeo
- 29 5. Análisis del gasto municipal
- 33 6. Análisis del gasto municipal por capítulos presupuestarios
- 40 7. Análisis del gasto municipal por tamaño de municipios
- 43 8. Análisis del gasto de los municipios de gran población
- 49 9. Gasto municipal por comunidades autónomas
- 50 10. Análisis de los gastos de las diputaciones de régimen común
- 56 11. Conclusiones sobre el gasto local

CAPÍTULO 2

61 Ingresos de los ayuntamientos y las diputaciones de régimen común en el período 2001-2016

- 61 1. Evolución de los ingresos municipales agregados
- 63 2. Análisis por capítulos presupuestarios
- 69 3. Evolución de la estructura de ingresos municipales. Primeras conclusiones
- 73 4. Grado de autonomía financiera de los municipios
- 74 5. Evolución de los ingresos de las diputaciones de régimen común

- 77 6. Ingresos municipales por tramos de municipios
- 79 7. Estructura de los ingresos municipales por comunidades autónomas
- 84 8. Un apunte sobre los ingresos municipales y locales en el contexto europeo
- 87 9. Ideas para la mejora de los ingresos municipales

CAPÍTULO 3

93 **Evolución de las transferencias del Estado y de las comunidades autónomas a los municipios y a las entidades locales en el período 2001-2016**

- 93 1. Las transferencias de otras Administraciones y los ingresos municipales
- 96 2. Impacto de las transferencias en los ingresos municipales
- 101 3. Transferencias corrientes del Estado a los municipios
- 104 4. Transferencias de las comunidades autónomas a los municipios y las entidades locales
- 113 5. Participación de las Haciendas locales en los ingresos del Estado y de las comunidades autónomas, PIE y PICAS
- 116 6. Conclusiones sobre las transferencias del Estado y de las comunidades autónomas a las entidades locales y los municipios

CAPÍTULO 4

119 **Evolución de la inversión pública local en el período 2001-2016**

- 119 1. Inversión y crecimiento económico
- 121 2. Inversión pública en España, de dónde venimos y en dónde estamos. Impacto de la crisis en la inversión pública
- 123 3. Situación de la inversión pública en otros países
- 125 4. Administraciones inversoras: ¿Quién ejecuta la inversión?
- 127 5. Inversión pública local en España
- 129 6. La inversión pública local en otros países europeos
- 131 7. Inversión efectuada por los municipios
- 134 8. Inversión municipal en los municipios de más de 250 000 habitantes
- 136 9. Inversión municipal por comunidades autónomas

137	10. Financiación de la inversión municipal
142	11. Ideas a desarrollar para impulsar la inversión pública local

BIBLIOGRAFÍA	147
---------------------	------------

LISTADO DE GRÁFICOS	149
----------------------------	------------

LISTADO DE TABLAS	153
--------------------------	------------

LISTADO DE ANEXOS	155
--------------------------	------------

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS	157
---------------------------------	------------

ANEXOS	159
---------------	------------

Presentación

Este trabajo tiene el modesto objetivo de aportar datos para el análisis de la situación de las Haciendas locales españolas. Para ello se analizan las liquidaciones presupuestarias de los ayuntamientos y otros entes locales en el período 2001-2016. La crisis económica y social que ha sufrido España en los años incluidos en el estudio ha provocado cambios en la Hacienda pública y un impacto en la prestación de servicios públicos.

Es obvio que un análisis completo de la situación del Gobierno local requiere de enfoques multidisciplinares que no se abordan en este estudio. Los impactos que la crisis ha tenido sobre los Gobiernos locales europeos están siendo progresivamente analizados por la academia. Para los lectores interesados en el tema, aparte de otros trabajos que se citan a lo largo del estudio, para contextualizar el caso español en el entorno europeo, son interesantes estudios como los de **Vivien Lowndes y Kerry McCaughie**¹ sobre cómo los Gobiernos locales ingleses han capeado las políticas de austeridad. La conclusión de estos autores es que los Gobiernos locales han sido “resilientes”, se han adaptado a la austeridad sin dejar de prestar los servicios locales esenciales mediante la cooperación, la participación, y repensando

1. **Vivien LOWNDES y Kerry McCAUGHIE**, “Weathering the perfect storm? Austerity and institutional resilience in local government”, *Policy & Politics*, vol. 41, n.º 4, 2013, pp. 533-549.

algunas formas de prestación de los servicios. Complementariamente, y en este caso para los ayuntamientos de Cataluña, es interesante el estudio de **Lluís Medir, Esther Pano, Alba Viñas y Jaume Magre**² sobre las medidas de austeridad tomadas por los propios ayuntamientos. Parece que durante la fase álgida de la crisis los ayuntamientos de esa Comunidad protegieron sus funciones básicas, y las medidas explícitas de austeridad tomadas por ellos tuvieron un impacto presupuestario limitado (aunque siempre didáctico). Las limitaciones presupuestarias se habrían producido a consecuencia de decisiones de otros niveles de Gobierno.

Sobre las acciones organizativas, políticas y económicas que han llevado a cabo los ayuntamientos para afrontar la crisis reciente, es interesante atender al estudio de **J. F. A. Overmans y Mirko Noordegraaf**³. Este trabajo es una revisión de la literatura existente sobre los tipos, efectos y objetivos de las medidas de austeridad que han adoptado los Gobiernos locales para reducir sus gastos y los déficits acumulados o estructurales.

Gemma Pérez-López y José Luis Zafra-Gómez⁴ han estudiado la eficiencia de los ayuntamientos medianos españoles en función del modo de provisión de servicios. Aunque el estudio solo llega hasta 2010, algunas de sus conclusiones pueden ser de utilidad. En los comienzos de la crisis los ayuntamientos medianos ganaron en eficiencia, anticipándose a la caída brusca de ingresos que vendría después. La Hacienda local tiene como objetivo esencial posibilitar la prestación de servicios locales, por ello cabe atender al trabajo de **Miriam Hortas-Rico y Paula Salinas**⁵ sobre la escala mínima eficiente para la prestación de determinados servicios locales. En este gran trabajo se pone en cuestión la aseveración de que a más población menor coste, lo cual no se produciría siempre, dependiendo del servicio.

En relación con la estructura de ingresos locales y sus consecuencias, **Paolo Liberati y Agnese Sacchi**⁶ concluyen que, a mayor peso de las transferencias de otras Administraciones a los ayuntamientos, mayor el tamaño del sector público local. Por el contrario, cuanto mayor sea el peso de los impuestos locales sobre la propiedad (si los ayuntamientos tienen poder de decisión), menor será el volumen de gasto local.

2. **Lluís MEDIR, Esther PANO, Alba VIÑAS y Jaume MAGRE**, “Dealing with Austerity: a case of local resilience in Southern Europe”, *Local Government Studies*, 2017.

3. **J. F. A. OVERMANS y Mirko NOORDEGRAAF**, “Managing austerity: rhetorical and real responses to fiscal stress in local government”, *Public Money & Management*, 34:2, 99-106, 2014.

4. **Gemma PÉREZ-LÓPEZ y José Luis ZAFRA GÓMEZ**, “Rethinking New Public Management Delivery Forms and Efficiency: Long-Term Effects in Spanish Local Government”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25, 1157-1183, 2015.

5. **Miriam HORTAS-RICO y Paula SALINAS**, “Determinación de la escala mínima eficiente en la provisión de bienes públicos locales», *Revista de Economía Aplicada*, núm. 66, 2014, pp. 35-65.

6. **Paolo LIBERATI y Agnese SACCHI**, “Tax decentralization and local government size”, *Public Choice*, 157, 2013, pp. 183-205.

Para la reforma de las Haciendas locales reclamada por la FEMP desde hace ya muchos años parece especialmente necesario el análisis de cómo se están comportando las Haciendas locales. Han sido muchos los expertos que en los últimos años han hecho propuestas para la mejora, adecuación y evolución de las Haciendas locales. Entre ellos, **Javier Suárez Pandiello, Alfonso Utrilla de la Hoz y Maite Vilalta Ferrer**⁷. Son remarcables diferentes trabajos de la FEMP como, por ejemplo, *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*, coordinado por **Javier Suárez Pandiello**.

Entre otras publicaciones que se pueden destacar está *Autonomía y equidad en la financiación municipal: dos principios compatibles*⁸, dirigida por **Maite Vilalta**, donde se hace un amplio y documentado repaso de la situación financiera de los ayuntamientos españoles y se propone un sistema en el que se garanticen los principios de suficiencia, autonomía y equidad.

Sobre las Haciendas de las diputaciones de régimen común se pueden consultar las propuestas de **J. Suárez Pandiello** en la obra ya citada⁹, que, a pesar de tener ya algunos años, merecen ser tenidas en cuenta. Especialmente interesantes son las reflexiones contenidas en el *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*¹⁰, en el que se hacen propuestas para la reforma de las diputaciones y de su financiación.

En definitiva, la necesidad de reforma de la planta municipal, la organización local, sus competencias, así como la financiación local, dispone de un amplio conocimiento, análisis y propuestas por parte de los expertos; solo falta la acción y la voluntad política. En ese contexto el análisis realizado en este informe quiere añadir datos estadísticos actualizados para una mejor comprensión de la problemática. Espero que este estudio, por lo tanto, contribuya a la necesaria acción de impulso del Gobierno local.

Barcelona, febrero de 2019.

7. **Javier SUÁREZ PANDIELLO, Alfonso UTRILLA DE LA HOZ y Maite VILALTA FERRER**, *Informe sobre Financiación Local*, Fundación Democracia y Gobierno local, Madrid, 2009.

8. *Autonomía y equidad en la financiación municipal: dos principios compatibles*, editado por **Maite VILALTA** (profesora del Departamento de Economía Pública, Economía Política y Economía Española de la Universidad de Barcelona). Los autores del libro son: **María CUBEL, José M.ª DURÁN, Marta ESPASA, Alejandro ESTELLER, Cristina DE GISPERT, Míriam HORTAS, Daniel MONTOLIO, Paula SALINAS, Pilar SORRIBAS y Maite VILALTA**.

9. Ver nota 10, *Informe sobre Financiación Local*.

10. **Rafael JIMÉNEZ ASENSIO** (coordinador), *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011.

Objetivo y metodología

El objetivo de este estudio es analizar la evolución de las Haciendas de los Gobiernos locales españoles durante el período, su participación en el conjunto del gasto público, la comparación de los datos españoles, en tanto sea posible, con otros países europeos, así como las variaciones en la estructura presupuestaria de los ayuntamientos como consecuencia de la crisis. Para ello se utilizan las liquidaciones presupuestarias (los derechos y las obligaciones reconocidas) en sus clasificaciones económicas y por programas publicadas por el Ministerio de Hacienda¹¹. Desde el punto de vista del análisis que se plantea, los datos procedentes de las liquidaciones son los más interesantes, por reflejar los ingresos y gastos que realmente han tenido las entidades locales más allá de las previsiones presupuestarias.

Hay que advertir que estos datos no integran el cien por cien de las liquidaciones de todas las entidades locales españolas, ya que por diferentes

11. El Ministerio de Hacienda publica cada año *Haciendas Locales en cifras*, cuya última edición disponible en el momento de cerrar este informe es la de 2015. Además, en sus datos abiertos (Central de Información Económico-Financiera) pueden consultarse las liquidaciones de los presupuestos de las EE. LL.

motivos algunas entidades no han presentado sus cuentas. Para 2016, por ejemplo, incluyen el 91,5 % de los municipios que representan el 98,1 % de la población española. Sí incluyen la totalidad de las liquidaciones de la diputaciones y un porcentaje significativo del resto de entidades locales (en adelante EE. LL.). A pesar de ello, a los efectos del estudio estos datos son mayoritariamente válidos.

Para las comparaciones con otros países se utilizan datos de la OCDE y de EUROSTAT. Los gráficos y las tablas son de elaboración propia a partir de las susodichas fuentes de datos, siempre que no se mencione lo contrario.

Este estudio opta por la lectura y el análisis de los datos de los ingresos y gastos realmente obtenidos y ejecutados por los Gobiernos locales españoles, intentando extraer solo las conclusiones que de ellos pueden derivarse, en especial los cambios en la estructura de ingresos y gastos, la evolución de los diferentes capítulos de los mismos, así como la descripción de cómo han evolucionado para los diferentes grupos de municipios (tramos de población, municipios de más de 250 000 habitantes, por comunidades autónomas, etc.), para los municipios y las diputaciones. También es especialmente interesante observar la evolución del gasto local en relación con el gasto público total.

Aparte de la evolución de ingresos y gastos, se dedica un capítulo específico a la evolución y distribución de las transferencias del Estado y de las comunidades autónomas a los municipios.

Asimismo, el último capítulo se centra —por considerarlo un problema importante— en poner en valor el volumen de la inversión (como parte del proceso de creación de *stock* de capital) en el crecimiento económico del país. En concreto, el valor de la inversión pública, y en especial la realizada por los Gobiernos locales, analizando brevemente cómo ha evolucionado a lo largo de los últimos años y las perspectivas de futuro. Se apuntan algunas líneas de trabajo para recuperar la senda inversora en infraestructuras y equipamientos de manera que se pueda mantener el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos, y para obtener en cada momento las infraestructuras necesarias para el mantenimiento de la competitividad de nuestro tejido económico.

1. Contexto

El período 2001-2016 comprende, en relación con el objeto del estudio, dos fases bien diferenciadas. Una primera 2001-2008, claramente expansiva, caracterizada por una fuerte actividad inmobiliaria y con un crecimiento significativo, en paralelo, de los servicios municipales. La segunda, corresponde al período 2009-2016, en la que los ingresos locales están afectados por la crisis y por las medidas normativas adoptadas por el Gobierno. Estas, derivadas de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF, LRSAL, RD 20/2011, etc.), condicionan el gasto local, como veremos.

Para el análisis es importante tener en cuenta que en la primera parte del segundo período, en el año 2009, el Gobierno de Rodríguez Zapatero aprobó el **Fondo Estatal de Inversión Local - FEIL** (8000 millones de euros), y en 2010, el **Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local - FEESL** (5000 millones de euros)¹². Estas dos importantes iniciativas tenían por objetivo mantener la inversión local (de hecho, como veremos, aumentó), en un contexto de recesión y destrucción de empleo¹³. El objetivo final era mantener ocupación en sectores relacionados con la obra pública, repartiendo recursos de forma descentralizada a todos los municipios españoles. Más allá de que estas iniciativas colaborasen en el mantenimiento temporal de determinadas ocupaciones y cumpliesen con los objetivos para los que fueron creadas, por lo que se refiere a los presupuestos municipales su impacto, como veremos, se centró casi exclusivamente en el capítulo 6 de gastos (para inversión), ya que solo una parte del FEESL pudo destinarse a gasto corriente (hasta un máximo del 20 %).

2. Estructura de la Administración local española

La Administración local española tiene como figura central a los municipios, que concentran el 84,6 % del gasto total del conjunto de las entidades loca-

12. Puede consultarse amplia información sobre estos planes en la web del Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

13. Para un análisis completo de los impactos de FEIL y FEESL ver: *Anàlisi de l'impacte del Fons Estatal d'Inversió Local* y *Anàlisi de l'impacte del Fons Estatal per a l'ocupació i la sostenibilitat local*, Observatori Econòmic Local, Sèrie Govern Local 16 y 21, Col·lecció Estudis, Diputació de Barcelona.

les. Completan estas entidades las diputaciones llamadas de régimen común, las ciudades autónomas (Ceuta y Melilla), las áreas metropolitanas, las comarcas, las mancomunidades, las agrupaciones de municipios, y las entidades de ámbito territorial inferior al municipio (EATIM). También tienen la consideración de entidades locales las diputaciones forales, los *consells insulars* de Baleares, y los cabildos insulares canarios. Las características de estas últimas entidades, que tienen entre sus competencias muchas que en nuestro sistema institucional corresponden a las comunidades autónomas, obligan, en determinados análisis, a depurar datos o simplemente a no incluir los de estas instituciones.

Para 2016, el reparto del total de gasto de las EE. LL. se puede ver en la **Tabla 0.1**. Se refleja el porcentaje de gasto con y sin las diputaciones forales, los *consells insulars* y los cabildos, de manera que se muestre el peso relativo de los municipios y demás entidades locales.

Los municipios, por posición institucional, por el volumen de gasto y por la legitimidad que les da la elección directa, son los principales Gobiernos locales españoles.

Tabla 0.1: Gasto entidades locales 2016 (miles de euros)

ENTIDADES LOCALES 2016	2016	%	2016 (sin 3 y 4)	% (sin 3 y 4)
1. Municipios	47 377 520	65,82 %	47 377 520	84,60 %
2. Diputaciones régimen común	6 199 429	8,61 %	6 199 429	11,07 %
3. Diputaciones forales	13 803 835	19,17 %		
4. <i>Consells insulars</i> y cabildos	2 165 297	3,01 %		
5. Ciudades autónomas	493 878	0,69 %	493 878	0,88 %
6. Áreas metropolitanas	754 229	1,05 %	754 229	1,35 %
7. Comarcas	525 041	0,73 %	525 041	0,93 %
8. Mancomunidades	547 818	0,76 %	547 818	0,97 %
9. Otros entes (Agr. de mun., EATIM)	105 360	0,15 %	105 360	0,19 %
TOTAL	71 972 408	100,00 %	56 003 276	100,00 %

En 2016 existían en España 8125 municipios (incluye las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla). El número de municipios por tramos de población, así como la población que representan sobre el total de la población española, se detallan en la **Tabla 0.2**.

A los efectos de este análisis utilizaremos los tramos en los que el MPTyFP recoge los datos agregados, que son: de menos de 5000, de 5000 a 20 000, de 20 000 a 50 000, de 50 000 a 100 000, de 100 000 a 500 000, de 500 000 a 1 000 000, y de más de 1 000 000. También dedicaremos un apartado especial a los municipios con población superior a 250 000, ya que este es el parámetro principal para el régimen diferenciado de los **municipios de gran población** previsto en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

Tabla 0.2: Número y población de municipios españoles por tramos en 2016

Tramos	Numero de municipios	%	Población	%
-100	1.222	15,04%	70.836	0,15%
100-500	2.671	32,87%	661.167	1,41%
500-1000	1.040	12,80%	739.733	1,58%
1000-5000	1.892	23,28%	4.388.460	9,41%
subtotal -5000	6.825	84,00%	5.860.196	12,56%
5000-20000	900	11,07%	8.841.188	18,96%
20000-50000	255	3,13%	7.521.633	16,13%
50000-100000	83	1,02%	5.961.547	12,76%
100000-500000	56	0,68%	10.979.122	23,54%
500000-1000000	4	0,04%	2.714.150	5,82%
mas de 1000000	2	0,02%	4.746.546	10,18%
subtotal +5000	1.300	16,00%	40.764.186	87,43%
Total	8.125	100,00%	46.624.382	100,00%

También se analizará la evolución de las Haciendas de las 38 provincias de régimen común, que son las entidades locales que tienen, después de los municipios, más importancia en el conjunto de la Hacienda local.

Gasto local español en el período 2001-2016

1. Gasto local en España: porcentaje de gasto de las diferentes entidades locales

Como ya se ha comentado en la presentación, la Administración local española está formada por diferentes entidades locales, destacando por su importancia política, y de recursos, los municipios. En la **Tabla 1.1** se observa el conjunto del gasto total por entidades en el año 2016. Los municipios ejecutaron en ese año el 84,6 % del gasto local total, excluyendo en el cómputo las diputaciones forales y los consejos y cabildos insulares¹⁴.

14. A efectos legislativos estas entidades se consideran Administraciones locales, pero la evolución del sistema político español en los últimos años las ha convertido en Administraciones territoriales mixtas o híbridas donde conviven roles de Gobierno territorial (en el caso de las islas son el “Gobierno” de las islas, y en el caso foral son el Gobierno de los territorios históricos) y de Administración local supramunicipal. Solo una parte de sus recursos se destinan a las funciones que realizan, en el resto de las provincias, las diputaciones de régimen común.

Tabla 1.1: Distribución del gasto local por entidades en 2016

GASTO ENTIDADES LOCALES 2016	%
1. Municipios	84,60 %
2. Diputaciones de régimen común	11,07 %
5. Ciudades autónomas	0,88 %
6. Áreas metropolitanas	1,35 %
7. Comarcas	0,93 %
8. Mancomunidades	0,97 %
9. Otros entes (Agr. de mun., EATIM)	0,19 %
TOTAL	100,00 %

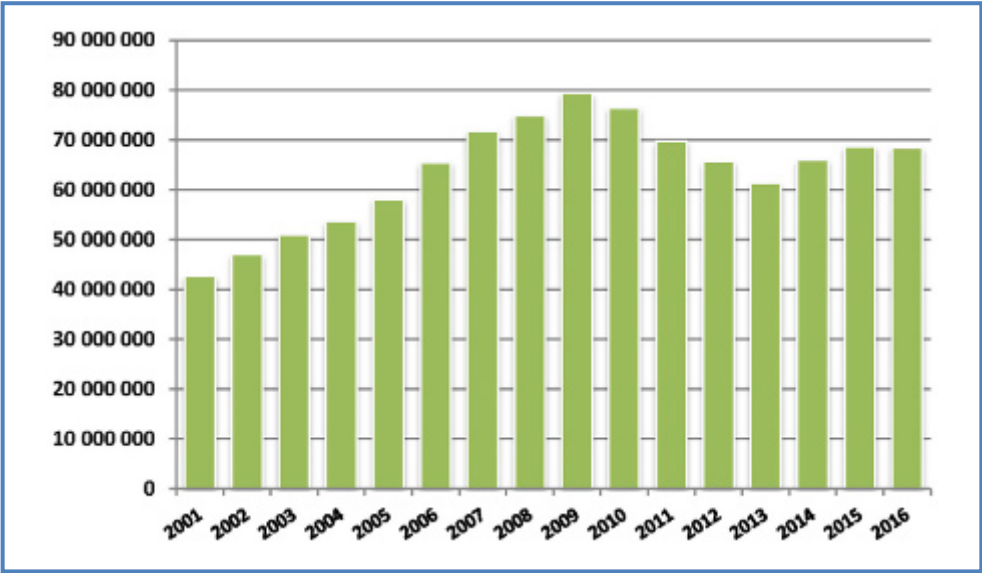
A pesar de la diversidad de entidades que componen la Administración local española, solo las diputaciones y sobre todo los municipios realizan un gasto presupuestario significativo de cara al análisis propuesto. Por este motivo, más allá del análisis conjunto, una vez analizado el gasto de todas las entidades locales, se dedica un apartado específico al gasto de los municipios durante el período.

2. Evolución del gasto agregado de las entidades locales

El total del gasto de la Administración local en España fue, en 2016, de 67 739 482 miles de €. El gasto local total creció, en el período 2001-2016, el 58,6 %. Este crecimiento es menor para los municipios y diputaciones —como veremos más adelante—, y hay que advertir que incluye (porque así lo hace el Ministerio de Hacienda) entidades locales como las diputaciones forales, y otras. El detalle para cada año, desglosado por capítulos, lo podemos ver en el *Anexo 1.1*. Para establecer una referencia de cara al crecimiento citado: el PIB de España creció en el mismo período un 59,22 %. Por lo tanto, si solo se atiende al inicio y al final del período, el gasto local creció casi a la par con el PIB. Ahora bien, dentro del período estudiado, el gasto total creció entre 2001 y 2009 un 85,86 % (el PIB lo hizo un 54,36 %), y decreció un 22,81 % desde ese último año al 2013 (el PIB decreció un 4,45 %), para crecer y estabilizarse en 2014, 2015 y 2016. Los años 2009 y 2010 son los del FEIL y el FEESL; sin estas aportaciones extraordinarias el gasto local hubiera tocado techo en 2008.

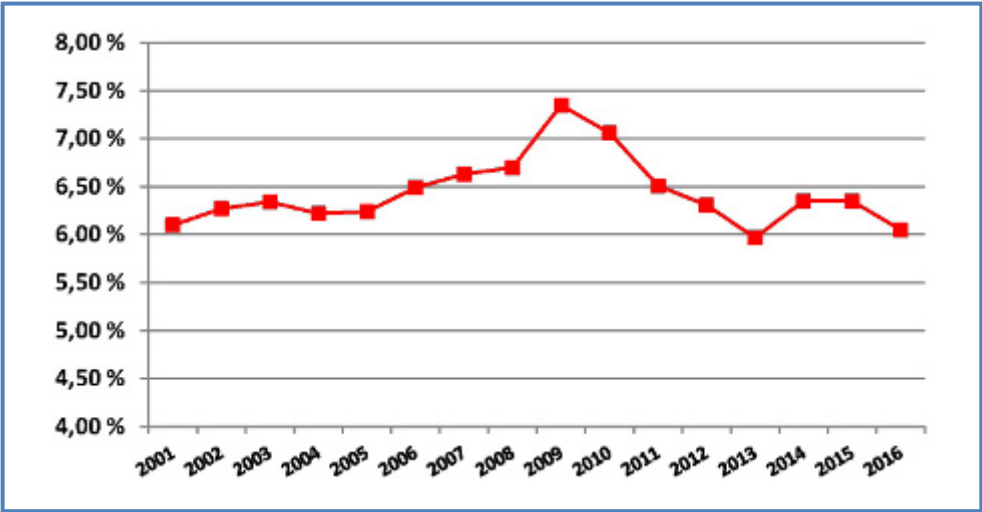
La evolución del gasto local se puede observar en el *Gráfico 1.1*.

Gráfico 1.1: Evolución del gasto de las EE. LL. (miles de euros)



En líneas generales, en una primera conclusión, se puede decir que la burbuja inmobiliaria afectó especialmente al gasto local (fundamentalmente al de los ayuntamientos), ya que creció hasta el comienzo de la crisis casi el doble del PIB. Igualmente la crisis subsiguiente también afectó al gasto local, ya que la disminución fue de cuatro veces el descenso del PIB.

Gráfico 1.2: Evolución del gasto de las EE. LL. (% del PIB)



Una segunda conclusión es que, como se verá seguidamente en los apartados relativos a los municipios y diputaciones, el gasto de estos últimos ha crecido menos que el PIB. Por ello el gasto local ha perdido posiciones en relación con la creación de riqueza. También se observa que el porcentaje de gasto local sobre el gasto público de todas las Administraciones también ha descendido.

El porcentaje del gasto local total sobre el PIB se ha mantenido ligeramente por encima del 6 %, disparándose los años en que presupuestariamente tuvieron impacto los recursos del FEIL y del FEESL. Se puede observar en el *Gráfico 1.2*.

3. El gasto público local en relación con el gasto total del sector público español

España, por lo que se refiere al gasto público, es un país de estructura cuasifederal con tres niveles de Gobierno: estatal, autonómico y local, cada uno de ellos con su correspondiente Administración. Esta estructura no existía en 1978 (año de aprobación de la Constitución), por lo que el proceso de descentralización (Estado de las Autonomías) ha sido un fenómeno rápido e intenso. En la *Tabla 1.2* y en el *Gráfico 1.3* se ve el peso de cada una de las Administraciones en el conjunto del gasto para diferentes años, empezando por 1978. A las tres Administraciones a que nos hemos referido se añade el porcentaje de gasto de la Seguridad Social que a nivel estadístico cabe separar con un capítulo propio, por no ser imputable su gasto a ninguno de los otros tres niveles.

A nivel general, el porcentaje de gasto de la Administración estatal ha ido reduciéndose en favor de la Administración autonómica, al menos hasta 2007, año en que se produce una inflexión a la baja en el porcentaje de esta última como consecuencia de las políticas de consolidación fiscal que han afectado más a las comunidades autónomas y los ayuntamientos que al Estado. El alto porcentaje de la Seguridad Social en los primeros años se explica porque, en esos momentos, incluía servicios como la sanidad, que posteriormente han sido traspasados a las comunidades autónomas. Actualmente solo se incluye en ese concepto el gasto en prestaciones.

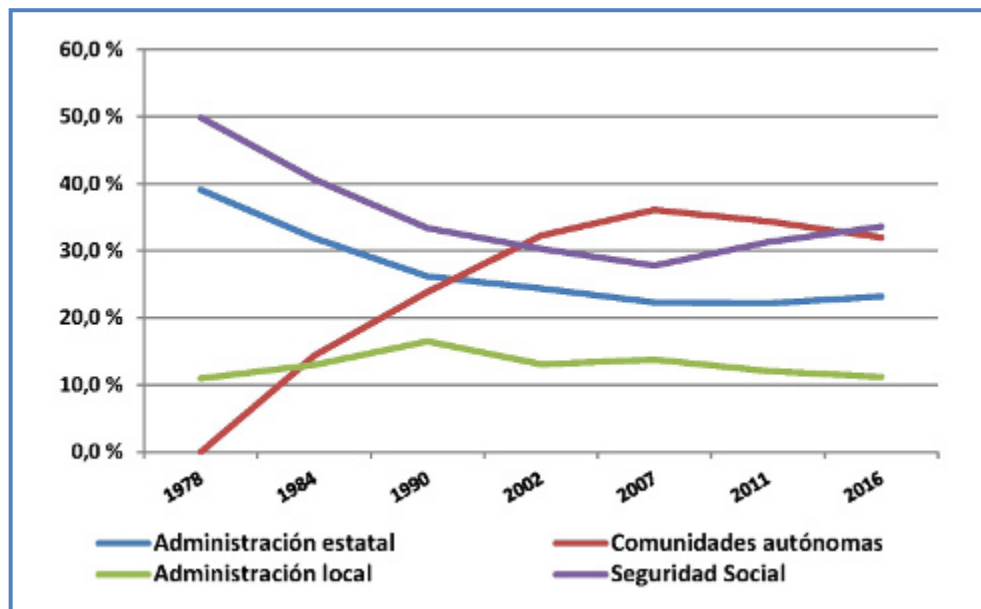
Tabla 1.2: Evolución del gasto público por Administraciones en España¹⁵

% Gasto público por Administraciones	1978	1984	1990	2002	2007	2011	2015	2016
Administración estatal	39,1 %	31,9 %	26,2 %	24,4 %	22,3 %	22,2 %	22,8 %	23,2 %
Comunidades autónomas	-	14,4 %	23,9 %	32,3 %	36,0 %	34,4 %	32,7 %	32,0 %
Administración local	11,0 %	13,0 %	16,5 %	13,1 %	13,9 %	12,1 %	11,1 %	11,2 %
Seguridad Social	49,9 %	40,7 %	33,4 %	30,3 %	27,9 %	31,3 %	33,4 %	33,6 %

Por lo que se refiere al objeto de este trabajo, el **porcentaje del gasto local** creció las primeras décadas de la transición española para estancarse a la baja alrededor del 13 % en el comienzo de siglo. La crisis y las especiales limitaciones introducidas en las finanzas de los ayuntamientos (regla de gasto, déficit 0, etc.), unidas al hecho de que no ha habido un aumento de competencias (sino más bien lo contrario), han hecho que el gasto local haya representado en 2016 el 11,2 % del conjunto del gasto público. La evolución de estos parámetros se puede ver en el **Gráfico 1.3**.

En relación con ese porcentaje y lo que representa, la conclusión es que, a pesar de las reivindicaciones municipales de las dos últimas décadas (más competencias, pacto local, nueva financiación, etc.), los Gobiernos locales en España han perdido peso en el conjunto de la acción pública en una tendencia contraria a la de muchos países europeos donde las reformas, de distinto tipo, han dado más protagonismo (más competencias, más recursos) a los Gobiernos locales.

15. Elaboración propia a partir de datos de 1978 a 2002 en *Autonomía y equidad en la financiación municipal: dos principios compatibles*, Maite VILALTA FERRER (ed.), Colección Economía UB, Barcelona 2015, y de 2007 a 2016 Datos de la OCDE, *Government at a glance 2017*.

Gráfico 1.3: Evolución gasto Administraciones públicas (% respecto a gasto público total)

España está, por tanto, muy lejos de alcanzar el objetivo que **Pasqual Maragall** propuso en la década de los noventa, que consistía en una distribución del gasto público español del 50/25/25, es decir, 50 % de la Administración del Estado, 25 % de las comunidades autónomas, y 25 % de los Gobiernos locales (la Seguridad Social se incluía, en esta propuesta, en la Administración del Estado). Este objetivo se quería conseguir, entre otros medios, con los traspasos de las competencias en educación infantil y primaria, las políticas de vivienda y las políticas activas de empleo a los municipios de una cierta entidad (o, en su defecto, a la esfera local: diputaciones u otros). Para este escenario la profesora **Núria Bosch**¹⁶ calculó el impacto que tendrían estos traspasos en el porcentaje de gasto local, resultando que, con los datos del año 1994, sería de 4 puntos porcentuales, pasando el gasto local del 13,46 % (que era el porcentaje de gasto que tenían los Gobiernos locales en ese momento) al 17,45 %. Si además los municipios pasasen a gestionar la educación secundaria, el impacto sería de más de 6 puntos, y el gasto local representaría el 19,61 % del gasto público local.

16. **Núria Bosch**, “Quina seria la despesa local a Catalunya si es traspassen als ens locals competències en ensenyament, habitatge i polítiques d’ocupació?”, *Els fulls de l’Observatori*, n.º 2, Diputació de Barcelona, 1999.

Se traen a colación estos datos y estos estudios para situar la importancia que, desde el punto de vista económico, tienen sobre todo las competencias en educación. En el estudio citado representan las dos terceras partes del total, y dan una pista de las diferencias que existen entre la situación de los Gobiernos locales españoles y las de otros países de corte federal con los que podemos hacer comparaciones. Si se observa la *Tabla 1.3*, que muestra datos de la OCDE correspondientes a 2016, se ve que en todos los países federales los Gobiernos locales tienen un porcentaje de gasto superior, y eso se debe, en buena medida, a que tienen competencias significativas en educación, a diferencia del caso español, donde las competencias en educación son muy marginales.

Tabla 1.3: Distribución gasto público en países de estructura federal en 2016 (%)

Países federales	Gobierno central	Gobiernos territoriales	Gobiernos locales	Seguridad Social
CANADÁ	24,8	47,6	20,6	7,1
ESPAÑA	23,2	32,0	11,2	33,6
BÉLGICA	18,7	31,9	13,1	36,3
ALEMANIA	16,9	22,7	17,4	43,0
AUSTRIA	37,6	16,4	15,1	30,9

Puesto de manifiesto este hecho, cabe resaltar que, de todas maneras, el porcentaje de gasto local en España es de los más bajos de los países con los que se debe comparar. Es conocido que el esfuerzo descentralizador realizado en España ha tenido como beneficiarias principales las comunidades autónomas, que en la tabla aparecen bajo el epígrafe de “Gobiernos territoriales”. Como podemos ver, en 2016 las comunidades autónomas tienen un porcentaje de gasto público superior a los *Land* alemanes.

4. El gasto local español en el contexto europeo

Si el porcentaje del gasto local español es bajo en relación con otros países de corte federal, también cabe observar qué ocurre con otros países europeos con los que, a pesar de existir diferencias competenciales y de régimen jurídico, no existen demasiadas diferencias en cuanto a la prestación de servicios locales. Para ello se van a utilizar dos tipos de indicadores. En primer lugar, **el gasto local por habitante**, ya que la lógica lleva a pensar que, a partir de un mínimo poblacional y para servicios parecidos, se necesita un

gasto por habitante similar. Sobre todo para aquellos países que comparten moneda. Si ello no es así quiere decir que, o los servicios son mejores (de más calidad y alcance), o se prestan más servicios. En segundo lugar, **el gasto local relacionado con el Producto Interior Bruto (PIB)**, es decir, que representa este gasto en relación con la riqueza de un país.

Para el primer indicador, teniendo como referencia que el gasto local español supuso de media, en 2016, la cantidad de 1473 € por habitante, se muestran en el **Gráfico 1.4** los valores de diferentes países europeos (independientemente de su estructura de gobierno) en el mismo año. El valor para España, en este indicador, es de los más bajos, y está muy por debajo de la media de los países europeos.

Para el segundo indicador, teniendo como referencia que el gasto local español en relación con el PIB fue en 2016 de un 6,14 %, se muestran en el **Gráfico 1.5** los valores para los diferentes países en el mismo año (2016). Igualmente el valor para España es el más bajo, y muy por debajo de la media europea.

Gráfico 1.4: Gasto local en países europeos en 2016 (euros/habitante)

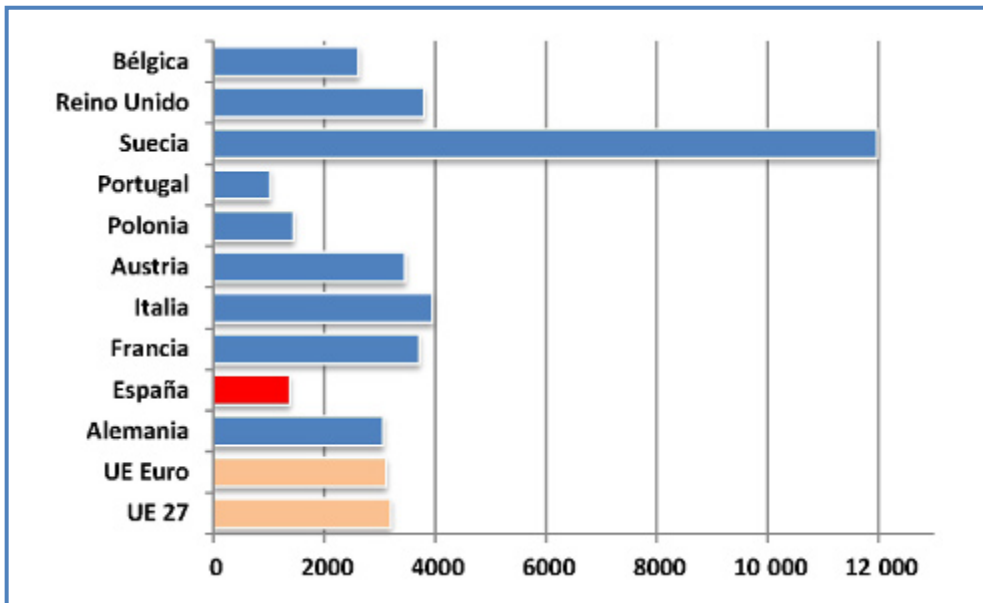
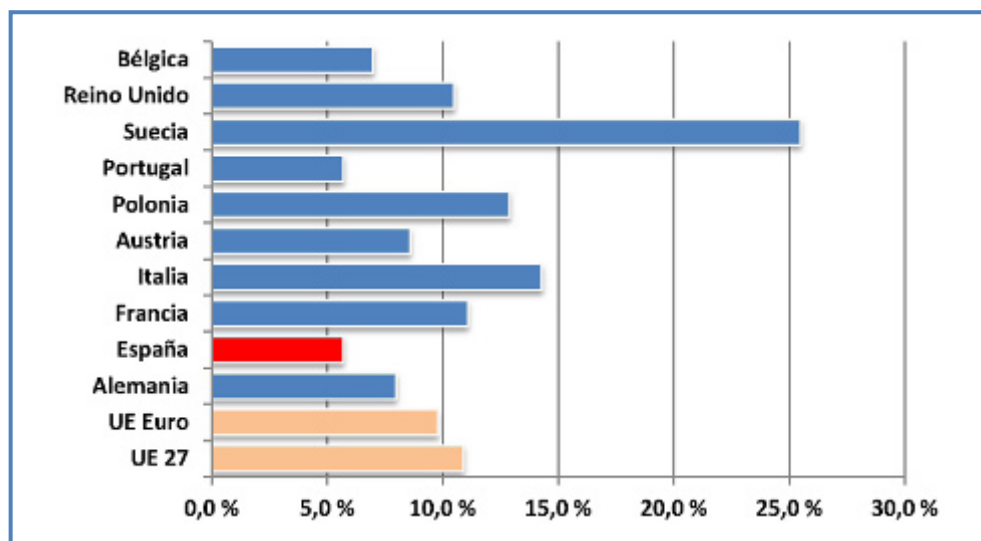


Gráfico 1.5: Gasto local en países europeos en 2016 (% del PIB)

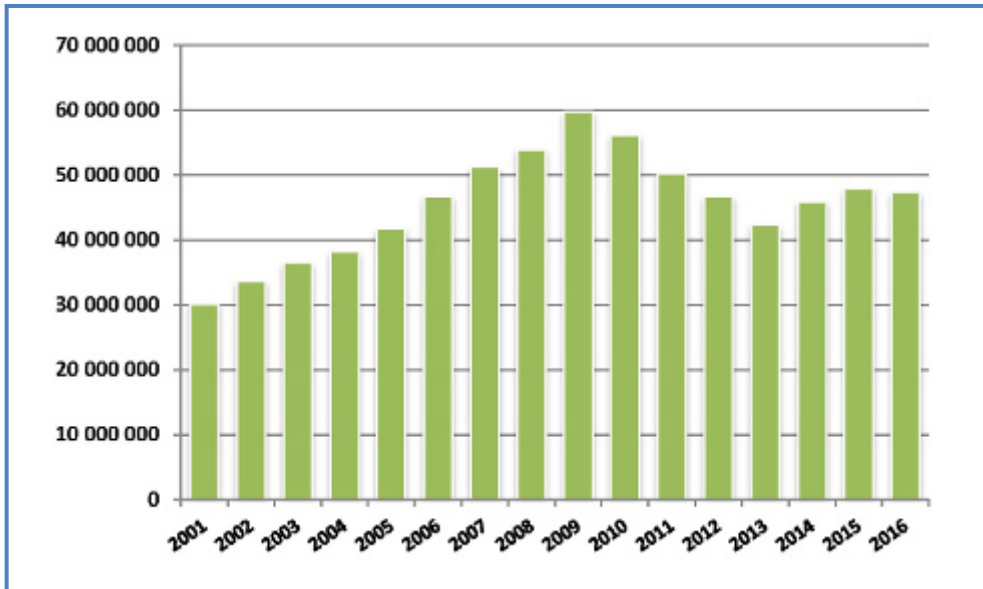
El conjunto de indicadores (porcentaje de gasto público local países federales, gasto local por habitante, y gasto local respecto al PIB) parece indicar una Administración local española relativamente poco desarrollada y que tiene recorrido potencial para alcanzar las cotas de servicios públicos locales de los países más desarrollados. Desde el punto de vista del gasto público local la crisis ha implicado una estabilización a la baja de la actividad de los ayuntamientos españoles. A ello ha contribuido la regulación derivada de los principios de la estabilidad presupuestaria y suficiencia financiera (LOEPSF), así como las modificaciones introducidas por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL).

5. Análisis del gasto municipal

Para ver la evolución de los diferentes capítulos presupuestarios se utiliza la agregación de datos correspondiente a los **municipios**. Estos, como ya se ha dicho, ejecutan casi un 85 % del gasto local real (descartando las diputaciones forales y los consejos y cabildos de las islas). Todos los municipios realizan servicios y funciones similares, con las lógicas diferencias en función de su tamaño. El resto de entidades locales (diputaciones, etc.) tienen funciones complementarias y gastos no homologables, en la mayoría de los casos, a los municipios. Las cifras globales de gasto agregado de los municipios se pueden consultar en el *Anexo 1.2*.

El gasto total de los municipios en 2016 fue de 47 377 520 miles de €. Su evolución en el período estudiado se puede ver en el **Gráfico 1.6**. Entre 2001 y 2016 el crecimiento del gasto municipal fue del 56,9 %, por debajo del crecimiento del PIB (que fue 59,9 %) para el mismo período. En datos agregados municipales, a partir de 2015 se han recuperado los niveles de gasto municipal previos a la crisis (concretamente al año 2006), aunque se verá que, en este período, se han producido cambios sustanciales en la estructura del gasto, con una caída de este entre 2008 y 2013. Esta reducción ha sido motivada por la caída, en primera instancia, de la inversión local, que ha sido muy pronunciada en el período (a pesar de los planes citados aprobados por el Gobierno de **Rodríguez Zapatero**), ya que cayó un 70,26 % entre 2007 y 2013. En este sentido, una parte importante del ajuste se ha realizado a costa de la inversión. Entre 2006 y 2014 (dos años con similar gasto municipal agregado) la inversión se ha reducido a más de la mitad, pasando de representar el 25,76 % del gasto total al 10,37 %, repuntando ligeramente en 2015.

Gráfico 1.6: Evolución del gasto municipal (miles de euros)

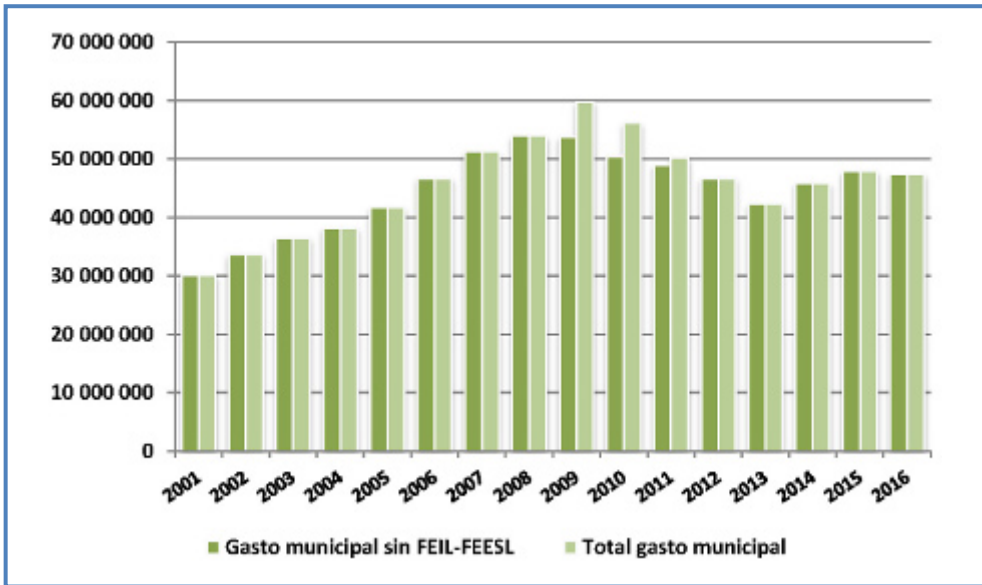


El problema de la caída de la inversión local (en general, de la inversión pública española) es muy importante. Podemos señalar que la inversión municipal española en 2015 está sensiblemente por debajo de la efectuada en 2001. Sin ser objeto de este capítulo, merece la pena llamar la atención sobre las consecuencias de la tendencia. Diferentes estudios sitúan las nece-

sidades de inversión pública continuada para el desarrollo económico en un 4 % anual del PIB¹⁷. La contribución de la inversión local a este porcentaje ha sido tradicionalmente importante (entre 1,20 % y 1,50 % del PIB, es decir, aproximadamente un tercio de la inversión pública total). En el año 2016, la inversión local (todas las entidades locales) supuso un 0,55 % del PIB, muy lejos de las necesidades para el mantenimiento de las dotaciones. Este dato de la inversión efectuada por los Gobiernos locales se suma a la pronunciada caída de las inversiones del Estado y sobre todo de las comunidades autónomas, componiendo un panorama preocupante para el crecimiento futuro del país.

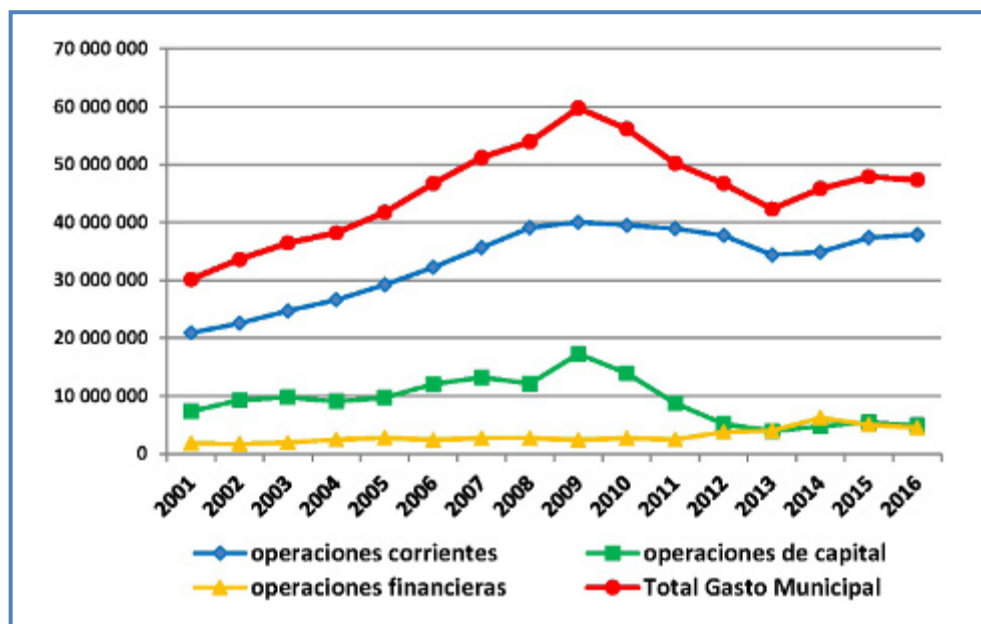
En relación con la inversión municipal, es interesante ver qué hubiera pasado con el gasto municipal agregado si no se hubieran establecido los programas extraordinarios a los que hemos aludido en la introducción, es decir, el **Fondo Estatal de Inversión Local - FEIL** (8000 millones de euros) y el **Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local - FEESL** (5000 millones de euros). Este conjunto de recursos, más allá de si se cumplieron o no los objetivos para los que fueron diseñados, suponen una alteración profunda de la estructura de gasto municipal en esos años. A nivel de gasto municipal agregado, y para ver el resultado de esta simulación, se ha establecido como hipótesis que el gasto real efectuado por los municipios con cargo a esos fondos se produjo de la siguiente manera: en el caso del **FEIL** (que se aprobó a finales de 2008 para ejecutarse durante 2009), un 75 % del gasto se habría liquidado en 2009, y un 25 % en 2010; para el **FEESL** (que se aprobó a finales de 2009 para ejecutarse en 2010), un 75 % del gasto se habría liquidado en 2010, y un 25 % en 2011. Los cerca de 13 000 millones de euros extraordinarios canalizados hacia inversiones municipales, según esta hipótesis de gasto, se distribuyeron entonces a razón de 6000 millones en 2009, 5750 en 2010 y 1250 en 2011.

17. Ver los trabajos del IVIE, especialmente el de **F. PÉREZ**, *Infraestructuras, esfuerzo inversor y crecimiento*, Universidad de Valencia e IVIE.

Gráfico 1.7: Evolución del gasto municipal con y sin FEIL-FEESL (miles de euros)

Con esta hipótesis se puede observar en el **Gráfico 1.7** que el crecimiento de los gastos municipales agregados hubiera sido más moderado hasta 2009, pero igualmente hubiera descendido los años siguientes hasta el cambio de tendencia en 2014. Y es que a partir de ese año, y sobre todo desde 2010, los municipios españoles están afectados de pleno por la caída de ingresos (relacionada en origen por la disminución de la actividad inmobiliaria y después por la crisis resultante) y por la aplicación de las políticas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

El segundo aspecto significativo en la modificación de la estructura presupuestaria de los municipios en el período es un mayor peso de los gastos corrientes. En porcentaje, estos representaron, en 2006, un 69,05 % del conjunto de gasto. En 2016 este porcentaje fue de 80 %. Es verdad que en valores absolutos, a partir de 2010, se reducen los gastos corrientes de manera significativa como consecuencia de las limitaciones normativas (congelación de plantillas, regla de gasto, etc.), pero repuntan en 2014, fruto de la implicación de los ayuntamientos en las políticas de cohesión y, salvo excepciones, de una mejor situación financiera en relación con las otras Administraciones. Se puede ver en el **Gráfico 1.8**.

Gráfico 1.8: Evolución de los tipos de gasto municipal (miles de euros)

El tercer aspecto significativo es el aumento de los gastos financieros. Estos representaban en 2006 el 5,18 % del gasto municipal total, y un 9,55 % en 2016. Tiene que ver con el aumento del endeudamiento, cuyo máximo se produce en el año 2012, decreciendo desde ese momento como consecuencia de las medidas limitadoras del endeudamiento de los Gobiernos locales.

En definitiva, el gasto municipal se caracteriza después de la crisis por un aumento de los gastos corrientes, de los financieros, y por una disminución importante de la inversión.

6. Análisis del gasto municipal por capítulos presupuestarios

Para facilitar la lectura de los datos se describe someramente el contenido de la clasificación económica de gastos en el *Anexo 1.4*.

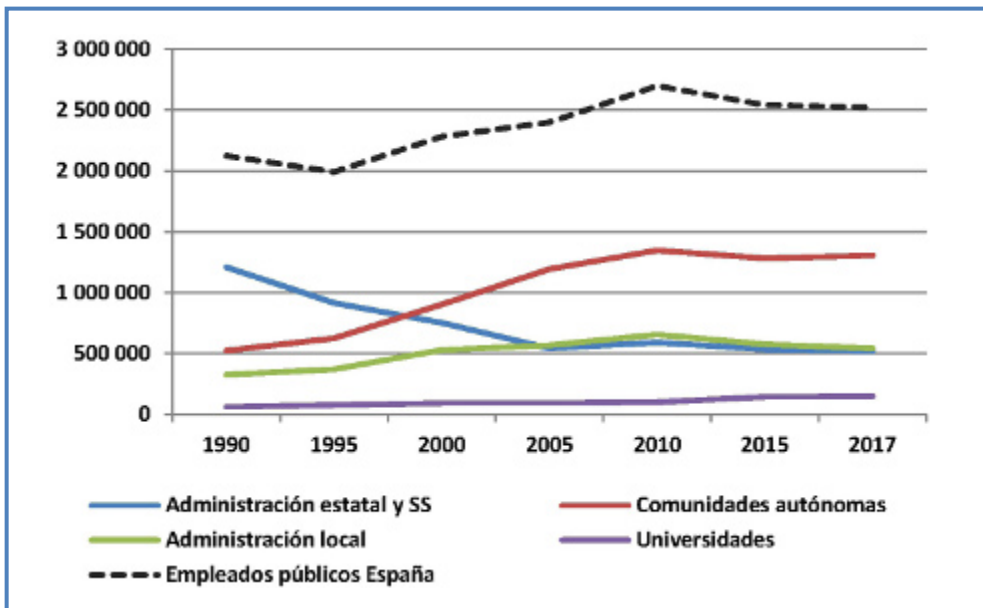
Capítulo 1:

El capítulo 1 (gastos de personal) de los ayuntamientos supone una parte importante del gasto total, concretamente un 34,62 % en 2016. El porcentaje, que ha subido ligeramente desde 2001 (en que fue del 31,83 %),

es todavía más importante si lo establecemos sobre el conjunto de gastos corrientes, un 43,25 % en 2016 (curiosamente en 2001 era superior, un 45,89 %). La evolución de estos últimos la podemos ver en el **Gráfico 1.10**.

Este capítulo 1 es, por su volumen, motivo de preocupación continua para los gestores municipales. Depende de manera directa del número de empleados públicos locales, aunque, evidentemente, hay otros factores que influyen de manera significativa (forma de prestación de servicios, remuneraciones medias, etc.). Está muy instalado en la sociedad y en los medios el debate sobre un hipotético exceso de empleados públicos. Sin entrar en los aspectos cualitativos que sin duda son importantes, en líneas generales, no parece que en España “sobren” empleados públicos. España ocupa lugares muy por debajo de otros países. Tanto en **empleados públicos por cada 100 habitantes**, 5,41 en 2016 (Francia 7,80 %, Reino Unido 10,79 %, por ejemplo), como en la ratio **empleados públicos en relación con el empleo total**, 17,14 % en 2013 (la media para países de la OCDE es del 21 %). O su variante **empleados públicos sobre población ocupada**, 12,67 % (la media de la OCDE es del 19 %). En todas las comparaciones, España está por debajo de la mayoría de países europeos y de la OCDE.

Gráfico 1.9: Evolución del número de empleados públicos por Administraciones



En ese contexto, en lo que respecta al empleo en los ayuntamientos, y a los efectos de este apartado y de la evaluación del gasto en personal de los ayuntamientos, puede ser útil ver cómo ha evolucionado el número de empleados locales en el período, y relacionarlo con la evolución del empleo público total. En el **Gráfico 1.9** se observa la evolución.

En el año 2000 los empleados locales representaban el 23,22 % del conjunto de empleados públicos en España; en 2017 el porcentaje es del 21,75 %. Esta disminución del porcentaje se debe a que los crecimientos de plantilla durante el período han sido relativamente más importantes en otras Administraciones, como las comunidades autónomas. El número de empleados locales, 543 110 (2017), es ligeramente superior al de los empleados en el Estado (Administración General del Estado y otros). Cabría preguntarse si este porcentaje está en consonancia con el peso del gasto local en el conjunto del gasto público total. Para ello, descontado en el cómputo el gasto de la Seguridad Social, el gasto local en el conjunto de todas las Administraciones representó, en 2007, un 19,27 %, y en 2014, un 16,56 %. Según estas cifras, el número de empleados públicos en los ayuntamientos y otros entes locales está por encima del peso del gasto local en el conjunto del gasto público.

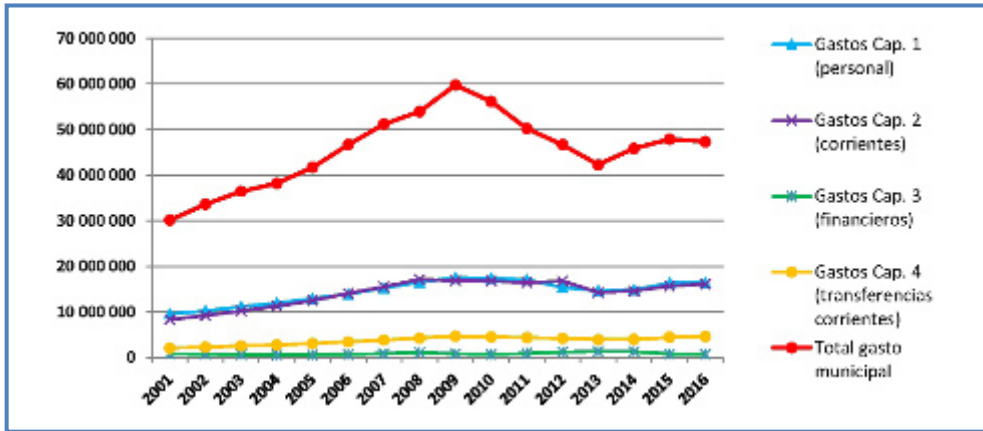
Las explicaciones son múltiples, pero destacaría que los ayuntamientos prestan una mayor cantidad de servicios directos a los ciudadanos, algunos intensivos en mano de obra, solo superados, en este aspecto, por las comunidades autónomas (educación, sanidad, etc.).

Para completar esta aproximación al gasto en personal se calcula el gasto público total de cada Administración en relación con el número de empleados que dependen de ella. La Administración local es la que tiene un cociente más pequeño, concretamente **109 000 € por empleado**, por 122 000 de las comunidades autónomas y 652 000 del Estado.

Las conclusiones sobre si hay muchos o pocos empleados públicos locales no son lineales, ya que cada Administración tiene competencias diferentes que implican diferentes intensidades y necesidades de mano de obra. Como hemos comentado, el gasto en personal dependerá de muchos factores, algunos de los cuales están relacionados con el modelo de prestación de servicios que adopte cada municipio (prestación directa o indirecta), del número de servicios y de la política de remuneraciones entre otras cuestiones. Cualquier análisis sobre el tema ha de tener en cuenta estas cuestiones,

y de especial interés debe ser el análisis sobre los cambios que se han producido en la manera de prestar los servicios durante los últimos años (que coinciden con la grave crisis que ha sufrido nuestro país).

Gráfico 1.10: Evolución del gasto corriente municipal (miles de euros)



Lo que sí se puede señalar es que el gasto en personal de los ayuntamientos ha aumentado en el conjunto del período 2001-2016, un 70,67 % (por un 56,97 % del gasto total), contribuyendo al aumento del conjunto de los gastos corrientes de forma significativa. A la luz de los datos expuestos anteriormente, este aumento parece tener más relación con el aumento de costes (salarios y otras remuneraciones) que con un gran crecimiento de las plantillas.

Capítulo 2:

El capítulo 2 son los gastos corrientes propiamente dichos (exceptuando los gastos de personal) y tiene una evolución paralela y similar a los gastos de personal. Prácticamente se doblaron entre 2001 y 2016, el aumento fue del 93,03 %. En 2016 representan el 34,02 % del conjunto del gasto municipal. El crecimiento de este capítulo en paralelo al crecimiento de los servicios y las estructuras municipales también refleja el coste creciente de los procesos de externalización de servicios nuevos o que se venían realizando con medios propios y de manera directa. El análisis sobre los aspectos presupuestarios relacionados con la externalización de servicios está en cierta medida pendiente, ya que la academia se ha dedicado más a los aspectos relacionados con la eficiencia de los diferentes modos de prestación de servicios, o bien a estudiar el impacto en la calidad de los mismos.

Capítulo 3:

Los gastos financieros en este capítulo se refieren principalmente a los intereses pagados por los préstamos contratados por los ayuntamientos. En líneas generales el período estudiado se caracteriza por intereses bajos, por lo que la importancia de este capítulo es menor y ello ha supuesto que, si se compara con el mismo gasto en 2001, este haya disminuido. En 2016 el porcentaje respecto al gasto total fue de 1,55 %.

Capítulo 4:

Las transferencias destinadas a financiar operaciones corrientes se han más que doblado entre 2001 y 2016 (122 % de aumento), aunque su peso en el conjunto del gasto municipal es relativamente importante (9,85 % en 2016); este aumento ha contribuido al de los gastos corrientes. La explicación parece estar en el aumento de servicios que se prestan a través de organismos de los ayuntamientos, empresas públicas u otro tipo de entidades a las que se les transfieren recursos mediante este capítulo.

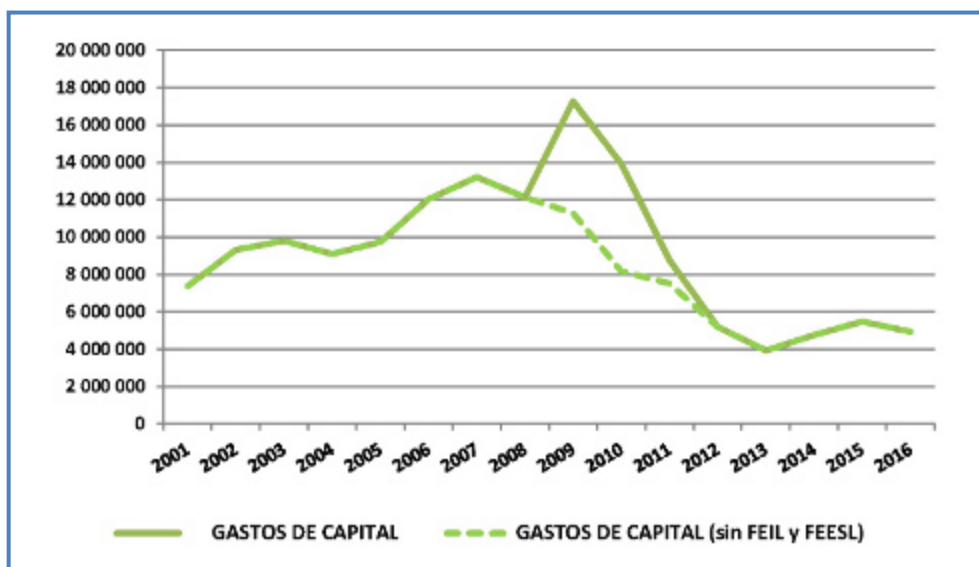
Capítulos 6 y 7:

La evolución de la inversión en su conjunto ya ha sido comentada en la introducción al apartado. El capítulo 6 concentra la mayor parte de los recursos destinados a inversión, pero no hemos de olvidar el capítulo 7 (transferencias de capital), que también tiene como destino la financiación de inversión, aunque sea de forma indirecta (a través de organismos autónomos, empresas municipales u otras Administraciones). En el **Gráfico 1.11** se puede ver la evolución del conjunto de gastos de capital para el período 2001-2016 con y sin los recursos de los planes extraordinarios que el Gobierno de **Rodríguez Zapatero** aprobó en 2009 y 2010. Se puede observar cómo estas iniciativas extraordinarias no han tenido continuidad y la inversión municipal ha caído de manera pronunciada al destinarse una parte importante de los recursos a mantener los servicios, es decir, al gasto corriente. En 2016 todavía no se ha recuperado el volumen de inversión previo a la crisis.

También cabe señalar que la gestión de la legislación sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera por parte del Ministerio de Hacienda durante el período estudiado, y sobre todo entre 2013 y 2016, ha hecho que muchos ayuntamientos que tienen superávit sufran limitaciones a

la hora de realizar determinadas inversiones, lo que da como resultado que la inversión municipal no se recupere totalmente. Además de estas limitaciones se da el caso de que en 2016 la inversión ha descendido respecto a 2015 (siendo esta la causa principal de la bajada de gasto), ya que hasta la aprobación de los presupuestos generales del Estado en verano del 2016 los ayuntamientos no pudieron programar la utilización del superávit, cuya aplicación se prorrogará en una parte a los siguientes años. En este sentido cabrá ver la evolución de la inversión en los años 2017 y 2018. Estos años, además, coinciden con la fase final del mandato municipal, tradicionalmente más inversora.

Gráfico 1.11: Evolución de la inversión municipal con y sin FEIL y FEESL
(miles de euros)



Capítulos 8 y 9:

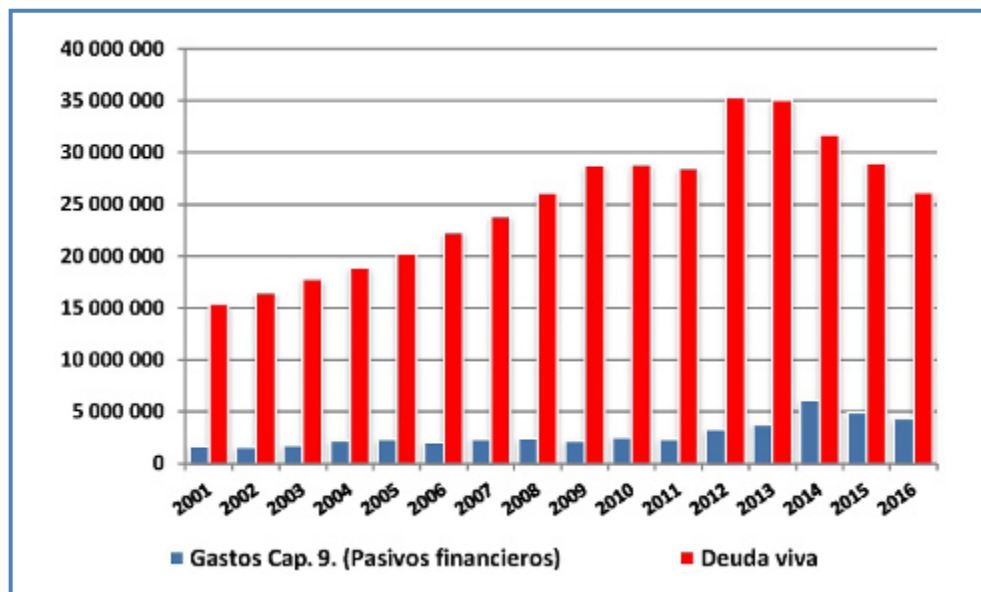
La evolución de los gastos financieros está marcada por el capítulo 9, que refleja los pasivos financieros, es decir, el coste de la amortización de la deuda. En el **Gráfico 1.12** se reflejan la evolución del capítulo 9 y en paralelo la deuda viva acumulada por todos los municipios españoles (a 31 de diciembre de cada año).

La moderación en el crecimiento de ambos conceptos que se observa entre 2009 y 2011 se debe al hecho de que con la entrada de recursos ex-

traordinarios externos para inversión (FEIL y FEESL) los municipios no tuvieron que acogerse, o al menos lo hicieron en menor medida, a fuentes de financiación externa. La tendencia a disminuir el endeudamiento global que se observa a partir del año 2013, tiene que ver con las nuevas normas presupuestarias que obligan a la amortización prioritaria de la deuda en el caso de existir superávit y al resto de medidas de sostenibilidad financiera que se aplican a los municipios.

Es interesante resaltar que los municipios han cerrado los últimos ejercicios con superávit (4765 millones de € en 2015, un 0,4 % del PIB, y se acerca a los 7000 millones de euros en 2016), y que son la única Administración que, en conjunto, está en situación de no necesitar financiación. Hasta el momento, el superávit de los Gobiernos locales ha ayudado a conseguir los objetivos de estabilidad y concretamente de déficit público al conjunto de las Administraciones públicas españolas. Es interesante consultar el trabajo de **Juan Manuel Ruiz Galdón**, *El endeudamiento local a debate*¹⁸, donde se ofrece una amplia panorámica de esta cuestión.

Gráfico 1.12: Evolución de los pasivos financieros y de la deuda viva municipales
(miles de euros)



18. **Juan Manuel Ruiz Galdón**, “El endeudamiento local a debate”, *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie economía*, n.º 4, 2017.

Del conjunto de la deuda viva de los ayuntamientos, cerca del 30 % corresponde a los municipios de Barcelona, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza. Hay que destacar que el municipio de Madrid, por sí solo, acumulaba en 2016 prácticamente el 15 % del total de deuda viva de todos los municipios españoles.

7. Análisis del gasto municipal por tamaño de municipios

Si hasta se ha analizado la agregación del gasto municipal, de sus capítulos presupuestarios y la evolución de los mismos, merece la pena observar las diferencias existentes en la estructura de gasto entre grupos de municipios de diferentes tamaños. En España existen 8125 municipios; el desglose por tramos de población y la población correspondiente a cada tramo se pueden consultar en la **Tabla 0.2**, cuyos datos están extraídos del Registro de Entidades Locales del MPTyFP.

Del conjunto de municipios, 6825 tienen menos de 5000 habitantes (vive el 12,56 % de la población), y el resto, 1300, más de 5000 habitantes, donde vive 87,43 % de la población. Tal disparidad de circunstancias territoriales y de población hace que interese ver el comportamiento de los gastos en los diferentes tramos.

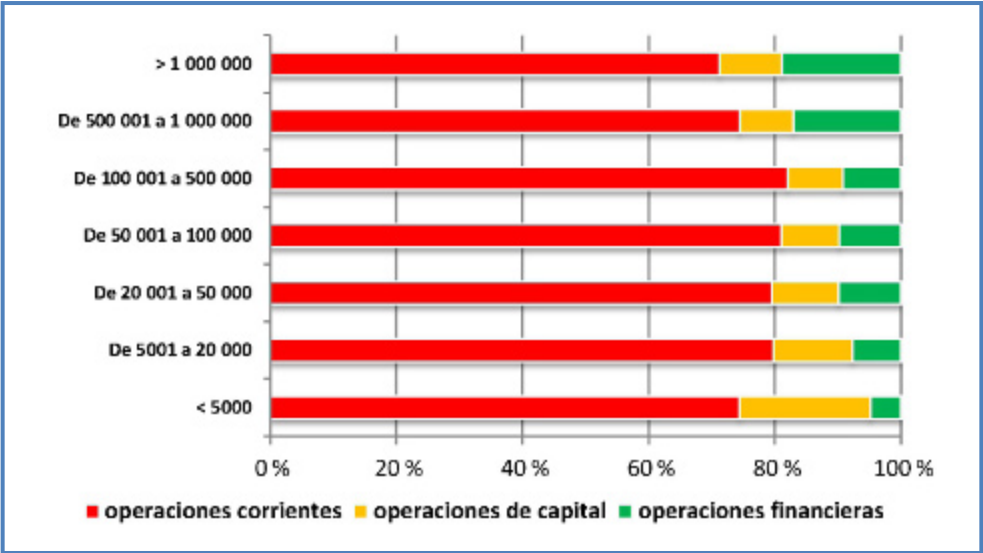
Para analizarlo se establece el gasto por habitante medio de cada uno de los tramos. En la **Tabla 1.4** se observa cómo, en 2016, el gasto medio por habitante fue en los municipios de Madrid y Barcelona (que son los únicos de más de 1 000 000 de habitantes) muy superior a la media de todos los municipios españoles, y superior para aquellos municipios comprendidos entre 500 000 y un millón de habitantes (Valencia, Sevilla, Zaragoza y Málaga). Los municipios de menos de 5000 habitantes estarían en la media de gasto municipal por habitante (similar al conjunto de municipios). Por lo que se refiere al resto de tramos intermedios, la media de gasto municipal se situó por debajo de la media del conjunto de municipios, siendo los comprendidos entre 100 000 y 500 000 habitantes los que tuvieron una media de gasto más baja. Este dato es, cuando menos, sorprendente, ya que los municipios de este tramo (56) constituyen, más allá de las 6 grandes ciudades españolas, el conjunto urbano más representativo de España, y en ellos vive el 23,5 % de la población.

Tabla 1.4: Gasto municipal medio por tramos de municipios en 2016 (euros/habitante)

Gasto por tramos de MUNICIPIOS (2016)	€/ Hab.
< 5000	1022
5-20 000	931
20 000-50 000	940
50 000-100 000	967
100 000-500 000	915
500 000-1 000 000	1028
>1 000 000	1584
TOTAL municipios	1017

Desde el punto de vista del tipo de gasto, en el *Gráfico 1.13* se han trasladado los gastos agrupados por tipo (operaciones corrientes, de capital y financieras) de los diferentes tramos de municipios para el año 2016.

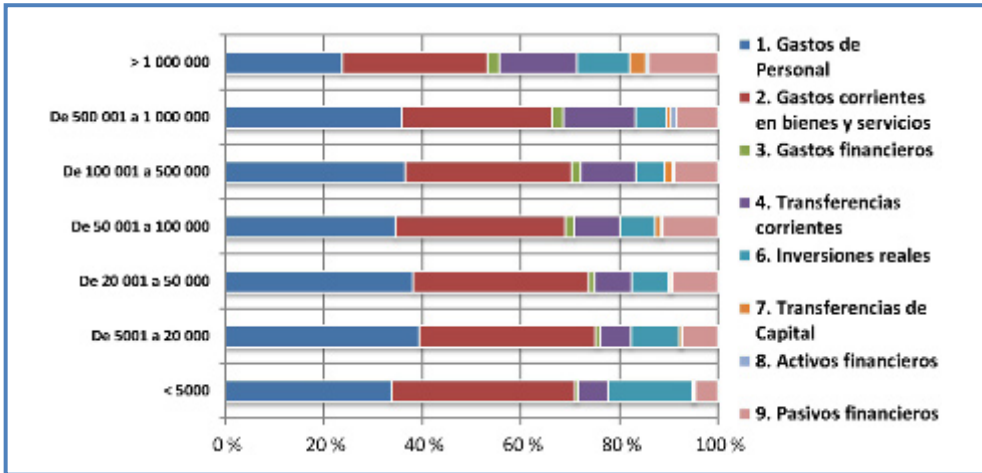
Gráfico 1.13: % de tipo de gasto municipal por tramos en 2016



En los municipios de más población el gasto corriente tiene un peso inferior al resto, pero en cambio las operaciones financieras (amortización de la deuda) tienen un peso mayor. Por el contrario, en los de menor población el peso de las operaciones financieras es menor, y las operaciones de capital (inversión) son relativamente más importantes.

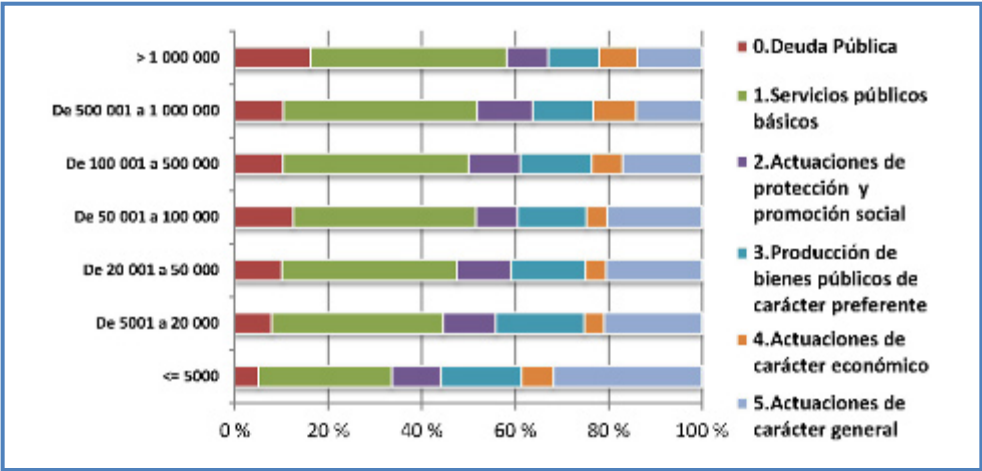
En el **Gráfico 1.14** se observa el **porcentaje de cada capítulo presupuestario de gastos en cada tramo de población**. Destacan los pasivos financieros (deuda) en los municipios de más de 1 000 000 de habitantes y el porcentaje de gasto en inversión de los municipios de menos de 5000 habitantes.

Gráfico 1.14: % de gasto municipal por capítulos y por tramos de municipios en 2016



El **análisis funcional y/o por programas de gasto** durante el período de estudio tiene una dificultad metodológica. Los datos del Ministerio que recogen la liquidación de los presupuestos de los ayuntamientos se detallaban hasta 2009 en la llamada clasificación funcional, pero, a partir de 2010, se presentan en programas de gasto que no coinciden plenamente con los anteriores, por lo que difícilmente podemos observar la evolución de los diferentes programas desde 2001.

Gráfico 1.15: % de gasto municipal por programa de gasto y tramos de municipios en 2016



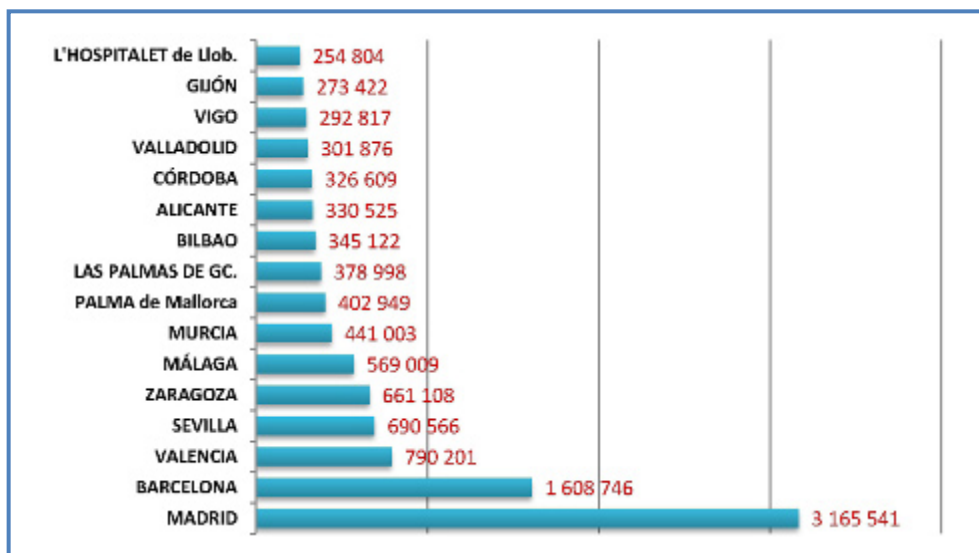
Para 2016 puede ser útil, sin embargo, analizar el peso de los diferentes programas en el total del gasto para los ayuntamientos, y dentro de estos, por tramos. En el **Gráfico 1.15** se han trasladado las medias de los porcentajes de los programas para cada tramo de municipios. En la mayoría de los tramos existe una correlación entre el peso de cada programa, de la que solo destacan las diferencias entre los municipios más pequeños y los más grandes. En los municipios más pequeños (expresados en el gráfico por los de menos de 5000 habitantes) tiene menos peso el programa de *Deuda* y un mayor peso el de *Actuaciones de Carácter General*, y en los de más de 1 000 000 de habitantes tiene un mayor peso el de la *Deuda* y un menor peso el de las *Actuaciones de Carácter General*.

8. Análisis del gasto de los municipios de gran población

Dentro del estudio de los aspectos diferenciales del gasto municipal en relación con el tamaño poblacional es interesante ver algunas características del gasto de los municipios de mayor población. La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, generó un régimen jurídico diferenciado para los municipios de más de 250 000 habitantes y otros (que se añade al de Madrid y Barcelona, que cuentan con regímenes propios). Aunque hay otros municipios de menor población que también han adoptado este régimen diferenciado, parece oportuno ver cómo se ha comportado el gasto en este grupo de municipios; a los efectos de este

apartado nos referimos a los municipios españoles de más de 250 000 habitantes en 2016. En el **Gráfico 1.16** se refleja cuáles son, con su población correspondiente, y en el **Anexo 1.3** se puede consultar el detalle de los gastos de estos municipios durante 2016.

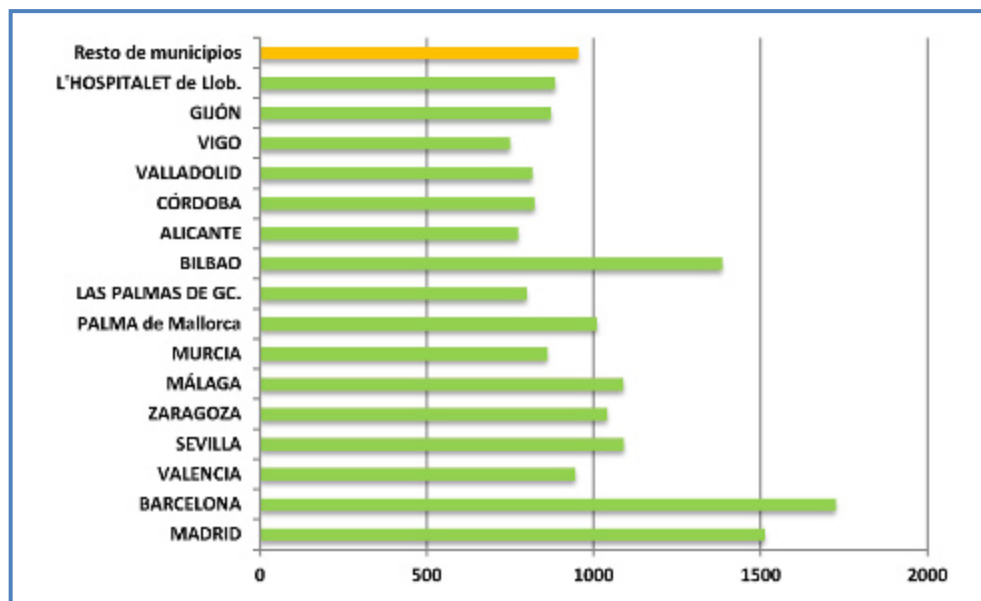
Gráfico 1.16: Población de los municipios de más de 250 000 habitantes en 2016



En su conjunto, estos municipios suponen el 23,3 % de la población española. Pero en 2016 realizaron el 27,3 % del gasto municipal total. Más allá del valor de los datos que aquí se reflejan para estos municipios, merece la pena destacar que estos entes son el núcleo de áreas metropolitanas en las que vive la mayoría de la población del país. Por ello las zonas centrales de estos 16 municipios funcionan como áreas urbanas de concentración de servicios y actividades de todo tipo. Esta realidad se refleja, necesariamente, en los datos relativos al gasto municipal, sobre todo en aquellos municipios (como Madrid, Barcelona, Valencia o Bilbao) con áreas metropolitanas muy establecidas.

En el **Gráfico 1.17** se puede observar el gasto de cada municipio expresado en euros por habitante, en 2016, dato que permite la comparación con la media de gasto de los municipios españoles. Se ha situado como punto de referencia la media del gasto municipal por habitante del resto de municipios españoles, es decir, de aquellos que tienen una población inferior a 250 000 habitantes.

Gráfico 1.17: Gasto en los municipios de más de 250 000 hab. en 2016
(euros/habitante)



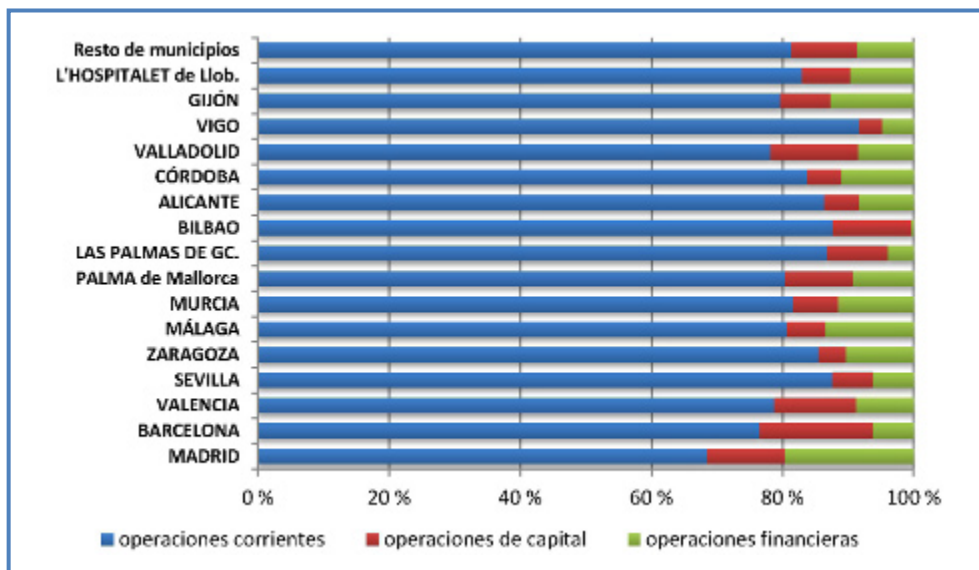
En gasto municipal por habitante destacan **Madrid, Barcelona y Bilbao**, y ligeramente **Málaga, Zaragoza, Sevilla y Palma de Mallorca**. El resto de los municipios tienen un gasto por habitante inferior a la media de los municipios menores de 250 000 habitantes. No hay una única razón, pero es un hecho que cabe resaltar desde el punto de vista del análisis que se está realizando. Para 2016 ya se ha visto anteriormente que los municipios comprendidos entre 100 000 y 500 000 habitantes tuvieron un gasto por habitante inferior a la media nacional y a la del resto de los tramos. Los datos de los municipios comprendidos entre 250 000 y 500 000 habitantes (si excluimos Bilbao y Palma de Mallorca) parecen corroborar que este gasto municipal, en este tramo, está por debajo de la media nacional.

Por lo que se refiere al **tipo de gasto**, en el **Gráfico 1.18** se ve cómo se reparte (operaciones corrientes, de capital y financieras) en los diferentes municipios de este grupo. Llaman la atención los casi inexistentes pasivos financieros de Bilbao, el alto endeudamiento de Madrid y el gasto en inversión de Barcelona.

Es especialmente interesante **analizar el gasto en personal** (capítulo 1). En el **Gráfico 1.19** se puede observar expresado en euros por habitante para poder tener una cifra comparable.

En el apartado de análisis del gasto municipal por capítulos ya se ha comentado que el gasto en personal depende no solo del número de funcionarios, sino también de otras cuestiones. Para que el análisis fuese completo cabría introducir otros parámetros como puede ser el número de efectivos, así como si estos están en el propio ayuntamiento o en organismos autónomos u otros entes (de esta manera los gastos de ese personal estarían incluidos en otro capítulo presupuestario, el 4); asimismo, sería también interesante ver qué servicios intensivos en recursos humanos se prestan a través de empresas externas al ayuntamiento. Por lo que se refiere a este aspecto no parece haber una relación directa entre descentralización y los gastos de personal, ya que hay municipios que tienen muchos entes instrumentales de gestión (organismos autónomos, empresas públicas y sociedades mercantiles) y además tienen un gasto de personal alto (**Bilbao** y **Sevilla**). Por el contrario, en el otro extremo, hay municipios con poca descentralización en organismos o empresas y con gastos de personal bajos (**Vigo**, **Murcia**, etc.).

Gráfico 1.18: % de tipo de gasto en los municipios de más de 250 000 hab. en 2016



En cuanto al personal de las empresas que prestan servicios municipales, está pendiente un estudio riguroso, muy necesario en estos momentos para contextualizar el análisis sobre la eficiencia en la gestión de los servicios externalizados, ya que en estos momentos desde determinadas posiciones políticas se aboga por la remunicipalización o reinternalización de servicios.

En relación con el **volumen de inversión**, durante el año 2016, este grupo de ayuntamientos realizó el 29,3 % del total de la inversión municipal (representan el 23,3 % de la población española). **Destacan Barcelona, Madrid y Bilbao**. Se observa en el *Gráfico 1.20*. Un análisis más pormenorizado del problema de la caída de la inversión local se analiza en el capítulo 4.

Gráfico 1.19: Gasto en personal en los municipios de más de 250 000 hab. en 2016
(euros/habitante)

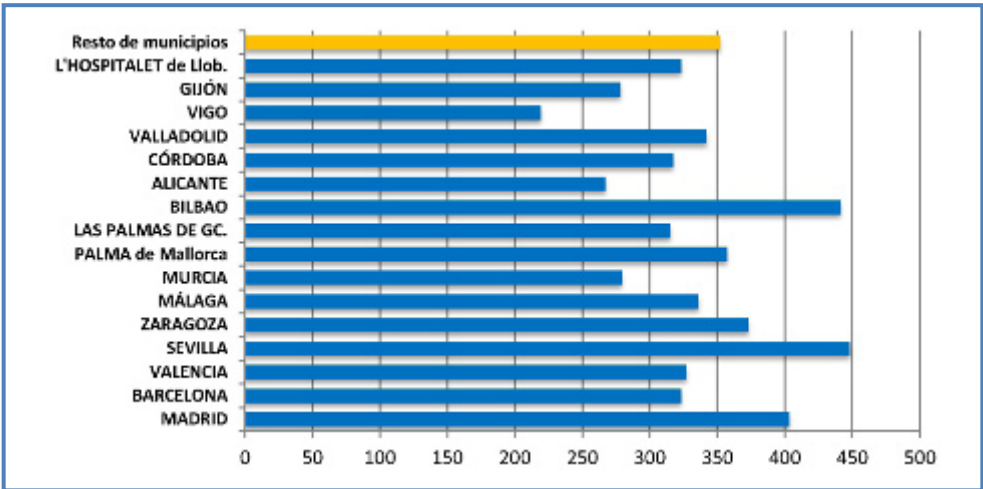
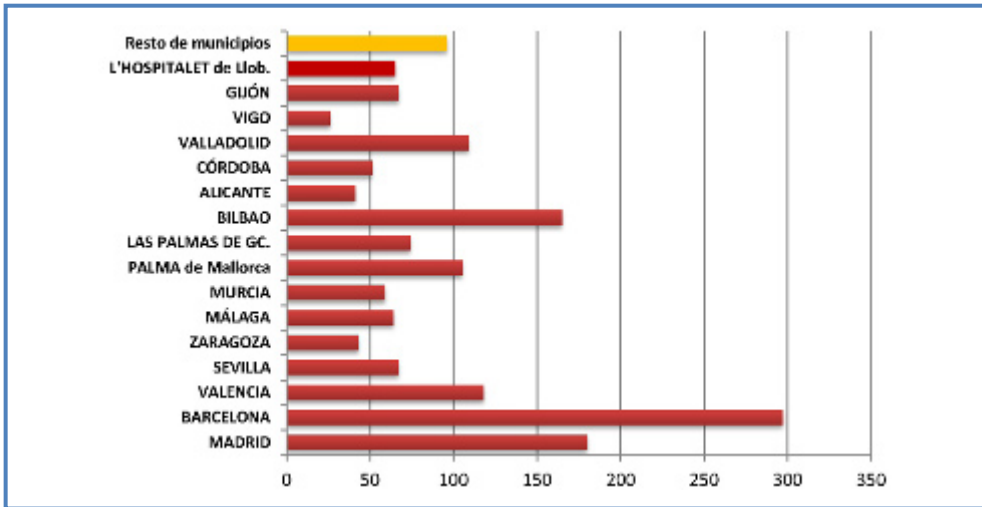
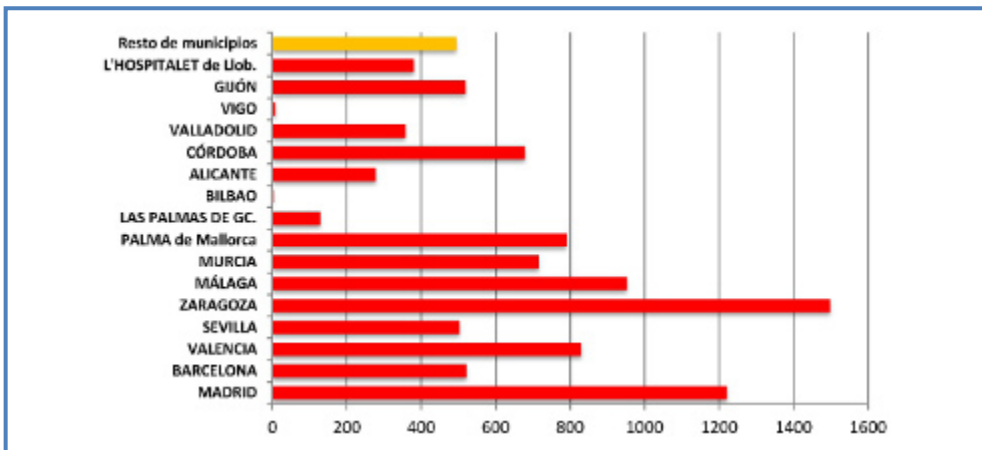


Gráfico 1.20: Inversión municipal en los municipios de más de 250 000 hab. en 2016
(euros/habitante)



En cuanto a la **deuda municipal** que acumulan estos municipios, en el *Gráfico 1.21* se ha expresado en euros por habitante, de manera que sean comparables. Sirvan los comentarios vertidos anteriormente sobre la deuda municipal en su conjunto. Exceptuando algunos casos (Madrid y Zaragoza), el endeudamiento de estos municipios se sitúa en unos límites razonables si tenemos en cuenta el esfuerzo inversor y modernizador que estas ciudades han hecho en las últimas décadas. Además se da el caso de que Vigo y Bilbao carecen prácticamente de deuda en esa fecha (diciembre 2016).

Gráfico 1.21: Deuda viva a 31/12/2016 en los municipios de más de 250 000 hab.
(euros/habitante)



9. Gasto municipal por comunidades autónomas

Ya se ha manifestado que el gasto local español en el contexto europeo es bajo. Baste decir que la media de gasto local de los países de la UE fue de 3200 € por habitante en 2016, mientras en España en el mismo año fue de 1372. En ese contexto es interesante ver cuál era esa ratio para cada una de las comunidades autónomas españolas en 2016.

En este caso se va a comparar solo el gasto municipal, ya que la posible incorporación del gasto de otras entidades (diputaciones forales, cabildos y consejos insulares, por ejemplo) distorsiona el análisis, pues no todo su gasto se destina a competencias locales. Con datos de la liquidación de 2016 se confecciona la **Tabla 1.5**, donde, en la primera columna, se ha ordenado de mayor a menor el gasto municipal por habitante. En la segunda, se han situado para cada comunidad autónoma los ingresos (€ por habitante) procedentes de los cinco impuestos municipales más importantes (IBI, IAE, IVTM, IIVTNU, ICIO), que dan una idea del uso de la imposición en la política de ingresos. Finalmente, en la tercera columna se sitúa la deuda viva por habitante, que ofrece información sobre cuánto han acudido al endeudamiento los ayuntamientos de cada comunidad.

Cataluña, País Vasco, Madrid y Aragón son las comunidades autónomas en las que los municipios gastan más por habitante. La media de toda España está en 1032 €/hab. Contrariamente, en las comunidades autónomas de **Asturias, Murcia y Galicia** el gasto municipal por habitante es más bajo. Las diferencias son significativas y cabe preguntarse a qué se deben.

En líneas generales, a igualdad de transferencias del Estado (aunque hay diferencias entre tipos de municipios en función sobre todo del tramo de población al que pertenecen), un mayor gasto tiene que ver con un mayor ingreso por impuestos municipales y con un mayor endeudamiento. Esto es claro para **Cataluña, Madrid** (con los datos muy influenciados por los de sus municipios capitales de Comunidad) y **Baleares**, que tienen unos ingresos por habitante procedentes de impuestos municipales altos, con relación a la media. En cambio el caso del gasto de los municipios del **País Vasco**, con presión fiscal municipal baja, se explica por las especiales condiciones de financiación de la Comunidad, y en especial un mayor peso de las transferencias. Por lo que respecta a **Aragón**, que no tiene unos ingresos por impuestos especialmente altos, la explicación parece estar en la disponibilidad de transferencias de capital (para gasto en inversión) muy por encima

de la media. En todo caso parece que hay una relación bastante directa entre nivel de imposición, un mayor uso del endeudamiento y el gasto municipal.

Tabla 1.5: Gasto municipal, ingresos por impuestos y deuda viva, por comunidades autónomas, en 2016

CC. AA. 2016	Gasto municipal €/hab. 2016	Ingresos municipales por impuestos. €/hab. 2016	Deuda viva a 31/12/2016 €/hab.
Cataluña	1258	541	564
Madrid	1196	603	951
País Vasco	1145	267	214
Illes Balears	1065	553	494
Aragón	1056	415	892
ESPAÑA	1020	440	563
Andalucía	956	410	744
Canarias	951	358	237
Navarra	938	329	331
Rioja	922	375	213
Cantabria	916	437	218
Comunitat Valenciana	913	453	503
Extremadura	898	293	231
Castilla y León	892	370	429
Castilla-La Mancha	869	369	391
Asturias	865	383	312
Murcia	858	411	629
Galicia	782	290	152

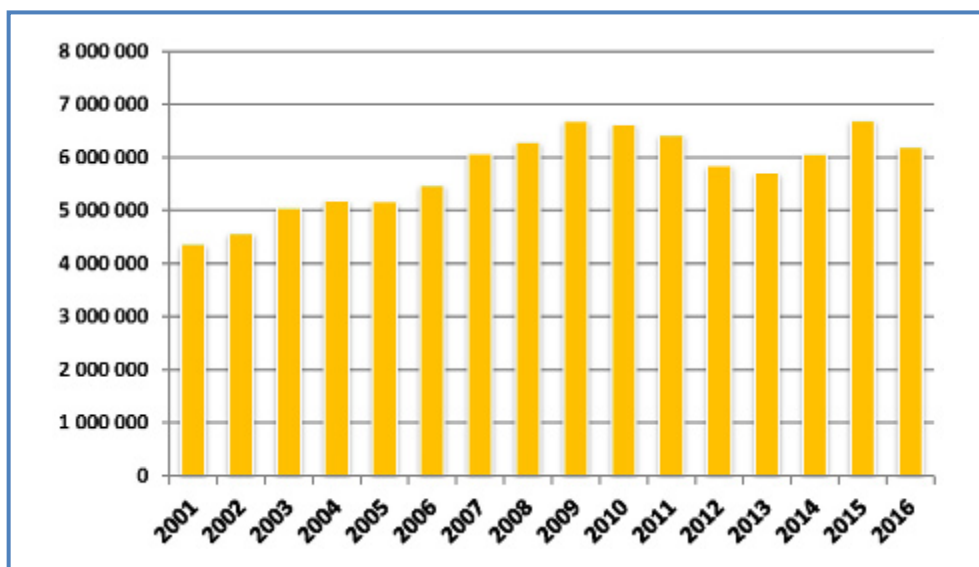
10. Análisis de los gastos de las diputaciones de régimen común

Las 38 diputaciones (de régimen común) son el Gobierno local de la provincia, segunda entidad local por importancia de gasto después de los municipios. En las comunidades autónomas uniprovinciales este Gobierno supramunicipal no existe, absorbiendo el Gobierno de la comunidad autónoma las competencias y funciones que en las comunidades autónomas pluriprovinciales ejercen las diputaciones. Otro caso singular es el de las diputaciones forales, que por sus características específicas no se pueden analizar conjuntamente con las de régimen común. Lo mismo ocurre con los cabildos

insulares en las islas Canarias y los consells insulars en las islas Baleares. Para el estudio del gasto de estas instituciones singulares (que aquí no tratamos) puede consultarse el Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España, coordinado por **Rafael Jiménez Asensio**¹⁹.

Las diputaciones de régimen común son un tipo de Gobiernos locales “intermedios” que existen, con variantes, en toda Europa, donde normalmente tienen un protagonismo en el gasto mayor que en el caso español, que está lastrado por una cierta indefinición competencial y su poca “popularidad”, debida en parte a su representación política indirecta y a su mal encaje institucional desde la implantación de las comunidades autónomas.

Gráfico 1.22: Evolución del gasto en las diputaciones de régimen común
(miles de euros)



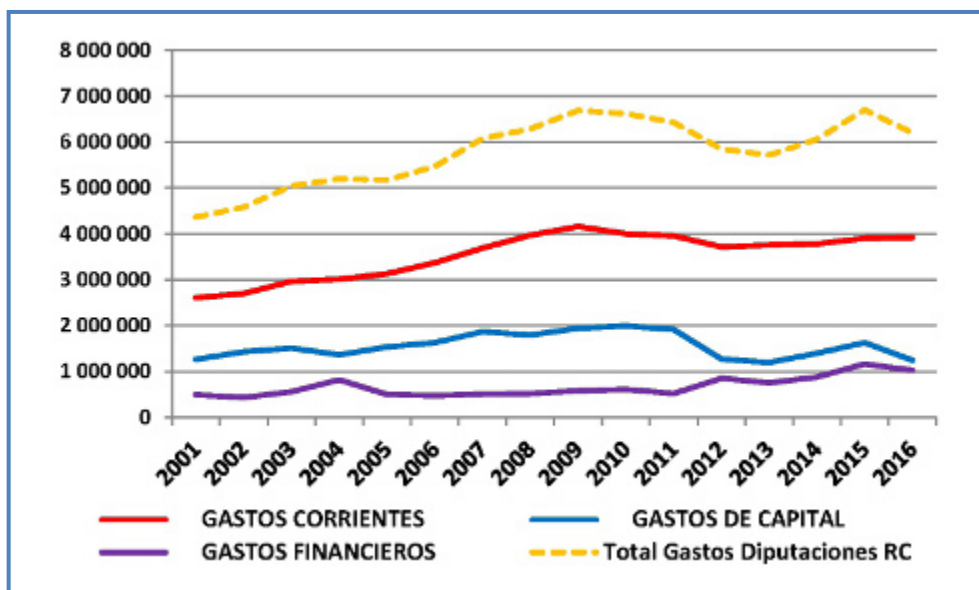
Durante el año 2016 el gasto total de las diputaciones de régimen común representó el 11 % del conjunto de entidades locales. En el **Gráfico 1.22** se puede observar la evolución del gasto de estos Gobiernos locales. Entre 2001 y 2016 el crecimiento del gasto fue del 41,8 %, que contrasta con el crecimiento del gasto de los municipios en el mismo período, que fue del 56,9 %.

19. **Rafael JIMÉNEZ ASENSIO** (coordinador), *Libro Verde. Los Gobiernos locales Intermedios en España*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011.

Una primera conclusión es que las diputaciones de régimen común han perdido, desde el punto de vista del gasto por ellas realizado, importancia respecto al aumento de la economía, incluso respecto al gasto realizado por los ayuntamientos, contribuyendo a que el gasto local en su conjunto no crezca a la par que el PIB. El porqué de todo ello tiene que ver con la dependencia de su peculiar sistema de ingresos de las transferencias del Estado, cuestión que se analizará al estudiar en el próximo capítulo la evolución de sus ingresos.

En segundo lugar debemos destacar que el crecimiento del gasto corriente en el período fue en las diputaciones del 50,5 %, significativamente menor que en los ayuntamientos (donde fue del 81,1 %). Los gastos corrientes de las diputaciones de régimen común fueron en 2016 un 63,2 % del gasto total de estos Gobiernos (un 80,5 en el caso de los ayuntamientos). Se puede observar en el *Gráfico 1.23*.

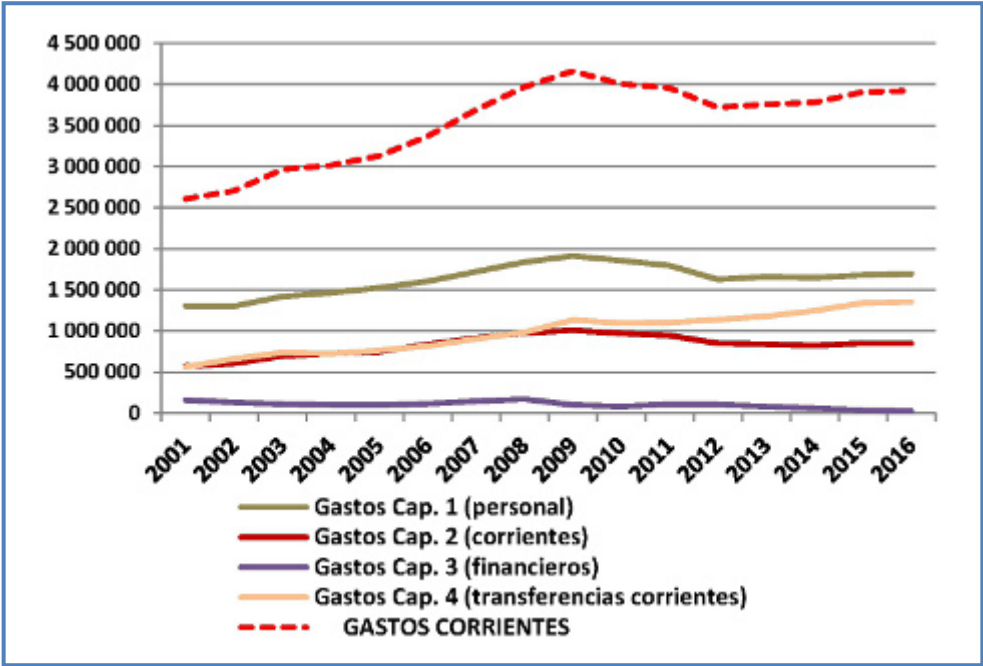
Gráfico 1.23: Evolución de los tipos de gastos de las diputaciones de régimen común
(miles de euros)



En el *Gráfico 1.24* se puede ver cómo han evolucionado **los diferentes capítulos de los gastos corrientes de las diputaciones de régimen común**. Los gastos de personal constituyeron en 2016 el 27,4 % del conjunto de gastos (por el 34,6 % en los ayuntamientos), lo que parece poner un poco en duda la fama de estas instituciones de tener un exceso de empleados.

Después de los gastos de personal, le sigue en importancia el de las transferencias corrientes (21,9 % del conjunto de gastos). Las diputaciones transfieren importantes recursos ordinarios sobre todo a los ayuntamientos, para la prestación de diversos servicios locales.

Gráfico 1.24: Evolución del gasto corriente de las diputaciones de régimen común
(miles de euros)



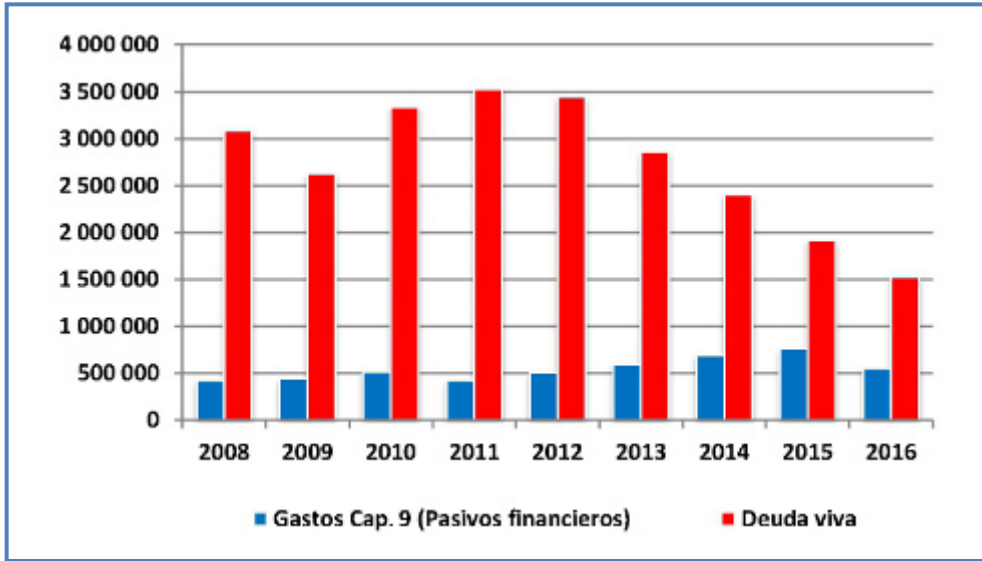
En tercer lugar, los gastos destinados a inversión, ya sea propia o a través de transferencias a los ayuntamientos, son muy importantes en estos Gobiernos locales. En 2016 supusieron el 20,1 % del conjunto del gasto (un 10,42 % en los ayuntamientos). Este porcentaje ha estado próximo al 30 % del conjunto del gasto durante muchos años en el período estudiado, lo que resta argumentos a aquellos que atribuyen a estas instituciones inutilidad y gastos ineficientes.

Los gastos financieros de las diputaciones de régimen común se situaron en 2016 en el 16,6 %, y se duplicaron entre 2001 y 2016 (en los ayuntamientos se triplicaron).

Por lo que se refiere a la deuda viva de estas instituciones, en el **Gráfico 1.25** se aprecia que durante los últimos años del período estudiado se

ha producido un recorte importante de la misma, suponiendo a finales de 2016 la cantidad global de 1523 millones de euros, que suponen un 24 % del gasto liquidado en ese año (en el caso de los ayuntamientos, un 55 %).

Gráfico 1.25: Evolución de los pasivos financieros y de la deuda viva en las diputaciones de régimen común (miles de €)



En general, en todas las comparativas con los ayuntamientos, las diputaciones de régimen común salen bien paradas. Es normal dadas las diferentes situaciones, funciones y competencias de estos Gobiernos locales. Los ayuntamientos son los que tienen las competencias locales principales, siendo las diputaciones instituciones de soporte y asistencia. En el **Gráfico 1.26** se ha trasladado la evolución del gasto en unidades equivalentes (miles de euros) de ayuntamientos y diputaciones, descontando las aportaciones que los municipios tuvieron del FEIL y del FEESL, ya que las diputaciones no participaron en esos planes.

Por lo que se refiere a la **inversión local**, en el **Gráfico 1.27** se ha reflejado la ejecutada por los ayuntamientos y por las diputaciones. Los ayuntamientos, por su estructura de ingresos, se han beneficiado del ciclo económico y de las inversiones y planes extraordinarios (sobre todo FEIL y FEESL, pero también fondos europeos). Por el contrario se observa la continuidad y estabilidad de la inversión realizada por las diputaciones en

contraposición a la de los ayuntamientos, que es más sensible al ciclo económico.

Gráfico 1.26: Evolución del gasto de municipios y diputaciones de régimen común (miles de euros)

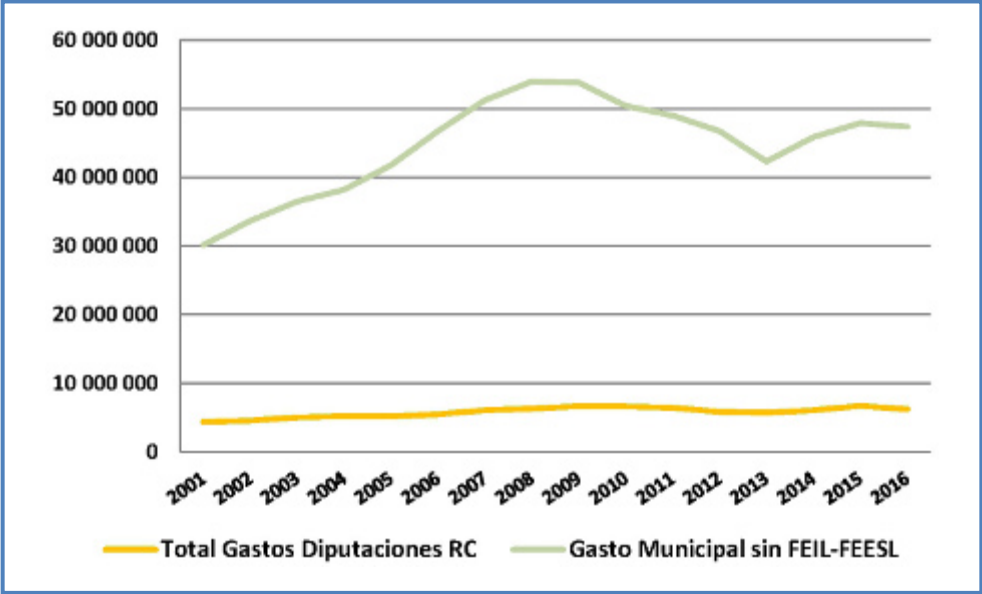
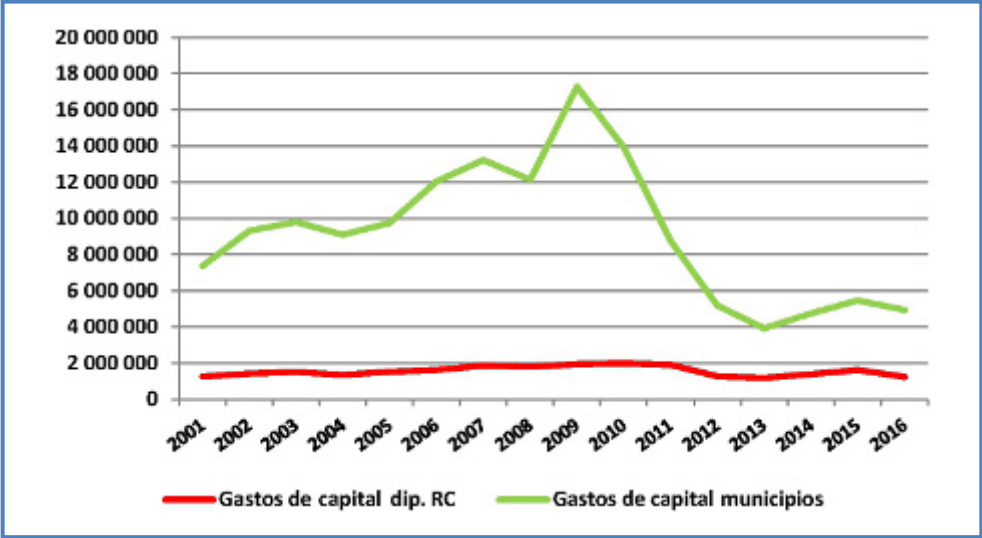
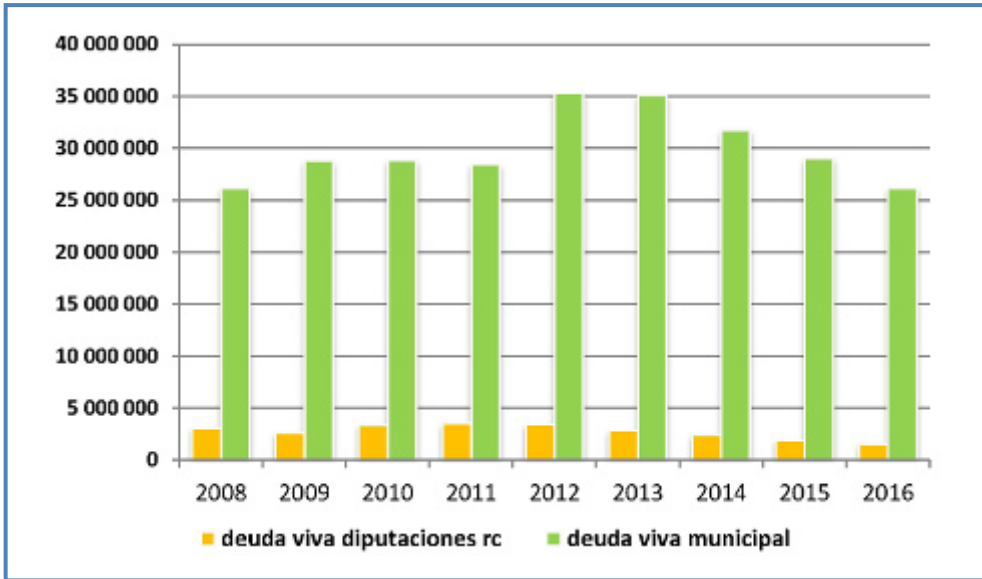


Gráfico 1.27: Evolución del gasto de capital de los municipios y las diputaciones de régimen común (miles de euros)



Para acabar este capítulo comparamos la deuda viva de estos dos Gobiernos locales en unidades equivalentes. En el **Gráfico 1.28** se puede observar. La deuda viva de las diputaciones de régimen común suponía, de media, en 2016 un 24 % de su gasto anual liquidado, mientras que en los ayuntamientos el porcentaje era del 55 %.

Gráfico 1.28: Evolución de la deuda viva de municipios y diputaciones de régimen común (miles de euros)



11. Conclusiones sobre el gasto local

- El gasto local en España fue, en 2016, de 1473 euros/habitante, muy por debajo de los países vecinos con los que nos debemos comparar. El gasto local español está por debajo de la mayoría de países de la UE o de la OCDE.
- Ello se debe sobre todo a un nivel competencial local más limitado que otros países, entre los que destaca la educación (en la que los municipios españoles no tienen competencias importantes).
- En Europa ha habido en las últimas décadas un reforzamiento de los Gobiernos locales que ha situado nuevos servicios en la esfera local. En contraposición, España, al menos formalmente, ha emprendido un

camino contrario, y a través de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local ha establecido impedimentos para una expansión competencial local. Debido a ello, los municipios no han ampliado su cartera de servicios, y esto a pesar de que muchos estatutos de segunda generación hayan previsto un cierto aumento en las materias susceptibles de ser de competencia local.

- Conjuntamente con estas razones, las medidas relacionadas con el marco de estabilidad presupuestaria, en el período estudiado, han hecho que el gasto local haya perdido peso dentro del conjunto del gasto público efectuado por todas las Administraciones, situándose en el 11,2 % del total, cuando en 1990 este porcentaje llegó al 16,5 %. En 2007 era del 13,9 %.
- El gasto público local creció entre 2001 y 2016 un 58,6 %, aunque dentro del período cabe definir dos períodos, uno de fuerte crecimiento hasta el año 2009 (85,86 %) y otro de caída desde este último al 2013 (-22,81 %). En 2014 se recupera el nivel de gasto de 2006.
- En líneas generales, la burbuja inmobiliaria afectó especialmente al gasto local (fundamentalmente al de los ayuntamientos), ya que este creció hasta el comienzo de la crisis casi el doble del PIB. Igualmente la crisis subsiguiente también afectó especialmente al gasto local, ya que la disminución fue cuatro veces mayor que el descenso del PIB. En el período el gasto público local creció ligeramente por debajo del crecimiento del PIB (59,2 %).
- Los Gobiernos locales españoles tienen una buena salud financiera, han cumplido con los objetivos de déficit (generando superávit global, 0,4 % del PIB en 2015), todo ello a costa de sacrificar la inversión en infraestructuras y equipamientos. La deuda viva de los ayuntamientos suponía, de media, a finales del 2016 un 55 % del gasto liquidado para los municipios y un 24 % para las diputaciones de régimen común. En estos momentos el superávit de los Gobiernos locales está ayudando activamente a la reducción del déficit conjunto de todas las Administraciones, permitiendo al Estado y a las comunidades autónomas una política presupuestaria más laxa.
- Por lo que se refiere a los municipios, el ajuste del gasto durante los años 2009 a 2013 se produce a costa, sobre todo, de la inversión. La

estructura del gasto de los municipios españoles después de la crisis contiene un mayor peso de los gastos corrientes y de los gastos financieros producto de un mayor endeudamiento. La deuda es especialmente importante en los municipios de más de 100 000 habitantes, que concentran una parte significativa del total de la deuda local.

- El gasto en personal de los ayuntamientos ha aumentado en el conjunto del período 2001-2016, un 70,67 % (por un 56,97 % el gasto total), contribuyendo al aumento del conjunto de los gastos corrientes de forma significativa. Este aumento tiene más relación con el aumento de costes (salarios y otras remuneraciones) que con un gran crecimiento de las plantillas, ya que desde 2001 los empleados locales solo han aumentado un 3,5 %.
- Uno de los problemas más importantes al que se enfrenta el gasto local es la caída de recursos para la inversión (que se suma a la caída espectacular de las inversiones de las otras Administraciones). Para iniciar una senda de recuperación y garantizar el mantenimiento de las dotaciones se deberían instrumentar medidas concretas que permitan recuperar las inversiones municipales a un nivel de —al menos— un 1,5 % del PIB (en 2016 fue de 0,55 %). Para ello, entre otras medidas, cabe flexibilizar la regla de gasto en función de la situación financiera de cada municipio, y permitir la aplicación de superávit en todo tipo de inversiones. Asimismo, para aquellos municipios que estén en peor situación, el Estado y las comunidades autónomas debieran dotarlos de fondos para inversión específicos, con el objeto de que estos puedan realizar las inversiones que se consideren mínimas.
- El Fondo Estatal de Inversiones Locales y el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, aprobados por el Gobierno en 2009 y 2010, fueron una buena iniciativa para mantener la inversión local y colaborar con el mantenimiento del empleo, en un momento en que la destrucción del mismo era intensa. Durante esos años la inversión local en su conjunto logró estar por encima del 1,5 % del PIB. Esta cifra se considera adecuada para el mantenimiento de las infraestructuras y dotaciones. El problema es que esta iniciativa no ha tenido continuidad y la inversión local se ha hundido.

- El comportamiento del gasto municipal no es homogéneo. Dejando de lado Madrid y Barcelona (que tienen un gasto por habitante un 50 % mayor que la media española), son los ayuntamientos comprendidos entre 100 000 y 500 000 habitantes los que tienen un gasto por habitante menor. Estos 56 municipios incluyen las ciudades que conjuntamente con Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Málaga articulan el territorio y reúnen una buena parte de la población española. Este hecho, relevante y preocupante, ha de ser puesto en valor para la definición de nuevas políticas locales y en la revisión de la financiación local.
- Asimismo, constatar que la implantación del régimen de municipios de gran población, más allá de establecer diferencias en el funcionamiento interno de determinados ayuntamientos, no ha conllevado diferencias competenciales ni de financiación en este grupo de municipios que, además, son los que tienen menos gasto por habitante en relación con la media.
- Por el contrario, Madrid y Barcelona, a pesar de tener situaciones hacendísticas diferenciadas, tienen un gasto municipal muy por encima de la media española.
- A nivel territorial se observan diferencias significativas en el gasto por habitante entre las diferentes comunidades autónomas. Estas diferencias tienen que ver sobre todo con la presión fiscal municipal ejercida, con la utilización o no del recurso al endeudamiento, y en algún caso (municipios de las comunidades forales) con otros factores como las transferencias que reciben los municipios de otras Administraciones. Estos aspectos se debieran tener en cuenta para la revisión de los ingresos municipales en la nueva financiación local.
- En el caso de las diputaciones de régimen común, el gasto ha tenido un crecimiento por debajo del experimentado por los municipios, contribuyendo de esa manera a la pérdida de peso del sector local en el gasto total de las Administraciones españolas. Pese a ello tienen, en líneas generales, una buena salud financiera y una especial importancia en la financiación de servicios e inversión en los municipios de menos de 50 000 habitantes.

Ingresos de los ayuntamientos y las diputaciones de régimen común en el período 2001-2016

1. Evolución de los ingresos municipales agregados

El volumen total de ingresos municipales (el resultante de sumar todos los ingresos de los más de 8000 municipios españoles) aumentó, entre el principio y el final del período analizado, un 62,9 %. El crecimiento fue sostenido hasta 2009 (incluso si restamos los 8000 millones del FEIL), para iniciar una estabilización a la baja no exenta de variaciones interanuales (ver *Gráfico 2.1* y *Anexo 2.1*).

Los **ingresos corrientes** (capítulos 1 a 5) crecieron en el mismo período un 86,5 %, los **ingresos para operaciones de capital** (capítulos 6 y 7) descendieron un 51,4 %, y los **ingresos para operaciones financieras** (capítulos 8 y 9) decrecieron un 19,0 % (*Gráfico 2.2*)

En líneas generales se ha producido un aumento sostenido de los ingresos corrientes. Este aumento se corresponde con la necesidad de garantizar por parte de los municipios la prestación de servicios locales, cuyo incremento ha sido muy importante en este período. Los ingresos corrientes re-

presentan el 93 % del total de ingresos en 2016, cuando en 2001 representaban el 81,2 %.

Gráfico 2.1: Evolución ingresos municipales (miles de euros)

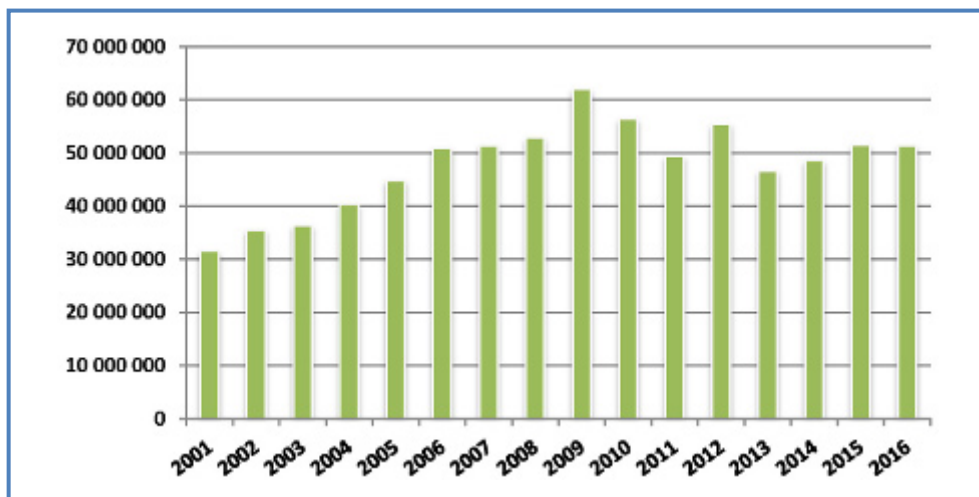
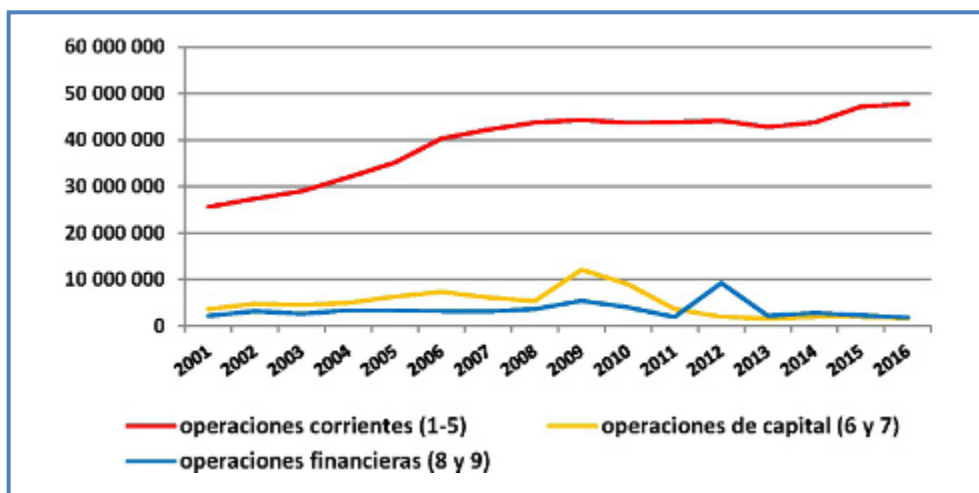


Gráfico 2.2: Evolución de los tipos de ingresos municipales (miles de euros)



Por lo que respecta al aumento puntual de los ingresos de capital durante 2009 y 2010, como ya he comentado en otros apartados del informe, es debido a los ingresos para inversión (en su mayor parte) que representaron el FEIL y el FEESL. En 2016 representan el 3.5 % de los ingresos totales de los ayuntamientos, habiendo disminuido su peso en el conjunto

desde 2010 de manera pronunciada, coherentemente con la caída de la inversión pública. Antes de la crisis representaban entre el 10 y el 15 %.

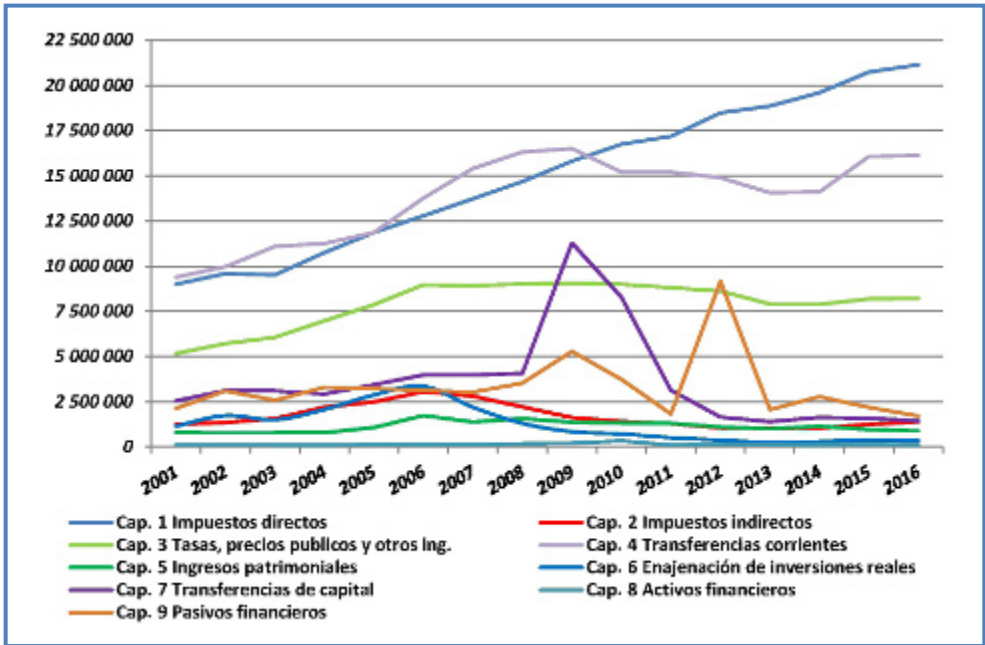
El aumento de los **ingresos financieros** en 2012 se debe a las medidas extraordinarias para facilitar liquidez a los ayuntamientos, en concreto para pagar facturas pendientes con proveedores, lo que supuso una entrada extraordinaria y puntual de recursos financieros. Desde la crisis el peso de los ingresos financieros en los ingresos totales de los ayuntamientos está por debajo del 5 % (3,5 % para 2016).

2. Análisis por capítulos presupuestarios

Para facilitar la lectura de los datos se describe someramente el contenido de la clasificación económica de ingresos en el *Anexo 2.4*.

La evolución de cada uno de los capítulos de ingresos municipales se puede ver en el *Gráfico 2.3*. Las cantidades absolutas para cada año objeto del estudio pueden consultarse en el *Anexo 2.1*.

Gráfico 2.3: Evolución de los ingresos municipales por capítulos (miles de euros)



Capítulo 1

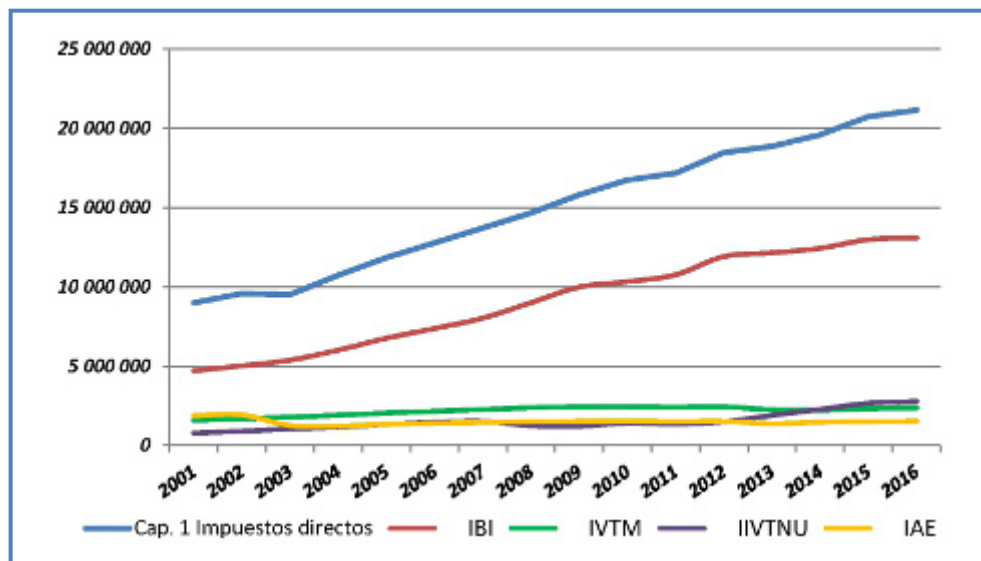
Impuestos directos: Los ingresos de este capítulo se doblaron ampliamente en el período. El incremento entre 2001 y 2016 fue exactamente del 135,1 %. El volumen de ingresos relativos a los impuestos directos ha aumentado de manera constante en el período, como se observa en el **Gráfico 2.3**. En relación con la participación en el conjunto de ingresos municipales, se constata que si en 2001, y de media, representaba un 28,52 % del conjunto de ingresos, en el 2016 este porcentaje representa el 41,2 % (*ver Tabla 2.1*). A nivel general, los ayuntamientos españoles, durante este período, han aumentado progresivamente su grado de corresponsabilidad fiscal y de autofinanciación.

De manera más detallada dentro del capítulo 1, el comportamiento del **IBI** (impuesto sobre bienes inmuebles), por su crecimiento y el volumen que representa (más del 50 % del capítulo), es el que explica un incremento progresivo de la participación del capítulo en el conjunto de ingresos municipales.

En el período, el **IBI** creció un 177,2 % (por encima claramente del conjunto del capítulo), por un 50,2 % del **IVTM** (impuesto sobre vehículos de tracción mecánica) y un 252,0 % del **IIVTNU** (impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana), que es importante, pero cuyo peso en el conjunto del capítulo no sobrepasa el 10 %. Especial mención cabe hacer del **IAE** (impuesto sobre actividades económicas), que decreció un 18,35 % como consecuencia, en primera instancia, de los cambios introducidos por el Gobierno **Aznar** (que exencionaba la mayoría de actividades económicas), y posteriormente por la caída de la actividad económica.

En este capítulo de ingresos se encuentra también (desde 2004, fecha en la que se introduce) la participación en el **impuesto sobre la renta de las personas físicas**, de la que se benefician los municipios de más de 75 000 habitantes. El rendimiento de esta participación ha sido globalmente menor, representando en 2016 un 0,95 % del conjunto de ingresos municipales. Asimismo, al coincidir el período estudiado, al menos desde 2007, con una profunda crisis fiscal, el crecimiento entre 2004 y 2015 de esta participación ha sido del 17,96 %, cuando en el mismo lapso de tiempo el crecimiento de los ingresos globales de los municipios españoles ha sido del 27,60 %.

Gráfico 2.4: Evolución del capítulo 1 de ingresos municipales (impuestos directos)
(miles de euros)



Capítulo 2

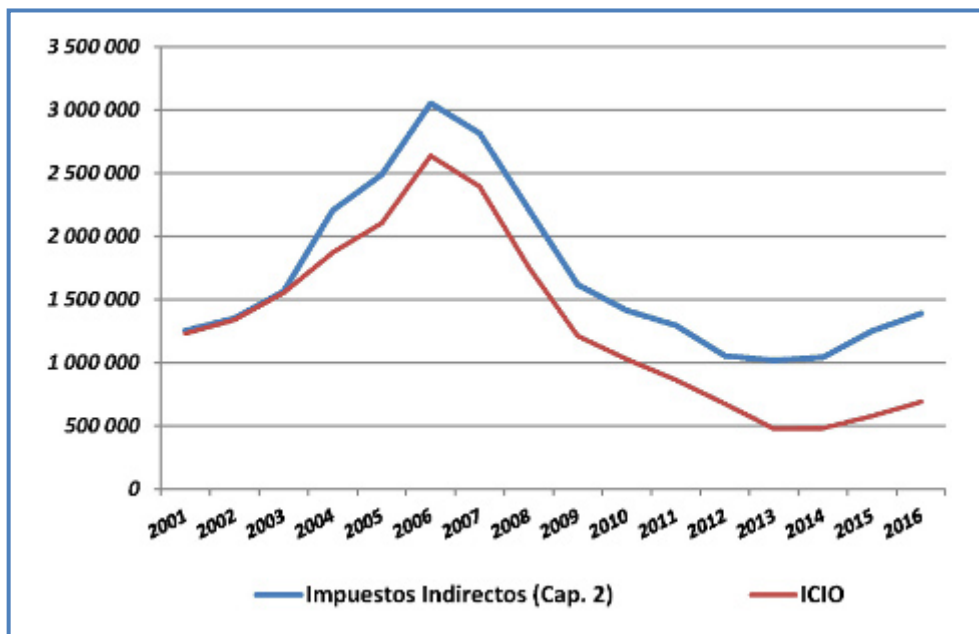
Impuestos indirectos: En términos absolutos, en el período, los impuestos indirectos han subido ligeramente (10,9 %), aunque tuvieron bajadas pronunciadas los años de la segunda parte de la crisis. Su peso en el total de los ingresos municipales ha ido descendiendo paulatinamente hasta situarse en el 2,7 % en 2016 (ver *Tabla 2.1*).

Para entender el comportamiento de este capítulo cabe observar el del **impuesto de construcciones, instalaciones y obras** (que es prácticamente el único impuesto municipal de este capítulo, donde también se sitúan las participaciones en el IVA y otros impuestos estatales). Este impuesto, fuertemente vinculado a la actividad inmobiliaria, representa hasta 2007 una parte mayoritaria del capítulo. Creció un 90 % entre 2001 y 2007, y descendió un 71,1 % entre 2007 y 2016, lo que produjo que su peso dentro del capítulo se situase alrededor del 50 %. Cabe observar la recuperación en 2015 y 2016 después de una caída pronunciada desde 2006. La evolución se ve en el *Gráfico 2.5*.

Las participaciones en algunos de los impuestos estatales (IVA, hidrocarburos, especiales, etc.), que son el otro componente importante a partir de 2003 de este capítulo, han tenido una evolución negativa como conse-

cuencia de la bajada de la actividad económica, por lo que no han podido compensar la caída de ingresos relacionada con las obras.

Gráfico 2.5: Evolución del capítulo 2 de ingresos municipales (impuestos indirectos)
(miles de euros)



Capítulo 3

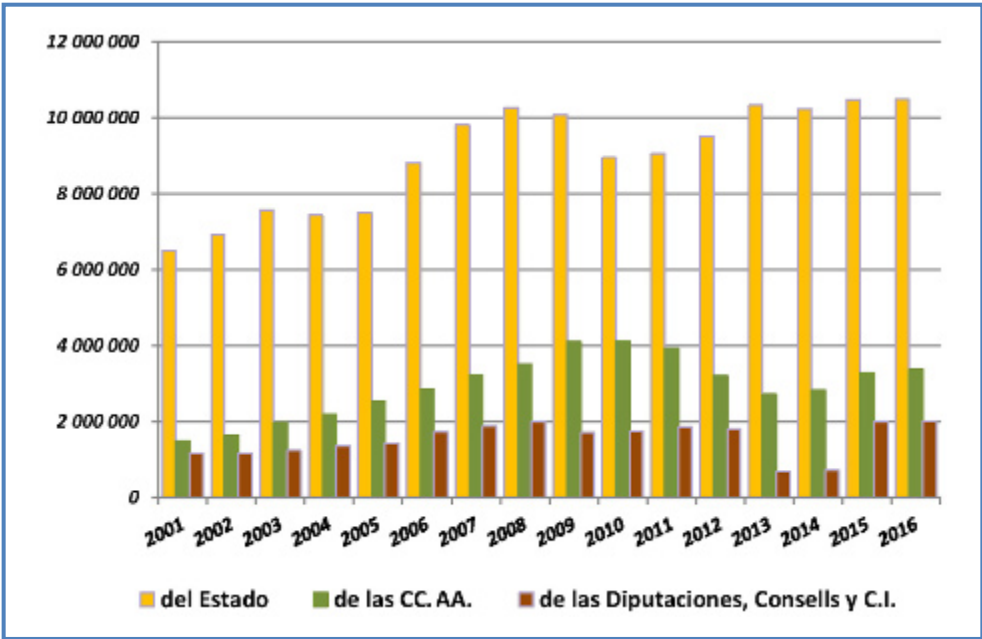
Tasas y otros ingresos: En el conjunto del período los ingresos procedentes de tasas, precios públicos, contribuciones especiales, etc., crecieron un 61,1 %. Cabe diferenciar una etapa de importante crecimiento hasta la crisis (casi se dobló entre 2001 y 2007), para pasar a una amortiguación a la baja desde 2007 (el descenso fue del 8,26 %), lo que es lógico si se entiende que la crisis también ha pasado factura a la actividad municipal gravada por estas figuras tributarias, sobre todo por la existencia de tasas relacionadas con la actividad urbanística, íntimamente ligadas al ICIO. El descenso ha sido amortiguado por la aparición de nuevos objetos de gravamen por tasa (servicios relacionados con la comunicación, por ejemplo). El peso de este capítulo en el conjunto de los ingresos municipales agregados fue en 2016 del 15,9 %, manteniéndose estable en el período estudiado (ver Tabla 2.1).

Capítulo 4

Transferencias corrientes: Para situar la importancia de estos ingresos cabe decir que las transferencias por sí solas representan más del 30 % de los ingresos municipales en 2016 (31,4 %). Su evolución en el período es de un crecimiento del 71,7 %.

Por lo que respecta a las **transferencias corrientes del Estado** (la PIE y después otras formas de participación de los ayuntamientos en los ingresos del Estado instrumentadas como transferencias), constituyeron en 2016 un 65 % del conjunto de transferencias corrientes. Su evolución fue de un crecimiento del 57,54 % hasta 2008, para mantenerse con algunas fluctuaciones hasta 2016.

Gráfico 2.6: Evolución de los ingresos municipales por determinadas transferencias corrientes del capítulo 4 (miles de €)



En relación con las **transferencias corrientes de las comunidades autónomas**, se observa un fuerte aumento hasta 2008-2009 para descender hasta 2014, observándose una cierta recuperación en 2015 y 2016. Sin embargo cabe destacar que en el conjunto del período aumentaron un 126,4 %. En el conjunto de los presupuestos municipales las transferencias de las

comunidades autónomas representaban en 2016 un 6,6 % (por un 20,4 % de las del Estado) (ver **Tabla 2.1**). El año que estas transferencias llegaron a su máximo fue en 2010, y representaron un 7,28 % de los ingresos totales municipales (**Gráfico 2.6**).

La importancia de las **transferencias corrientes** en los ingresos de los ayuntamientos tiene relación con la previsión constitucional (CE, artículo 142) de que las Haciendas locales se sustentaran principalmente en los tributos propios y en las participaciones en los ingresos del Estado y de las comunidades autónomas, por ello se dedica el siguiente capítulo a analizar de manera detallada, y conjuntamente con las transferencias de capital, cuál ha sido su distribución y evolución.

Capítulo 5

Ingresos patrimoniales: Los ingresos patrimoniales aumentaron en el período un 11,0 %. Su contribución al conjunto de presupuestos municipales se ha mantenido relativamente estable y fue el 1,7 % del total de ingresos, de media en 2016 (ver **Tabla 2.1**).

Capítulo 6

Enajenación de inversiones reales: La evolución del capítulo está relacionada directamente con la del mercado de suelo y el inmobiliario. En el período de máximo auge del mismo los ayuntamientos no tuvieron dificultades para enajenar suelo o locales procedentes de las operaciones urbanísticas. En 2006, estos ingresos representaron un 6,60 % del total de ingresos, porcentaje que en 2016 fue del 0,7 %.

En el conjunto del período estos ingresos descendieron un 69,8 %. Ahora bien, tuvieron un ciclo expansivo con un máximo en 2006. Entre el 2001 y ese año casi se triplicaron (193,37 %), para a partir de entonces caer de manera drástica, coincidiendo con la atonía del mercado inmobiliario y especialmente el del suelo.

Capítulo 7

Transferencias de capital: En los ingresos destinados a financiar operaciones de capital (inversión) cabe segmentar el período en tres partes bien diferenciadas. En primer lugar, entre 2001 y 2008, con un crecimiento de

estos ingresos del 59,55 %, paralelo a la intensidad de la inversión local en infraestructuras y equipamientos de esos años. En segundo lugar, los años 2009 y 2010, correspondientes a los del **FEIL** y el **FEESL**, que, por sus características, cabe señalarlos como extraordinarios. Y en tercer lugar, el período 2011-2016, en el que se produce una caída del 63,1 % respecto al último año “normal” (sin aportaciones extraordinarias), que fue el 2008.

Los ingresos de este capítulo solo representaron en 2016 un 2,8 % de los ingresos municipales (*ver Tabla 2.1*), y su reciente evolución negativa contribuye a acrecentar el problema de la financiación de la inversión que están padeciendo las Administraciones públicas españolas en general y los ayuntamientos en particular.

Capítulo 8

Activos financieros: Es el capítulo menos significativo de los ingresos municipales. En 2016 supuso de media el 0,2 % del total de ingresos.

Capítulo 9

Pasivos financieros: Su evolución corresponde a la del endeudamiento del conjunto de los ayuntamientos; creció entre 2001 y 2009 (148,35 %), y a partir de ese momento la tendencia es a moderarse, con una bajada hasta 2016 del 70,4 %. En el conjunto de ingresos municipales representó un 3,3 % en 2016.

3. Evolución de la estructura de ingresos municipales. Primeras conclusiones

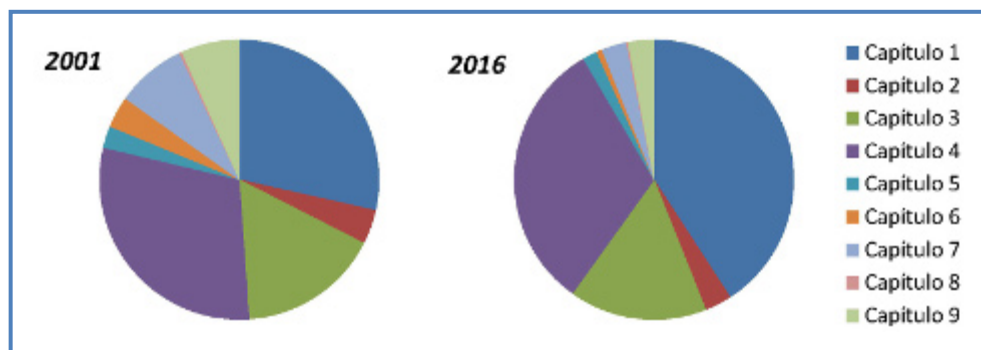
En un análisis del conjunto del ciclo, y sin considerar los ingresos extraordinarios del **FEIL** (2009) y del **FEESL** (2010), a nivel general, los ingresos municipales tuvieron un fuerte crecimiento entre 2001 y 2006, y crecieron moderadamente hasta 2009, para estabilizarse a la baja a partir de esa fecha. Descontados los ingresos procedentes de la actividad inmobiliaria, el crecimiento de los ingresos se ha sostenido, fundamentalmente y en líneas generales, en el crecimiento de los ingresos del IBI y de las transferencias del Estado. Casi el 60 % del aumento de ingresos de los municipios entre 2001 y 2016 se debe al crecimiento absoluto de estos conceptos.

Tabla 2.1: Evolución de la estructura presupuestaria de ingresos en los municipios
(% sobre ingresos totales)

<i>Ingresos municipios</i>	2001	2004	2006	2011	2014	2016
Capítulo 1	28,52 %	26,61 %	25,10 %	34,78 %	40,33 %	41,17 %
IBI	14,97 %	14,93 %	14,51 %	21,81 %	25,60 %	25,48 %
IVTM	5,04 %	4,76 %	4,26 %	4,93 %	3,85 %	4,65 %
IIVTNU	2,52 %	2,91 %	2,89 %	2,77 %	3,67 %	5,45 %
IAE	5,97 %	3,06 %	2,77 %	3,08 %	2,63 %	3,00 %
Capítulo 2	3,97 %	5,46 %	5,99 %	2,62 %	2,14 %	2,71 %
Imp. constr., inst. y obras	3,90 %	4,63 %	5,17 %	1,74 %	0,99 %	1,35 %
Capítulo 3	16,38 %	17,28 %	17,51 %	17,83 %	16,21 %	15,99 %
Capítulo 4	29,79 %	27,88 %	27,05 %	30,78 %	29,02 %	31,40 %
del Estado	20,63 %	18,40 %	17,92 %	18,32 %	21,05 %	20,40 %
de las CC. AA.	4,73 %	5,41 %	5,60 %	7,96 %	5,82 %	6,58 %
de las diputaciones y otros	3,72 %	3,38 %	3,38 %	3,74 %	1,49 %	3,93 %
Capítulo 5	2,52 %	1,95 %	3,40 %	2,65 %	2,36 %	1,72 %
Capítulo 6	3,63 %	5,12 %	6,60 %	1,03 %	0,60 %	0,67 %
Capítulo 7	8,08 %	7,23 %	7,82 %	6,35 %	3,37 %	2,82 %
Capítulo 8	0,32 %	0,22 %	0,24 %	0,20 %	0,19 %	0,19 %
Capítulo 9	6,74 %	8,19 %	6,13 %	3,70 %	5,72 %	3,32 %
Total ingresos	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Los ingresos vinculados directamente a una mayor actividad inmobiliaria, como es, en el capítulo 2, el impuesto de construcciones, instalaciones y obras, o los del capítulo 6, tienen su máximo en 2006. En ese año, la suma de los ingresos por este impuesto y los ingresos del capítulo 6 (enajenaciones de solares, locales, etc.) representaron de media el 11,77 % del conjunto de ingresos, lo que contrasta con el dato de que en 2016 representaron el 1,0 %. Este dato da la medida de la importancia que la actividad ligada a la promoción urbanística ha tenido en los ingresos municipales. Se puede ver en la *Tabla 2.1*.

Esta variación en la estructura de los ingresos por capítulos se puede contemplar también, de otra forma, en el *Gráfico 2.7*, donde se observa cómo han variado los porcentajes de ingresos por capítulos desde el principio del período, 2001, hasta el último año estudiado, 2016.

Gráfico 2.7: % de los diferentes capítulos de ingresos de los municipios en 2001 y 2016

De las variaciones, a lo largo del período, de la estructura de ingresos municipales, podemos concluir:

- La confirmación de los ingresos procedentes de los impuestos directos municipales como fuente principal de financiación. Representan en 2016 un 41,2 % de los ingresos totales, cuando en 2001 representaban un 28,5 %. En especial el IBI, que representa, por sí solo, el 25,5 % en 2016 (15 % en 2001). Con esta mayor participación del IBI en los ingresos los ayuntamientos compensan la caída de la actividad inmobiliaria, al no tener otras formas alternativas de mantener los ingresos. Por lo tanto, sin una decisión legislativa expresa (exceptuando la medida excepcional contenida en el Real Decreto-ley 20/2011) ni una reflexión política abierta, se agudiza la dependencia de los ingresos municipales de los impuestos que gravan la propiedad residencial, ante el poco recorrido de los que gravan la actividad económica (IAE). El resultado de todo ello es que los ayuntamientos, desde un punto de vista fiscal, no tienen alicientes para fomentar la actividad económica, pero sí la residencial.
- La participación de los ayuntamientos de más de 75 000 habitantes (y otros) en determinados impuestos estatales establecida a partir de 2004 no ha tenido demasiado impacto en los ingresos municipales observados en su conjunto. En el capítulo 1 la participación en el IRPF no ha supuesto una importante entrada de ingresos para los ayuntamientos, ya que su porcentaje está por debajo del 1 % en relación con los ingresos totales. Lo mismo cabe decir de las participaciones recogidas en el capítulo 2 (participación en IVA e impuestos especiales). Ese capítulo representó en 2016 un 2,7 % de los ingresos, cuando en 2001 era del 3,97 %. De este porcentaje cabe restar el

correspondiente al ICIO (impuesto de construcciones, instalaciones y obras), por lo que la participación en el IVA y en otros impuestos estatales tiene muy poco impacto en los ingresos municipales (alrededor del 1 %). La coincidencia de crisis inmobiliaria y económica ha hecho descender los ingresos relacionados con las participaciones en los impuestos estatales al mismo tiempo que caía el ICIO.

- El mantenimiento de los ingresos de las tasas y los precios públicos. Representaron en 2016 un 16 % de los ingresos municipales, porcentaje ligeramente menor que en 2001. Pero de la lectura de los ingresos del capítulo 1 y del 3 se concluye que los ayuntamientos han superado con éxito la prueba de la corresponsabilidad fiscal. La suma de estos capítulos se acerca al 50 % de los ingresos. Cabría analizar la naturaleza y el contenido de las tasas y de los precios públicos para ver si internalizan el total de costes de los servicios, aspecto este en el que sin duda habrá avances a medio plazo, ya que hay diferentes iniciativas para analizar los costes de los servicios locales que ayudarán a incorporar todos los costes de la prestación de servicios sometidos a tasas.
- La importancia del mantenimiento de las transferencias corrientes. Representan de media, para el conjunto de ingresos locales agregados, un 31,4 % en 2016, un porcentaje levemente superior que en 2001. No se han realizado cambios legislativos en la Hacienda local (reclamados por la FEMP), pero se ha mantenido una tendencia creciente en las aportaciones del Estado, en consonancia con el carácter de subvenciones de nivelación de las mismas (es decir, que tienen por objetivo garantizar un mismo nivel de cobertura de los servicios públicos locales)²⁰. El porcentaje de estas transferencias es más importante relativamente, si atendemos solo a los ingresos no financieros.
- El conjunto de ingresos fundamentales (tributos propios y participación en los ingresos de otras Administraciones) ha pasado del 78,7 % de los ingresos municipales en 2001 al 91,3 % en 2016. Más allá del aumento del ingreso por tributos propios (sustentado por el IBI) y del mantenimiento de las transferencias corrientes, este aumento del peso

20. Para una panorámica general de lo que ocurre en relación con estas transferencias en Europa se puede consultar la obra de **Núria Bosch, Marta Espasa y Elena Costas**, *Las subvenciones de nivelación fiscal de los Gobiernos locales en Europa*, Serie Claves del Gobierno Local, n.º 11, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009.

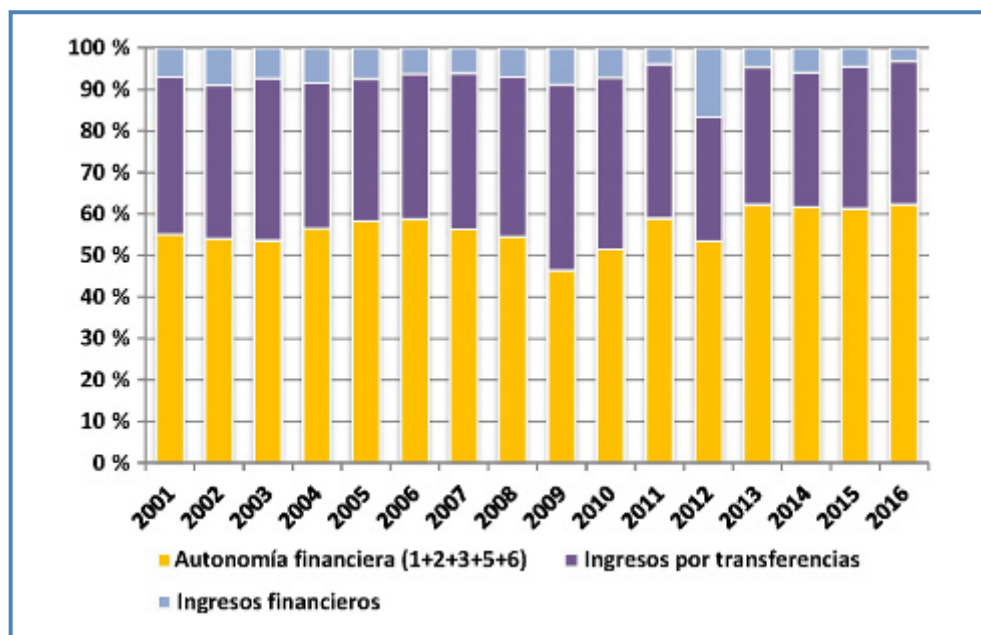
de los recursos fundamentales también se explica por la caída de la inversión y de las operaciones financieras.

- Por lo que respecta a las crecientes (hasta 2010) transferencias de las comunidades autónomas, se trata en su mayor parte de subvenciones condicionadas a la prestación de determinados servicios compartidos entre estas y los municipios, y en este sentido no se pueden considerar subvenciones de nivelación, ya que su destino está vinculado a servicios concretos, algunos de los cuales no son competencia de los municipios. Ni tampoco, salvo en algunos casos, representan la plasmación del principio constitucional (también recogido en los estatutos de autonomía de segunda generación) de participación de los Gobiernos locales en los ingresos de las comunidades autónomas (PICAS).
- La caída de los ingresos relacionados con la actividad inmobiliaria tiene como consecuencia que los ingresos por Enajenaciones de Inversiones Reales (Capítulo 6) hayan caído al 0,7 % de los ingresos municipales cuando representaban el 3,6 % en 2001 y el 6,6 en 2016. No volverán a ser significativas en el medio plazo.
- El volumen de crédito municipal ha tendido a bajar, representando el Capítulo 9 un porcentaje del 3,3 % en 2016. Lo cual es el reflejo del desapalancamiento gradual que están llevando a cabo los municipios españoles. De hecho las entidades locales en su conjunto son las únicas dentro del sector público que han cumplido los últimos años con los objetivos de estabilidad presupuestaria, aportando superávit al conjunto de las Administraciones públicas.

4. Grado de autonomía financiera de los municipios

Es interesante observar el llamado **grado de autonomía financiera de los ayuntamientos** españoles. Para ello se analizan todos aquellos ingresos que dependen en mayor o menor medida de la voluntad del ayuntamiento, es decir, los tributos propios (impuestos directos e indirectos y tasas, capítulos 1, 2 y 3 de ingresos), además de los ingresos patrimoniales (capítulos 5 y 6 de ingresos), descartando las transferencias (capítulos 4 y 7) y los ingresos financieros (capítulos 8 y 9).

Gráfico 2.8: Evolución del grado de autonomía financiera de los municipios (%)



En el **Gráfico 2.8** se puede ver cómo la autonomía financiera ha evolucionado desde 2001 hasta 2016. Pues bien, el porcentaje de autonomía financiera de los ayuntamientos españoles así medido era en 2001 de 55,0 % y en 2016 había crecido hasta el 62,3 %. Este aumento de la autonomía financiera municipal, que en cualquier caso es una buena noticia para la Hacienda municipal y para la corresponsabilidad fiscal del conjunto de las Administraciones, se debe en gran medida al aumento de los impuestos directos (en especial el IBI) y al mantenimiento de las tasas.

5. Evolución de los ingresos de las diputaciones de régimen común

Las diputaciones de régimen común tuvieron en 2016 unos ingresos agregados de 6521 millones de euros. Los ingresos de las diputaciones de régimen común crecieron en el periodo estudiado un 49,5 %, por debajo, claramente, del crecimiento de los ingresos municipales, que recordamos que fue del 62,9 % (**Gráfico 2.9** y **Gráfico 2.10**).

Este hecho se debe a la peculiar estructura de ingresos de estos Gobiernos, en la que el 66,4 % de sus recursos provienen de las transferencias corrientes de otras Administraciones, mayoritariamente del Estado. Las

transferencias del Estado constituyeron en 2016 el 59,6 % del conjunto de ingresos de las diputaciones de régimen común. Dicha dependencia de este tipo de financiación (dependencia de las transferencias y marginalidad de los ingresos por impuestos) es la causa de este crecimiento menor y de la pérdida de importancia relativa de las finanzas de las diputaciones.

Gráfico 2.9: Evolución de los ingresos de las diputaciones de régimen común
(miles de euros)

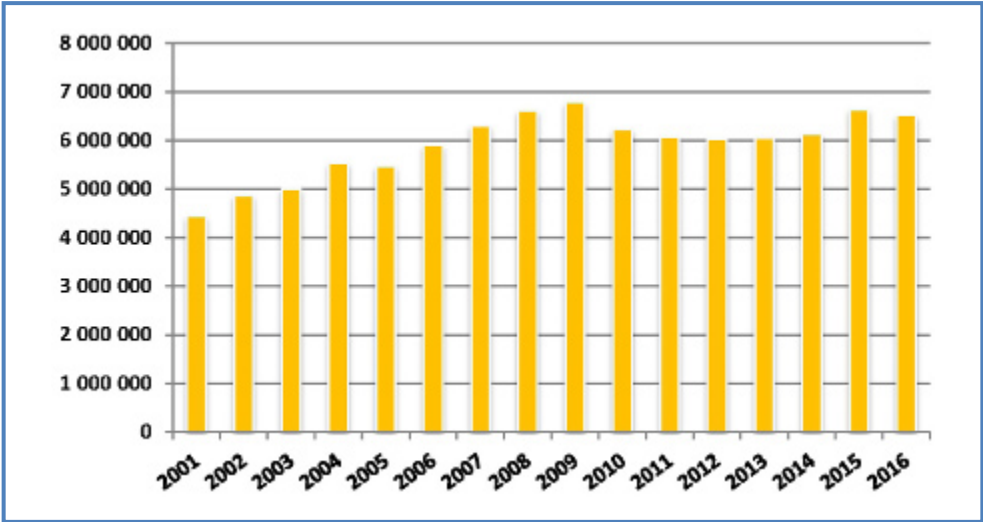
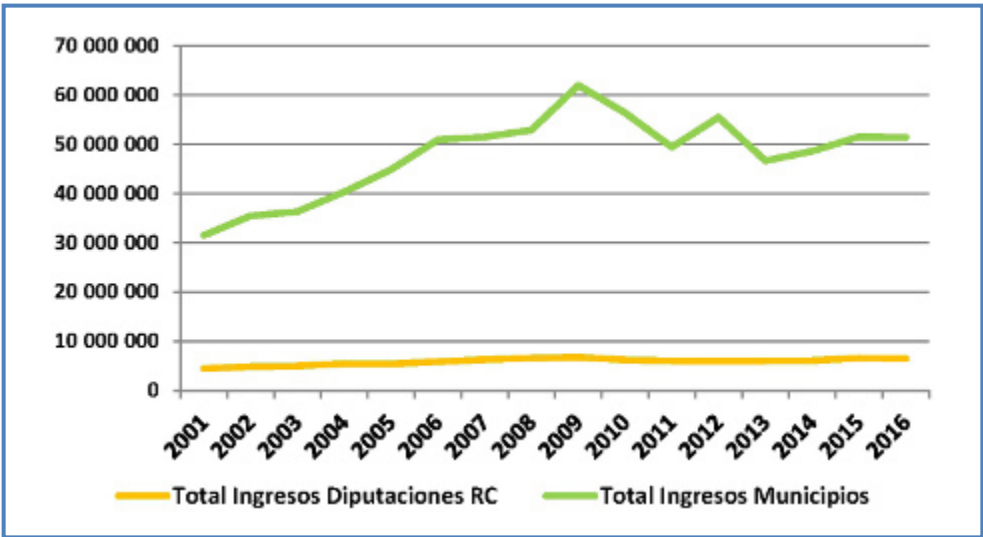


Gráfico 2.10: Evolución de los ingresos de los municipios y de las diputaciones de régimen común (miles de euros)



En el **Gráfico 2.11** se observa cómo han evolucionado los ingresos de las diputaciones por tipo. Se produce un crecimiento moderado de los ingresos corrientes hasta 2009, basado en el crecimiento de las transferencias corrientes del Estado, que a partir de ese año se estanca.

Gráfico 2.11: Evolución de los tipos de ingresos de las diputaciones de régimen común (miles de euros)

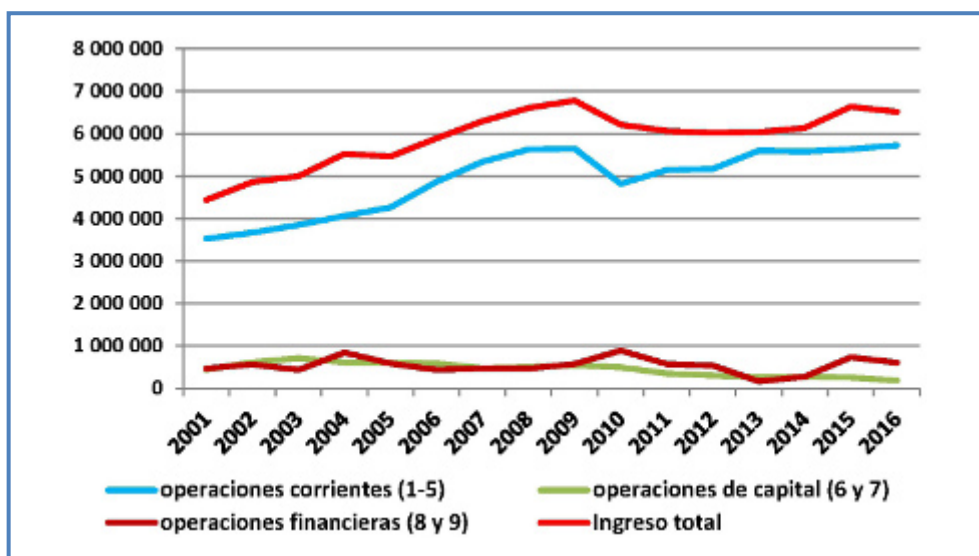
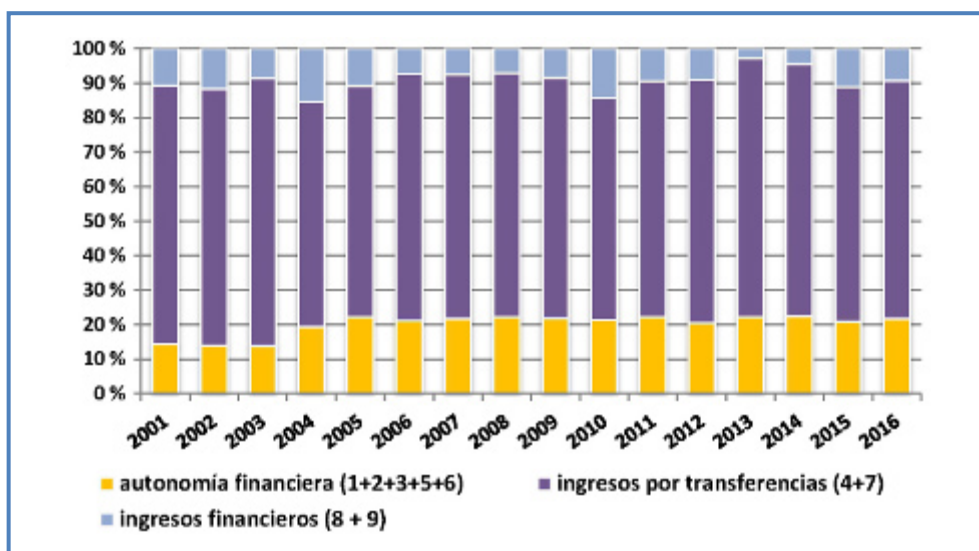


Gráfico 2.12: Evolución del grado de autonomía financiera de las diputaciones de régimen común (%)



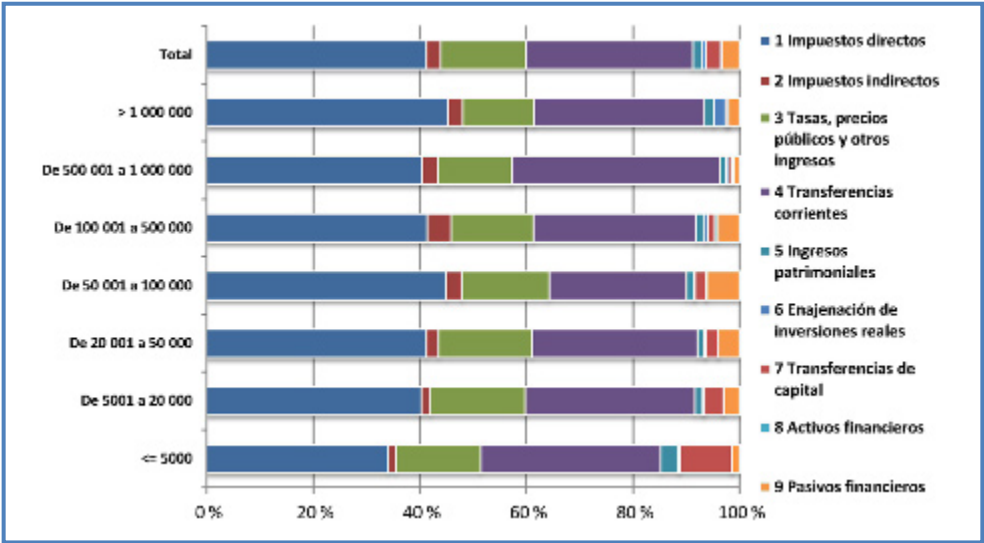
Consecuencia del modelo actual de financiación de estos entes es, también, su bajo grado de autonomía financiera. Se puede ver cómo ha evolucionado este concepto en el *Gráfico 2.12*.

La evolución detallada de los ingresos de las diputaciones de régimen común por capítulos se puede consultar en el *Anexo 2.3*.

6. Ingresos municipales por tramos de municipios

Merece la pena observar qué pasa en los diferentes municipios en función de su población, para lo que se utiliza la agregación de ingresos por tramos de municipios. En el *Gráfico 2.13* se observa la proporción de los diferentes capítulos de ingresos en los diferentes tramos de municipios ordenados por población. La conclusión es que hay un mayor peso de los impuestos directos en los municipios de mas de 5000 habitantes, y una importancia de las transferencias de capital en los de menos de 20 000 habitantes.

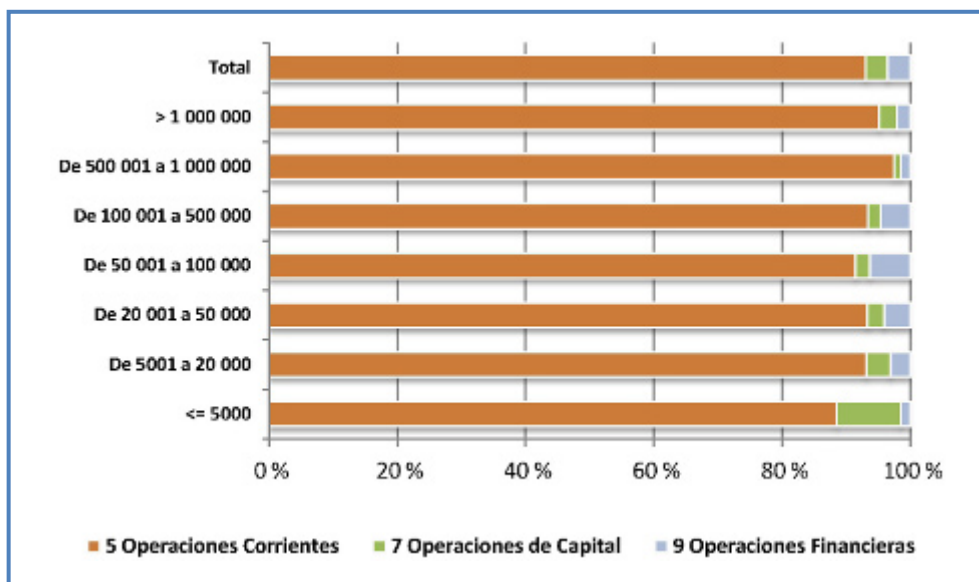
Gráfico 2.13: % de los diferentes capítulos de ingresos municipales por tramos de población en 2016 (%)



María José Portillo²¹ ha estudiado los ingresos tributarios por tramos de municipios, así como la recaudación y la eficacia recaudatoria para cada impuesto y tramo, en el período 2006-2014. La conclusión a la que llega es que, si bien se ha producido un aumento de ingresos a partir del incremento de los tipos del IBI, al mismo tiempo se ha producido una bajada de la eficacia recaudatoria en todos los impuestos obligatorios y para todos los tramos, que puede tener que ver con la situación de los mecanismos de gestión (plantillas, recortes, etc.).

También es interesante atender a las diferencias de ingreso en función del tamaño de los municipios. En el **Gráfico 2.14** se observa la importancia de las operaciones corrientes en el ingreso de los ayuntamientos, con pequeños matices en cada uno de los tramos.

Gráfico 2.14: % de tipo de ingresos municipales por tramos de municipios en 2016 (%)

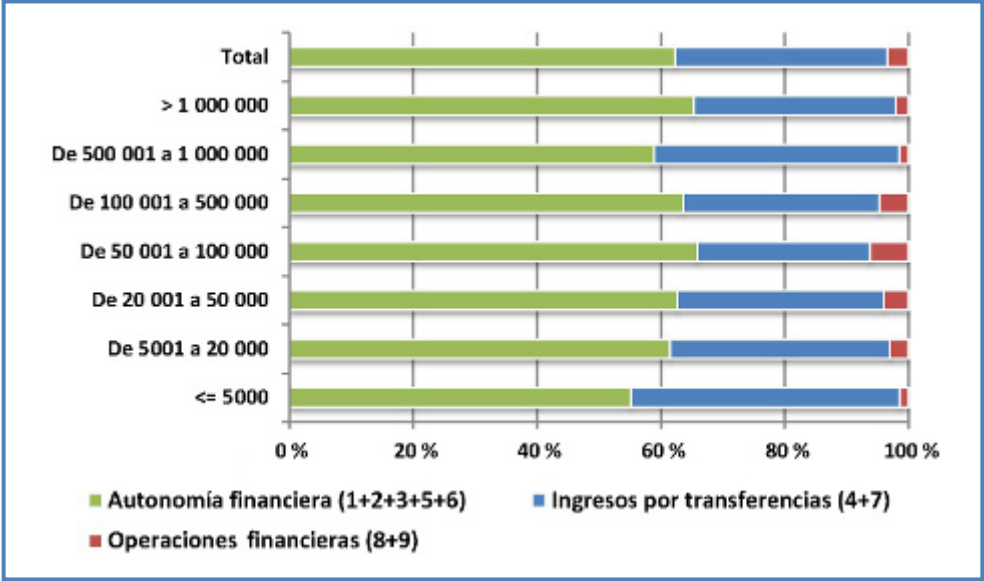


Asimismo se puede establecer el **grado de autonomía financiera** de cada tramo de municipios. Todos los tramos están por encima del 60 %, excepto los municipios comprendidos entre 500 000 y 1 000 000 de habi-

21. **M.^a José Portillo Navarro**, “Los ingresos tributarios de las haciendas locales y la crisis económica”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n.º 92, 2018.

tantes (Valencia, Sevilla, Zaragoza y Málaga) y los de menos de 5000 habitantes. Lo vemos en el **Gráfico 2.15**.

Gráfico 2.15: Grado de autonomía financiera de los diferentes tramos de municipios en 2016 (%)



7. Estructura de los ingresos municipales por comunidades autónomas

Hasta ahora se ha analizado la evolución de los diferentes ingresos municipales en términos agregados y por tramos de población, que dan un diagnóstico general y los grandes rasgos de la estructura de ingresos que tienen a día de hoy los ayuntamientos españoles. En este apartado se hace una aproximación a las características de estos ingresos en los diferentes territorios, para lo que se utilizan datos agregados de ingresos municipales de cada comunidad autónoma. Los últimos datos homogéneos disponibles son los de la liquidación de 2016. Se adjuntan datos de los municipios de Madrid y Barcelona para contextualizar los resultados autonómicos.

Los ingresos municipales por habitante en las diferentes comunidades autónomas y para el año 2016 se detallan en la **Tabla 2.2**.

Tabla 2.2: Ingresos municipales por habitante y comunidad autónoma en 2016

<i>Comunidad Autónoma</i>	<i>€/hab.</i>
Barcelona (municipio)	1751
Madrid (municipio)	1545
Cataluña	1314
Madrid	1246
Illes Balears	1245
País Vasco	1186
Aragón	1154
Canarias	1106
España	1103
Andalucía	1092
Cantabria	1049
La Rioja	1006
Comunitat Valenciana	990
Navarra	990
Extremadura	976
Castilla y León	965
Castilla-La Mancha	945
Murcia	939
Asturias	927
Galicia	843

Tabla 2.3: Ingresos municipales por impuestos directos, por habitante y por comunidad autónoma en 2016

<i>Comunidad Autónoma</i>	<i>€/hab.</i>
Madrid (municipio)	733
Barcelona (municipio)	634
Madrid	603
Illes Balears	553
Cataluña	541
Comunitat Valenciana	453
España	440
Cantabria	437
Aragón	415
Murcia	411
Andalucía	410
Asturias	383
La Rioja	375
Castilla y León	370
Castilla-La Mancha	369
Canarias	358
Navarra	329
Extremadura	293
Galicia	290
País Vasco	267

Cataluña y Madrid son las comunidades autónomas españolas que tienen un número mayor de ingresos por habitante. Este hecho se debe a que sus respectivas capitales lideran el *ranking* de ingresos por habitante, influyendo en el resultado total que agrega los municipios de sus respectivas comunidades autónomas. En el caso de **Madrid municipio**, 1545 € por habitante (un 50 % superior a la media de toda España) influyen de manera importante en los resultados de su Comunidad, al alojar a casi el 50 % de

su población (que tiene un ingreso municipal de 1246 €/hab.). En el caso del **municipio de Barcelona**, 1751 €/hab. (un 75 % superior a la media de España), su población representa una menor proporción sobre la de su Comunidad (la media de ingresos en los municipios de esta Comunidad es de 1314 €/hab.)

En general, las comunidades autónomas más urbanas (mayor número de población asentada en ciudades) tienen más ingresos por habitante, y eso se debe a un mayor ingreso procedente de los impuestos, aunque con excepciones. Para verlo con más claridad, en la **Tabla 2.3** se detalla el ingreso por habitante que proviene de la imposición. Para ello se han agregado los ingresos provenientes del IBI, del IVTM y del IAE (impuestos municipales obligatorios) y del IIVTNU y el ICIO, y se ha dividido por la población de cada uno de los territorios. Los ingresos por estos conceptos hacen que estas comunidades, Madrid y Cataluña, con sus respectivas capitales, lideren el *ranking* de ingresos per cápita.

Los dos grandes componentes de los ingresos, como se ha visto en el apartado anterior, son los impuestos (especialmente el IBI) y las transferencias corrientes de otras Administraciones (especialmente del Estado). Pues bien, también es relevante ver las diferencias que se observan en la cantidad de transferencias recibidas y la estructura general que en cada comunidad autónoma tienen los ingresos municipales, es decir, qué proporción representan cada uno de los capítulos de ingresos. El **Anexo 2.3** da cuenta de esta información. La realidad es que, en porcentaje, existen diferencias significativas entre comunidades autónomas. Lo más interesante es la proporción que los impuestos y las transferencias corrientes suponen en la agregación de ingresos municipales para cada comunidad autónoma.

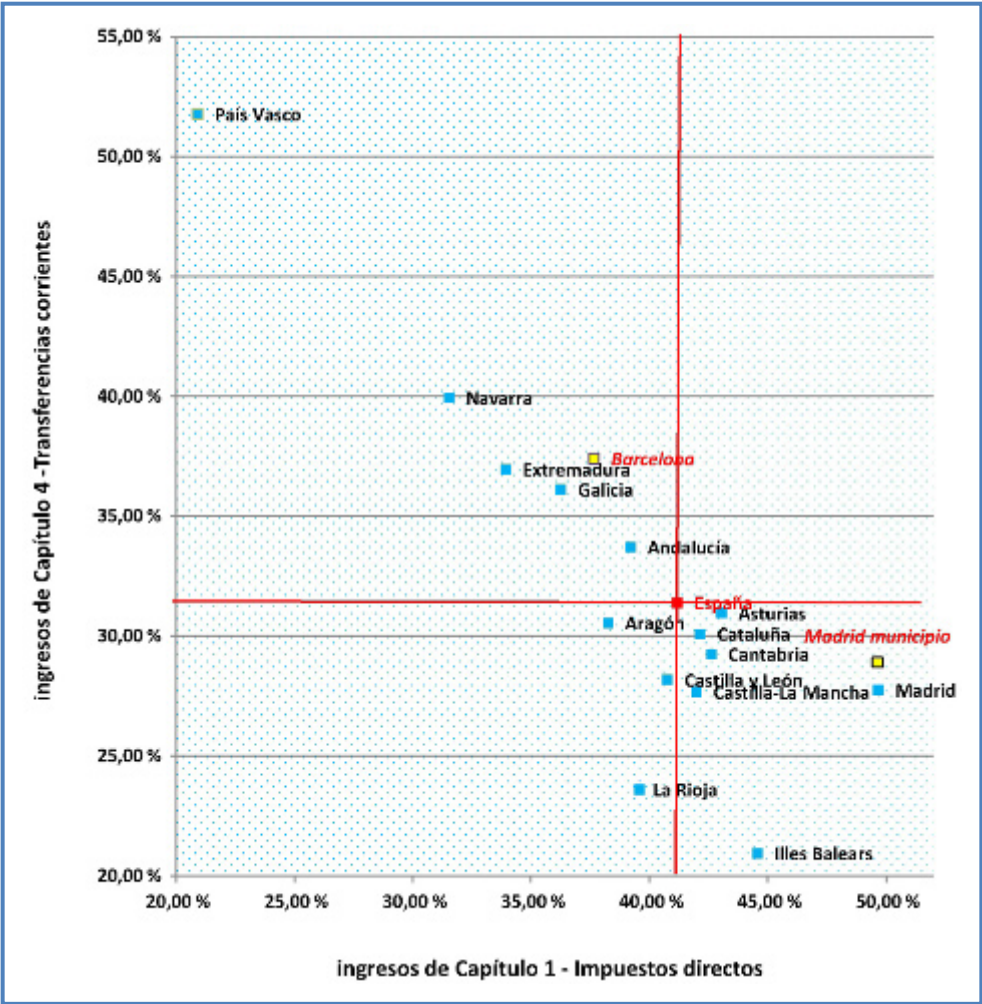
Atendiendo a esos dos criterios se plantea un intento de clasificación de los municipios por comunidades autónomas. En el **Gráfico 2.16** se han situado las diferentes comunidades autónomas en función de estos parámetros. En el eje horizontal se coloca el porcentaje que suponen los ingresos provenientes de los impuestos directos (IBI, IVTM, IIVTNU e IAE, entre otros), del Capítulo 1 de Ingresos. En el eje vertical, el volumen de transferencias corrientes (básicamente provenientes de otras Administraciones), del Capítulo 4 de Ingresos. La media de España está situada en el centro para que sirva de referencia. Estos dos porcentajes, de alguna manera, están inversamente relacionados, pero no hay que desdeñar otros aspectos menores de la estructura de ingresos como puede ser la importancia de las tasas en

los ingresos. Hay que advertir del caso particular de los municipios vascos y navarros, con unas transferencias corrientes por encima del resto de municipios españoles, que hacen que el ingreso municipal por habitante sea alto en los municipios del País Vasco y Navarra, como ha estudiado **Benjamí Anglès Juanpere**²².

Dejando estas comunidades autónomas de lado, se observa que hay un grupo de comunidades autónomas (Madrid, Illes Balears, pero también Cantabria, Cataluña, Asturias y Castilla-La Mancha) que se sitúan en el cuadrante inferior derecho, que corresponde a aquellas comunidades en que en los ingresos de sus municipios tienen un peso relativamente mayor los impuestos y un peso menor las transferencias. El municipio de Madrid tiene un porcentaje de transferencias parecido a la media española, pero un peso de impuestos muy alto, lo que arrastra a la Comunidad Autónoma a la banda derecha del gráfico. En el cuadrante superior izquierdo se encuentran comunidades autónomas (Extremadura, Navarra, Galicia y Andalucía) con alto porcentaje de transferencias y menor porcentaje de impuestos. Llama la atención Barcelona, que se encuentra en este cuadrante dado su alto porcentaje de transferencias (del Estado), cuestión en la que se diferencia de Madrid, municipio que tiene una estructura de ingresos muy diferente. La realidad es que Barcelona recibió 641 € por habitante en 2016 en concepto de transferencias del Estado, y Madrid 421 €. Un caso especial, como ya se ha comentado, es el del País Vasco, donde las transferencias de las diputaciones forales y del Gobierno de la Comunidad Autónoma son muy importantes, constituyendo el 50 % del conjunto de ingresos de los municipios vascos.

22. **Benjamí Anglès Juanpere**, “Naturaleza y evolución de las transferencias municipales en los Territorios Forales”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 111, mayo-agosto 2018.

Gráfico 2.16: % de impuestos directos y de transferencias corrientes en los ingresos municipales por comunidad autónoma en 2016



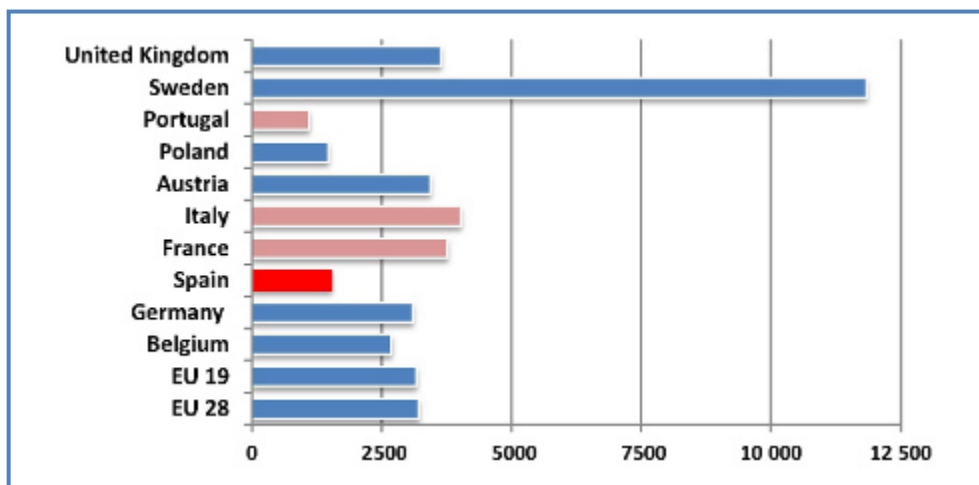
En definitiva, la suma de estas fuentes de ingresos, que a nivel español suponen para los municipios más del 70 % de sus ingresos, en algunas comunidades autónomas se aproxima al 80 %, por lo que se confirma la centralidad de estas fuentes de financiación principales que antes se ha comentado. Por ello es interesante echar un vistazo a lo que ocurre en los países de nuestro entorno, para ver si de su estructura de ingresos municipales se pueden extraer algunas lecciones.

8. Un apunte sobre los ingresos municipales y locales en el contexto europeo

Para tener una referencia, y al no disponer de datos correspondientes a los ingresos estrictamente municipales de los diferentes países europeos, en el **Gráfico 2.17** se puede ver el ingreso per cápita de los Gobiernos locales en diferentes países europeos. En el caso de España se incluirían, por ejemplo, además de los municipios, las diputaciones. Corresponden a datos de EUROSTAT para 2016.

El ingreso local en España se sitúa a la cola de los países europeos, pero cabe decir que la comparación de estos datos con los de los países de nuestro entorno no se puede producir de manera automática, ya que ni la realidad político-administrativa ni la tradición particular de la Hacienda pública de cada uno de ellos hacen que los datos sean homologables. Ahora bien, siguiendo la clasificación que **Núria Bosch y Marta Espasa** establecieron en *La Hacienda Local Europea*²³, los datos de los ingresos de los municipios españoles serían en parte comparables con otros países del llamado —por las autoras— “modelo latino”. Esta clasificación se basa en el tipo y naturaleza de la imposición local, e incluiría, además de a España, a Francia, Italia y Portugal (los hemos resaltado en el **Gráfico 2.17**).

Gráfico 2.17: Ingresos locales en diferentes países europeos en 2016 (euros/habitante)



23. **Núria BOSCH y Marta ESPASA** (IEB), *La hisenda local a la Unió Europea* (UE-15), Col·lecció Mon Local, n.º 16, Diputació de Barcelona, 2006.

El “modelo latino” se caracteriza por una estructura de ingresos diversificada donde ninguna figura destaca por su peso relativo, por la escasa o nula importancia de la imposición sobre la renta individual y por el peso apreciable de las transferencias de otras Administraciones (estatales, regionales, etc.). Aunque las mismas autoras ya advierten que, en España, con la entrada en vigor de la Ley 51/2002, que introduce participaciones territorializadas en impuestos estatales (que ya se ha explicado el poco recorrido que han tenido), se introduce tímidamente una característica principal de otros modelos, concretamente, el que denominan “de los países federales europeos (Alemania y Austria)”.

Pues bien, centrándonos en **Francia e Italia**, también se debe contextualizar el volumen de ingresos públicos, y dentro de ellos los ingresos de la Administración local, ya que el volumen del ingreso público no es homogéneo en todos los países (estos tienen diferente presión fiscal que influye directamente en este aspecto, por ejemplo). España tuvo en 2015 un **ingreso público total** del 38,2 % del PIB, por el 53,25 % de Francia y el 47,95 % de Italia, para una media de la Unión Europea del 43,6 %. Si atendemos a los **ingresos de las Administraciones locales** (no solo los municipios), las cifras, en 2015, fueron: España 6,35 %, Francia 11,4 % e Italia 14,7 %, para una media de la Unión Europea de 11,6 % (siempre en porcentaje del PIB). Hay que tener en cuenta que estas cifras son para el conjunto de las Administraciones locales, y que, por lo tanto, incluyen otros Gobiernos no estrictamente municipales, como son los de los departamentos en Francia, cuyo peso es seguramente mayor al de las diputaciones españolas. En términos de porcentaje del PIB es probable que la diferencia entre los ingresos de los municipios españoles, franceses e italianos sea menor que la que se aprecia para el conjunto de las entidades locales.

A pesar de estas salvedades, una primera constatación es que los ingresos públicos en España son menores que en los países del grupo de comparación, y además el porcentaje de participación de las Administraciones locales dentro del conjunto de ingresos públicos es, también, menor. Si esto afecta al volumen, también podemos observar que el grado de descentralización del ingreso público (% de ingresos locales en relación con el ingreso total) en España es de los más bajos de la Unión Europea, muy por debajo de Italia y Francia²⁴. Dicho de otra manera, el peso del sector local en el

24. Sobre este y otros aspectos tratados en este capítulo es interesante ver el *Anuario Económico Local 2008*, dirigido por **Jaume FERNÁNDEZ**, Fundación Democracia y Gobierno Local y Diputación de Barcelona, 2009.

conjunto del sector público está en España, también en los ingresos, muy por debajo de lo que ocurre en Francia y en Italia. En segundo lugar, vemos que una parte significativa del mayor volumen de ingresos públicos de estos países se debe a un mayor ingreso local, casi el doble en Francia y más del doble en Italia. Por lo tanto habrá que analizar qué diferencias significativas podemos observar en la estructura de ingresos locales de estos países para ver posibles diferencias con el caso español. Partiendo de la base de que el nivel de las competencias y los servicios realmente prestados por los municipios de los tres países comparados no es muy diferente, vemos lo siguiente:

- En el caso de los municipios franceses, el factor diferencial respecto a España es la existencia de un impuesto importante, a nivel local, sobre actividades económicas (*taxe professionnelle*), que grava a las empresas y a los profesionales. Para el año 2008, este impuesto representó el 18 % de los ingresos de los municipios franceses, que lo debemos comparar con lo que representó el **impuesto de actividades económicas** (IAE) en España, que fue el 2,86 %.
- Para el caso italiano la diferencia no la hallamos de manera clara en los ingresos que provienen de impuestos, sino en la participación de las transferencias del Estado y de otros entes, que representa un porcentaje superior sobre los ingresos totales en relación con este tipo de ingresos en los municipios españoles.

Por otro lado, observamos que las llamadas “subvenciones de nivelación” (transferencias incondicionadas del Estado o de otros entes territoriales, independientemente de cómo se distribuyen) son equivalentes, en porcentaje de los ingresos totales, en Francia (alrededor del 30 % del conjunto de ingresos), y superiores al caso español en Italia (cerca del 50 % del conjunto de ingresos).

Para acabar, cabe apuntar que tanto Francia como Italia han acometido en los últimos años reformas que afectan al régimen local. No es aquí el lugar para su explicación, pero a los efectos del análisis de la evolución futura de los ingresos locales en estos países, hay que constatar que en ambos casos las reformas parten del reconocimiento del papel que desempeñan los Gobiernos territoriales y locales, intentando crear un marco de más eficiencia en la confección de las políticas públicas y en la prestación de servicios públicos en el territorio. En este sentido tienen que entenderse la creación de las comunidades metropolitanas en Francia o de las ciudades metropolitanas en Italia, así como diferentes reformas del nivel supramuni-

cipal o más concretamente la fusión de municipios para conseguir unas mínimas economías de escala en la acción política y en la prestación de servicios. El objetivo de las reformas no es “gastar menos”, sino “gastar mejor”. En contraposición, la iniciativa española, la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), de 27 de diciembre de 2013, tiene por objetivo que los ayuntamientos no amplíen (y si puede ser reduzcan) su ámbito competencial de actuación, controlando financieramente su actividad de manera centralizada y limitando su estructura de gestión y gasto. Lo que lleva a suponer que al menos en el corto plazo la distancia en ingresos entre los municipios españoles y sus correspondientes franceses e italianos no se va a acortar, sino que posiblemente tenderá a aumentar.

9. Ideas para la mejora de los ingresos municipales

Las Haciendas locales españolas están sujetas a diferentes disfunciones que la crisis no ha hecho sino poner más de manifiesto. Existe una reivindicación de las asociaciones municipalistas para una revisión en profundidad del sistema. Los datos de la evolución de los ingresos municipales en el período 2001-2016 son una buena base de conocimiento para abordar la revisión del sistema financiero local. La Hacienda local ha de responder a una estructura de competencias y servicios determinada sobre la que, de manera previa al diseño de los mecanismos de financiación, la sociedad y las organizaciones políticas deben decidir qué papel se espera de los Gobiernos locales. Esta no es una cuestión menor, como se vio con las polémicas relacionadas con la aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Hay que señalar que desde el punto de vista académico y técnico existen diferentes propuestas de mejora. Por relativamente reciente y completo, se cita el *Informe sobre Financiación Local*²⁵ de la **Fundación Democracia y Gobierno Local**. Contiene ideas que a pesar de haber pasado los años son dignas de tener en cuenta.

Suponiendo que los ayuntamientos españoles hacen lo que actualmente tienen encomendado, y vista la información que se desprende de la evolución de los ingresos locales en el período 2001-2016, se apuntan algunas cues-

25. **Javier SUÁREZ PANDIELLO, Alfonso UTRILLA DE LA HOZ y Maite VILALTA FERRER,** *Informe sobre Financiación Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009.

tiones de cara a una futura reforma del marco regulatorio y normativo de las Haciendas locales españolas.

1. Una obra destacable es *Autonomía y equidad en la financiación municipal: dos principios compatibles*²⁶. Sin entrar en detalle sobre el conjunto de sus propuestas, comentaré algunas de las más interesantes de este trabajo.

Los autores, coordinados por **Maite Vilalta Ferrer** (es un estudio en el que han participado diversos/as especialistas en Hacienda pública), hacen un repaso sistemático de la situación de las Haciendas locales, especialmente desde la vertiente del ingreso. Entre otros aspectos se abordan la mejora de la autonomía financiera, con la corrección de desequilibrios verticales y horizontales (principio de equidad), con la mejora de la estabilidad del modelo, así como el establecimiento de mecanismos técnicos e institucionales de coordinación. Las propuestas se basan en los principios del federalismo fiscal y en los modelos comparados, de la experiencia europea y del análisis de los diferentes modelos de ingreso público local.

A pesar de que el objetivo principal de la obra no son los tributos, se realizan una serie de propuestas sobre la mejora de los elementos tributarios locales, ya que estos representan, como hemos mostrado, una parte muy sustantiva de los ingresos locales españoles (casi el 50 % de los ingresos totales de los municipios en 2015, y el 63,93 % de los ingresos corrientes). Sin ánimo de ser exhaustivo, ya que el estudio contiene multitud de propuestas sobre todas y cada una de las figuras impositivas, paso a comentar las más relevantes.

- Se realizan diferentes propuestas para reforzar el **IBI** como pilar fundamental de los ingresos locales.
- Por lo que se refiere al **IAE**, a pesar de que se citan diferentes argumentos que defienden una imposición local para las actividades económicas, se cree difícil defender este impuesto tal como actualmente está formulado. Ante esta situación se plantean tres alternativas: la supresión del impuesto previa compensación a los municipios, la reformulación total que contemple la determinación directa de la cuota tributaria a partir del verdadero resultado empresarial, y, en

26. **Maite VILALTA FERRER** (ed.), *Autonomía y equidad en la financiación municipal: dos principios compatibles*, Colección Economía UB, Barcelona, 2015.

tercer lugar, un mayor gravamen de las actividades económicas en el IBI.

- Por lo que respecta al **IVTM** se propone reforzar este impuesto como fuente de financiación municipal, introduciendo de manera decidida la variable ambiental, mejorando su capacidad económica y limitando las prácticas de deslocalización.
- En relación con la participación en el **IRPF** (municipios capitales de provincia o de más de 75 000 habitantes) se considera que su aportación a los ingresos municipales es muy reducida (por debajo del 2 %) e imperceptible para el ciudadano. Todo ello plantea la necesidad de visualizar mejor esta cesión, para lo que se sugieren determinadas acciones y la oportunidad de estudiar la concesión de poder normativo a los municipios, de manera que estos pudieran influir en los rendimientos de este impuesto. Se trata de un tema delicado pero central, ya que de momento, en España, los ingresos locales descansan en los impuestos propios y en las transferencias, y profundizar en las cesiones de impuestos estatales con poder normativo dotaría a la Hacienda local española de una tercera pata que la acercaría a otros modelos como es el de los países federales (Alemania, etc.). Por lo tanto no es una mera decisión técnica y en caso de implementarse debería encuadrarse en una reflexión general sobre el sistema.

El tema central del estudio son los mecanismos de nivelación, es decir, los sistemas de transferencias del Estado a los Gobiernos autonómicos y locales para redistribuir la mayor capacidad potencial del Estado de obtener ingresos tributarios. En el caso de los municipios se trata de la participación en los ingresos del Estado (PIE) para los municipios de menos de 75 000 habitantes y del Fondo de Compensación para los mayores. El estudio argumenta que las cantidades establecidas en un momento dado han quedado desfasadas para cumplir con su objetivo (nivelación vertical), y estima el volumen de recursos necesario para reestablecer el equilibrio. Igualmente el reparto de estos fondos de nivelación entre los diferentes municipios es mejorable si se quiere que sean equitativos (nivelación horizontal). Por ello se proponen diferentes acciones para una mayor equidad horizontal. Los elementos centrales son el indicador de gasto de cada municipio y el indicador de capacidad fiscal.

2. Más allá de estas aportaciones cabe señalar que en 2017 el Tribunal Constitucional ha puesto en cuestión la actual regulación del **IIVTNU** (impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana,

también conocido como plusvalía municipal) en el caso de que no haya habido incremento de valor, es decir, cuando el vendedor de una propiedad urbana lo hace por la misma o menor cantidad de cuando la compró. Esta doctrina que ya han comenzado a aplicar los tribunales obliga a una reforma del impuesto urgente. El IIVTNU supuso en 2016 un 5,5 % de los ingresos municipales españoles. La reforma debe recoger la doctrina del Tribunal Constitucional y dar seguridad y estabilidad a este impuesto claramente municipal, ya que grava el aumento de valor que se produce en las propiedades urbanas fruto de la acción urbanizadora y de mejora urbana de los ayuntamientos, aunque hay autores²⁷ que proponen su integración en la tributación general que grava las ganancias y pérdidas patrimoniales (IRPF o impuesto de sociedades). Con esta propuesta, junto con una mayor integración y protagonismo de los municipios en la participación en los grandes impuestos, se produciría una mayor integración de los ingresos municipales en el sistema fiscal local estatal, acercándonos al modelo alemán.

3. También es importante en el momento actual prestar atención a las transferencias corrientes y de capital de las comunidades autónomas a los entes locales. Por lo que se refiere a las corrientes, algunas comunidades autónomas han creado “fondos”, en general con cuantías discretas, para hacer efectivo el principio constitucional de la participación de los ayuntamientos y de otras entidades locales en los ingresos de la comunidad autónoma (llamados PICAS). La incidencia en los ingresos municipales es todavía baja, ya que el impacto de estos fondos en los ingresos de los ayuntamientos está por debajo en todo caso del 1 %.

El volumen de transferencias de las comunidades autónomas a los municipios fue en 2016 del 6,6 % de los ingresos totales de estos. Este porcentaje incluye todas las transferencias corrientes que en su mayor parte se destinan a prestación de servicios conveniados entre ambas Administraciones (muchas veces de competencia autonómica), siendo solo una pequeña proporción subvenciones incondicionadas destinadas a garantizar la autonomía municipal en la prestación de servicios locales. Por otro lado, la dispersión y heterogeneidad de las soluciones que se han puesto en marcha pueden llegar a incidir negativamente sobre el esquema general.

27. **Salvador BUENO MORA**, “Hacia una nueva fiscalidad municipal adecuada a las exigencias constitucionales e integrada en el sistema tributario estatal: el modelo alemán de corresponsabilidad fiscal”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 12, 2017.

4. Para acabar, es necesario repensar la financiación de las diputaciones de régimen común. Seguramente las reformas que se deben realizar en los ingresos de estos Gobiernos locales deben ser coherentes con el papel que dentro del conjunto local se decida que han de prestar. La posible ampliación competencial para adecuarlas a otras instituciones europeas similares requeriría de recursos más ligados a la actividad económica que se realiza en sus territorios. Alternativa o complementariamente deberían revisarse los criterios con los que distribuyen las transferencias, en la línea de lo propuesto por **Javier Suárez Pandiello**²⁸, introduciendo criterios de nivelación de gasto adecuados a la realidad de los servicios que se quiere que presten estas instituciones.

28. **Javier SUÁREZ PANDIELLO, Alfonso UTRILLA DE LA HOZ y Maite VILALTA FERRER**, *Informe sobre Financiación Local*, Fundación Democracia y Gobierno local, Madrid, 2009.

Evolución de las transferencias del Estado y de las comunidades autónomas a los municipios y a las entidades locales en el período 2001-2016

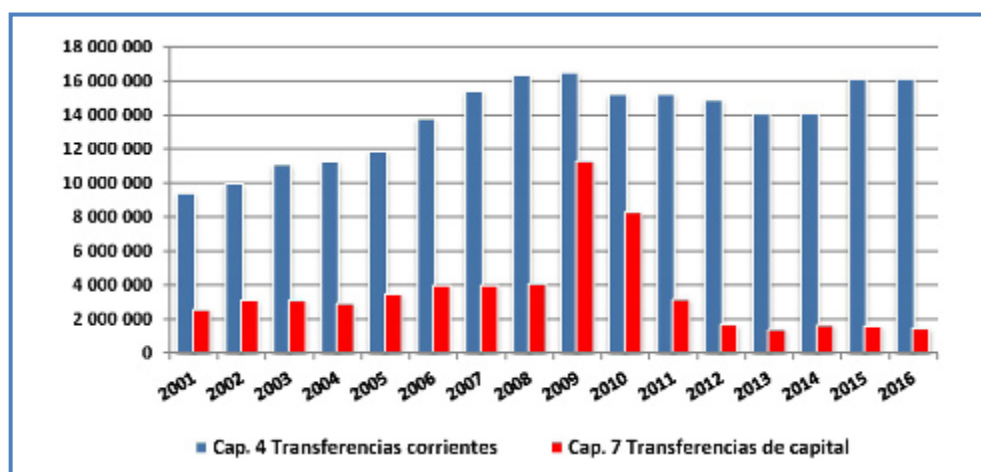
1. Las transferencias de otras Administraciones y los ingresos municipales

Como ya se ha comentado en el anterior capítulo, las transferencias del Estado, de las comunidades autónomas, así como, de manera más particular y con menor intensidad, de otros entes, constituyen una parte importante de los ingresos municipales. Por ello se destina este capítulo a analizar con más detalle el volumen, contenido y evolución de las mismas, para tener una radiografía de estos recursos que conjuntamente con los tributos propios conforman los recursos fundamentales de los municipios.

Las transferencias, en función del objeto al que se destinan sus recursos, se clasifican en dos tipos. Por un lado, las **transferencias corrientes**, que los presupuestos municipales incorporan en su capítulo 4 de ingresos, se destinan a financiar el gasto corriente de los servicios municipales. Por otro, las **transferencias de capital** son aquellas que reciben los ayuntamientos para financiar la inversión (obras y otras inversiones), y en este caso los presupuestos municipales las incorporan en el capítulo 7 de ingresos.

Las transferencias, sobre todo las corrientes, son una de las dos fuentes principales de ingresos municipales previstas en nuestro ordenamiento constitucional. El artículo 142 de la CE indica que “las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las comunidades autónomas”. Pues bien, las transferencias corrientes del Estado y de las comunidades autónomas son, o debieran ser, la participación de los entes locales en los ingresos del Estado y las comunidades autónomas.

Gráfico 3.1: Evolución del volumen de transferencias en los ingresos municipales
(miles de euros)

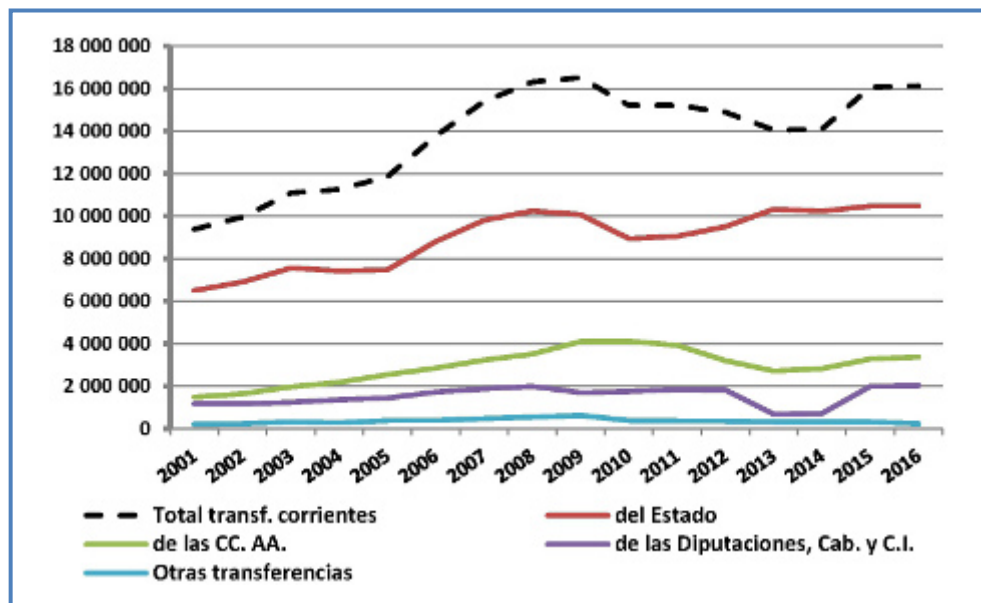


El conjunto de transferencias que recibieron los municipios españoles en 2016 superó los 17 500 millones de euros. Las transferencias crecieron un 47 % desde 2001 y tuvieron su volumen máximo en 2009, como se puede observar en el **Gráfico 3.1**. Por lo que se refiere a las **transferencias corrientes**, crecieron un 71,7 % entre 2001-2016. Las **de capital** decrecieron un 44 % en el mismo período. Los años 2009 y 2010 se produjeron aportaciones extraordinarias, en forma de transferencias de capital, para financiar inversiones locales. Se trata de los planes estatales llamados **FEIL** y **FEESL** a los que se ha aludido reiteradamente en otros capítulos de este estudio.

Las **transferencias corrientes** que nutren los ingresos municipales proceden mayoritariamente del Estado, seguido de las comunidades autóno-

mas y de las diputaciones (cabildos y *consells insulars* en el caso de las islas).

Gráfico 3.2: Evolución de la procedencia de las transferencias corrientes en los ingresos municipales, 2001-2016 (miles de €)

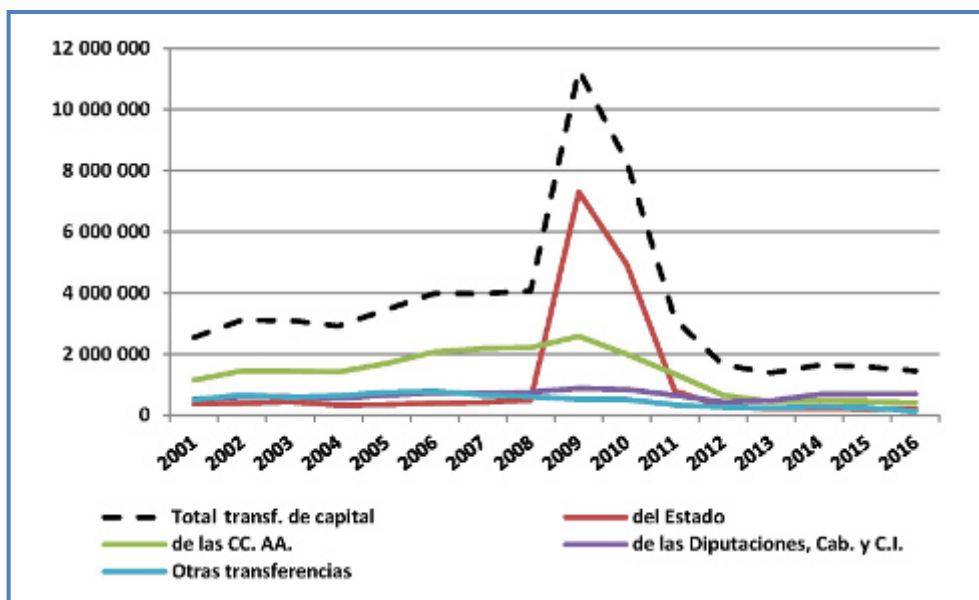


En el *Gráfico 3.2* se observa cómo han evolucionado las **transferencias corrientes** en el período 2001-2016 y la procedencia de las mismas. Las transferencias corrientes del Estado crecieron entre esas fechas (con unos años de inflexión —2010, 2011 y 2012—), un 61 %. Las transferencias corrientes de las comunidades autónomas lo hicieron en un 126 % (con inflexión en 2012, 2013 y 2014), y las de las diputaciones, un 72 % (con inflexión en 2013 y 2014).

Por lo que se refiere a las **transferencias de capital**, en el *Gráfico 3.3* se recoge su evolución y la procedencia de las mismas. En primer lugar destaca la importancia cuantitativa que supusieron los planes estatales de inversión local en 2009 y 2010, pero que no han tenido continuidad. En el período estudiado las transferencias de capital procedentes del Estado decrecieron un 42 %, las de las comunidades autónomas decrecieron un 65 %, y las de las diputaciones crecieron un 32 %. Una de las causas de la caída de la inversión local es la práctica desaparición de los recursos del Estado y de las comunidades autónomas destinados a la inversión local. En ese contexto,

con unos volúmenes moderados (700 millones de euros en 2016), solo se mantiene estable en el período la actividad de las diputaciones e instituciones similares, que en 2016 aportaron a los municipios el 50 % de las transferencias de capital para financiar inversiones locales. Estos entes locales son los únicos que entre el principio y el final del período estudiado han aumentado sus transferencias de capital a los municipios.

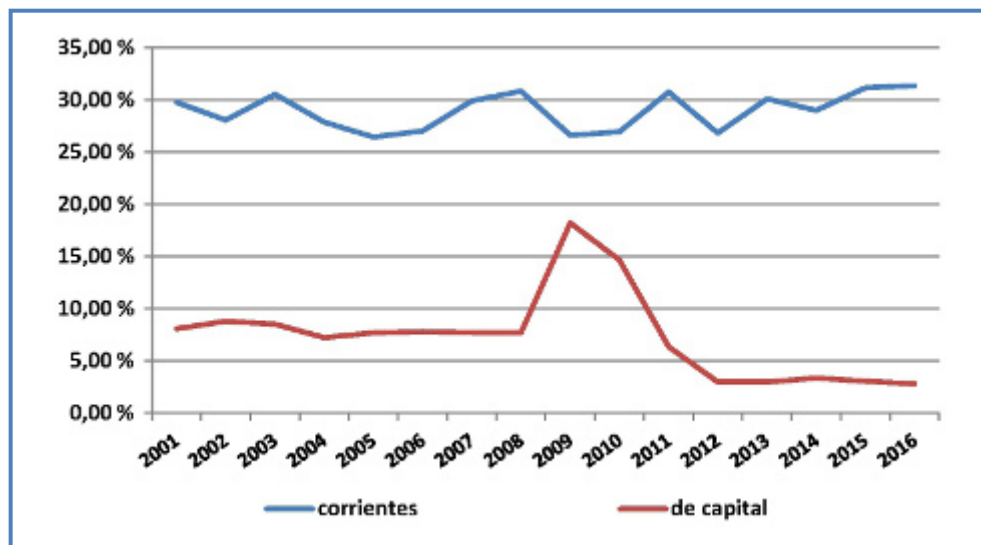
Gráfico 3.3: Evolución de la procedencia de las transferencias de capital en los ingresos municipales, 2001-2016 (miles de euros)



2. Impacto de las transferencias en los ingresos municipales

Interesa ahora analizar cuál es el impacto de las transferencias de otras Administraciones en los ingresos municipales. En su conjunto las transferencias supusieron en 2016 un 34,2 % de los ingresos municipales totales. Respecto a 2001 este porcentaje bajó (fue, en ese año, del 37,9 %), debido, sobre todo, a la reducción, en los últimos años, de las transferencias de capital del Estado y de las comunidades autónomas que financian la inversión local.

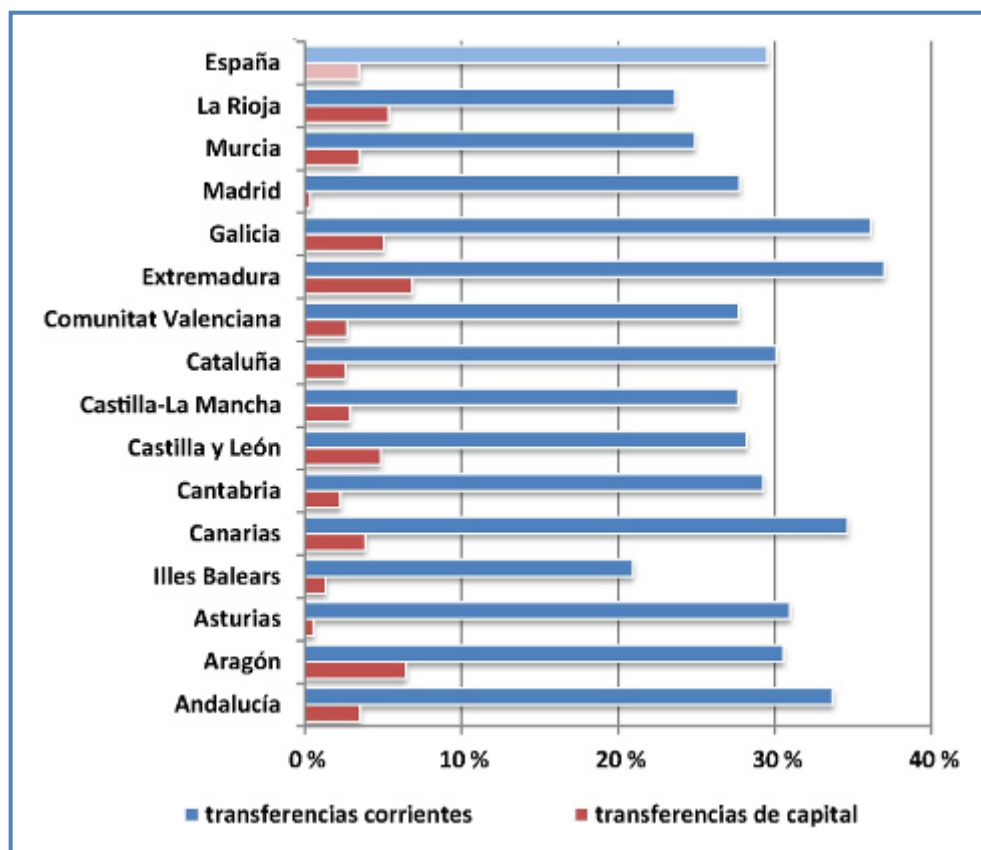
Gráfico 3.4: Impacto de las transferencias en los ingresos municipales, 2001-2016
(% de ingresos municipales)



En el **Gráfico 3.4** se puede ver la evolución del porcentaje de ingresos municipales totales que han supuesto las transferencias en el período 2001-2016. En el caso de las transferencias corrientes se produce un mantenimiento, con ligeras oscilaciones, del porcentaje, pero en el caso de las de capital, se observa que los últimos años su menor incidencia en los presupuestos municipales ha sido clara (y si cabe más notoria después de las aportaciones extraordinarias de 2009 y 2010).

En función de la estructura de ingresos de los diferentes municipios, y los diferentes territorios, el impacto de las transferencias de otras Administraciones en los ingresos totales municipales puede ser diferente. En **Gráfico 3.5** se muestra la media del impacto de las transferencias en los ingresos para los municipios de cada comunidad autónoma en la liquidación presupuestaria de 2016. Hay algunas comunidades autónomas (Galicia, Extremadura, Canarias, Andalucía, etc.) donde estas aportaciones representan un porcentaje mayor de los ingresos municipales.

Gráfico 3.5: Impacto de las transferencias en los ingresos municipales por comunidad autónoma en 2016 (% de ingresos municipales)

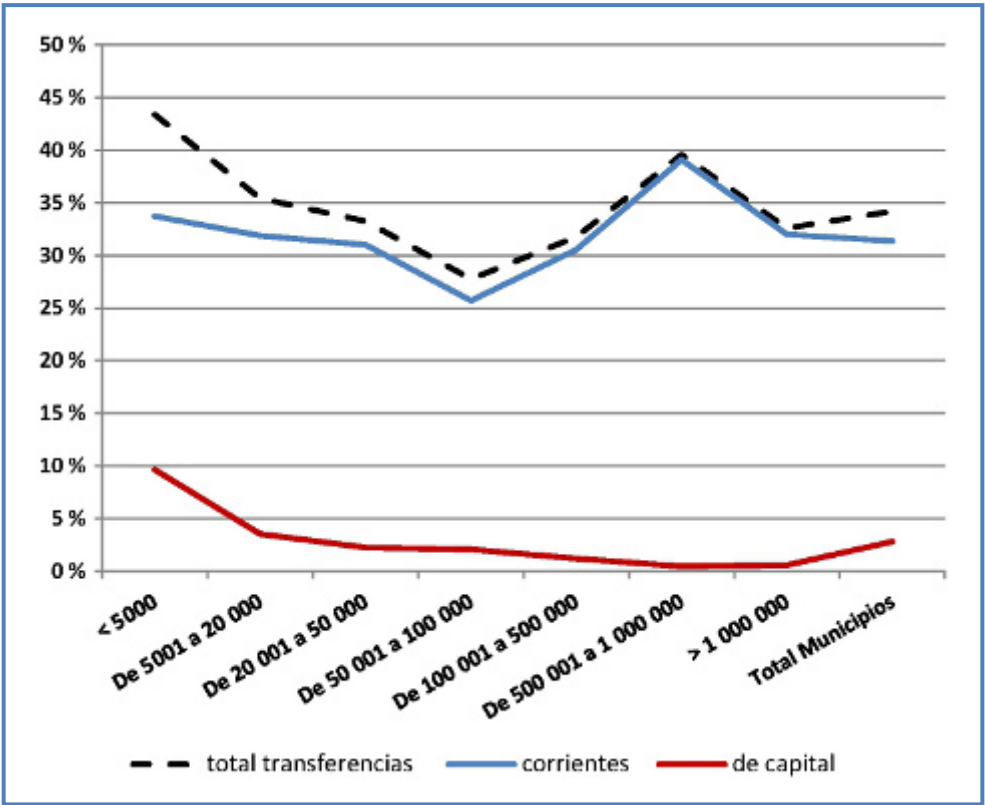


Si este impacto se analiza por tramos de municipios, para 2016, el resultado es que el impacto de las transferencias de otras Administraciones es más importante en los municipios de menos población, descendiendo a medida que aumenta la población. El porcentaje mínimo se da en los municipios comprendidos entre 50 000 y 100 000 habitantes. Por el contrario, en los municipios de más de 100 000 habitantes el porcentaje de ingresos que suponen las transferencias vuelve a aumentar. Todo ello se ve en el **Gráfico 3.6**.

En el caso de los municipios de poca población la importancia de las transferencias de capital es la causa del mayor peso de las transferencias totales en el conjunto de los presupuestos municipales, pero el caso de la menor incidencia de las transferencias en los ingresos de los municipios medianos (de 20 000 a 100 000 habitantes) se debe sobre todo a un menor

peso de las transferencias corrientes. Es un dato que se repite en los últimos años, en los municipios de esa franja de población: el peso de las transferencias en los ingresos municipales de los municipios de 20 000 a 50 000 y sobre todo de 50 000 a 100 000 habitantes es sustancialmente menor a los otros tramos.

Gráfico 3.6: Impacto de las transferencias en los ingresos municipales por tramos de municipios, en 2016 (% de ingresos municipales)



Para complementar esta visión se analiza el volumen de ingresos por habitante que reciben los municipios en concepto de transferencias de otras Administraciones. De esta manera se aporta otra referencia que permita contrastar las diferencias que en cuanto a impacto en los ingresos totales se han detectado. Aunque no hay que descartar otras variables (territorio, capacidad fiscal, etc.), no hay duda de que la población debiera ser el principal baremo a considerar de cara a la distribución de recursos.

En los **Gráficos 3.7 y 3.8** se trasladan las transferencias incorporadas a los ingresos municipales en euros por habitante por comunidades autónomas y por tramos de municipios. Se trata de una información ligeramente diferente a la del impacto en los ingresos municipales en el caso de las comunidades autónomas. Destaca **Cataluña**, seguida de **Extremadura, Canarias, Aragón y Andalucía**, que son las comunidades autónomas donde los ingresos por transferencias por habitante son más importantes. En **La Rioja, Extremadura y Aragón** las transferencias de capital revisten una cierta importancia.

Por tramos de municipios, se confirma que los municipios comprendidos entre 50 000 y 100 000 habitantes son los que tienen menos ingresos por transferencias por habitante. Un dato que parece significativo de cara a la revisión del sistema de financiación local.

Gráfico 3.7: Ingresos municipales por transferencias por CC. AA., en 2016
(euros/habitante)

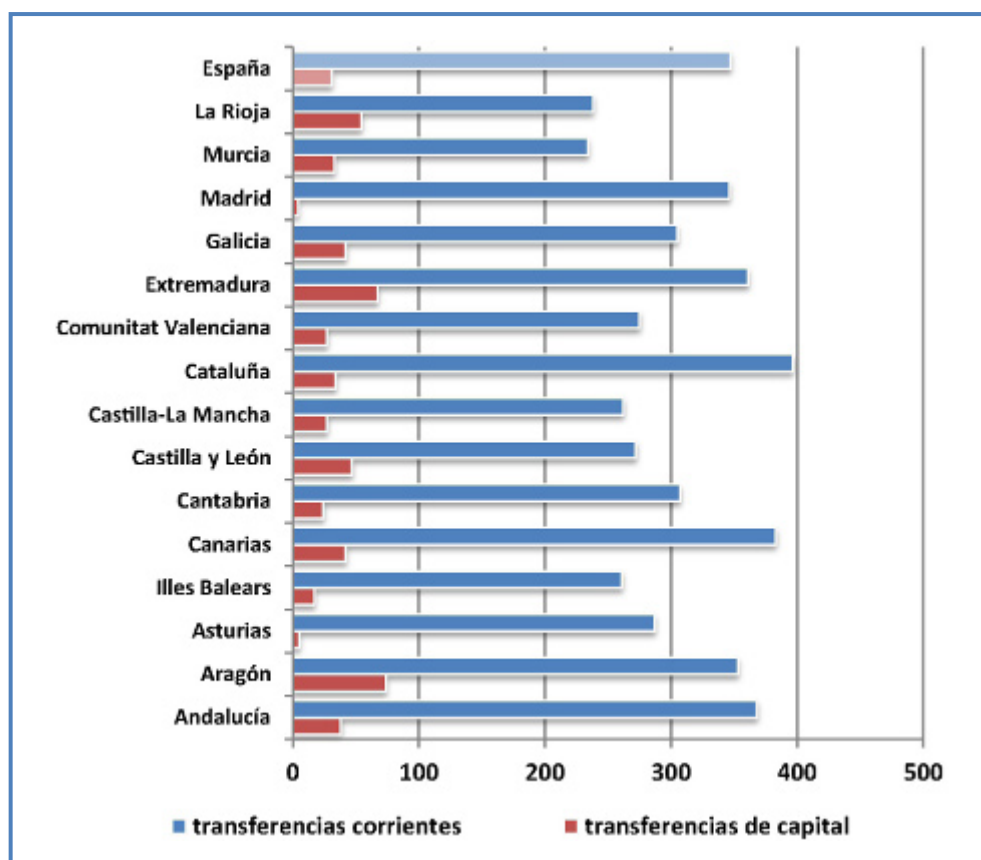
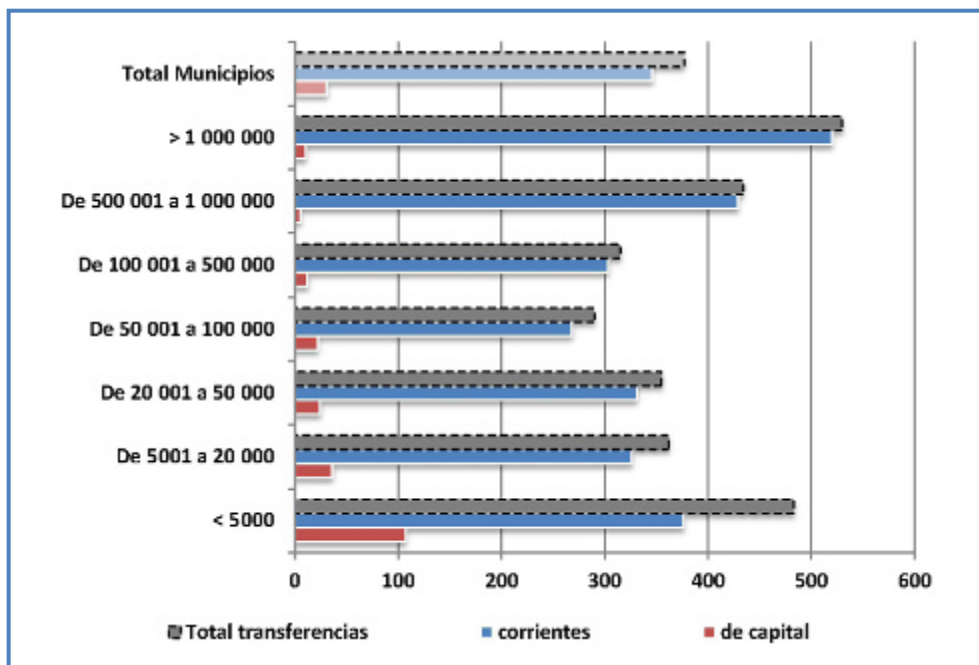


Gráfico 3.8: Ingresos municipales por transferencias en tramos de municipios en 2016 (euros/habitante)

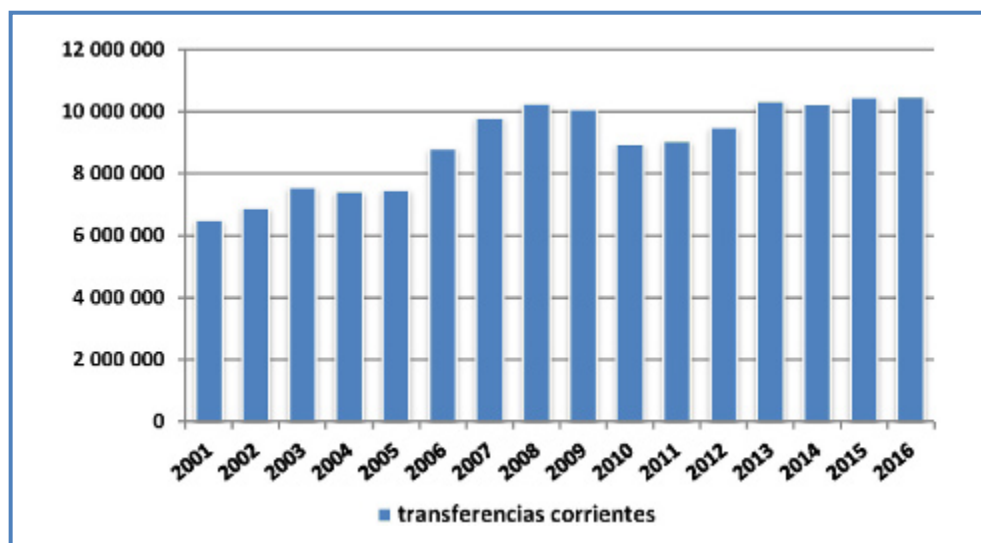


3. Transferencias corrientes del Estado a los municipios

Las **transferencias corrientes del Estado** a los municipios constituyen el grueso de las **transferencias no condicionadas** que reciben y responden a la previsión constitucional de participación de la Hacienda local en los ingresos del Estado. Las transferencias corrientes del Estado concretan la previsión constitucional (artículo 142 de la CE) que rige e inspira la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL). Las transferencias corrientes del Estado se instrumentan a través de la llamada PIE (participación en los ingresos del Estado). Estas transferencias constituyeron en 2016 un 65 % del conjunto de transferencias corrientes que reciben los municipios.

En primer lugar se analiza la evolución de las transferencias corrientes del Estado a los municipios. En el **Gráfico 3.9** se puede ver el volumen de las transferencias del Estado y su evolución para el período estudiado. Estas transferencias crecieron hasta 2008 de manera importante (sobre todo en 2006 y 2007) y decrecieron durante los años de mayor consolidación fiscal (2010 y 2011), estabilizándose en los últimos años por encima de 10 000 millones de euros.

Gráfico 3.9: Evolución de las transferencias corrientes del Estado a los municipios
(miles de euros)



El impacto de las transferencias corrientes del Estado en los ingresos municipales se ha mantenido alrededor del 20 % del total de ingresos municipales, como se puede observar en el **Gráfico 3.10**. Se constata que las transferencias corrientes del Estado suponen una importante fuente de ingresos municipales, no condicionados, que se ha mantenido en el tiempo. Son este tipo de ingresos los que constituyen (conjuntamente con los tributos propios) la base de la autonomía financiera municipal. Es por ello que interesa ver su impacto y distribución, en los diferentes tipos de municipios y comunidades autónomas.

Así, en los **Gráficos 3.11 y 3.12** se refleja la media de ingresos por habitante que suponen las transferencias corrientes del Estado en los ingresos de los municipios para cada comunidad autónoma y para cada tramo de municipios. Del análisis conjunto la conclusión es que los municipios de más población, concretamente los de más de 500 000 habitantes (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Málaga), reciben transferencias del Estado muy superiores (en euros por habitante) al resto de los municipios. Consecuentemente las comunidades autónomas de **Madrid y Cataluña**, así como las otras que tienen municipios de más de 500 000 habitantes (**Andalucía, Aragón, Comunitat Valenciana**), reflejan este hecho. Este sesgo no parece sustentarse en unas mayores competencias de estos tramos de municipios en relación con los inmediatamente inferiores, que han de prestar

prácticamente los mismos servicios (claramente, desde los 50 000 habitantes, que deben abordar el transporte público colectivo, por ejemplo).

Gráfico 3.10: Evolución de las transferencias corrientes del Estado a los municipios
(% de ingresos municipales)

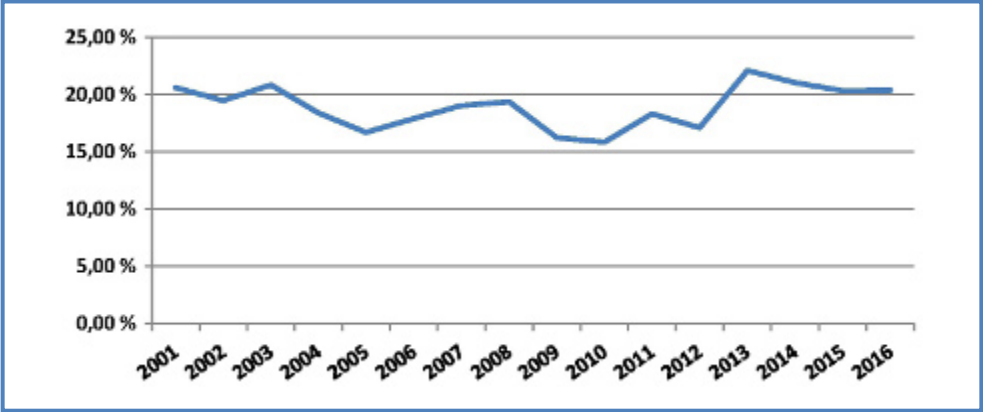
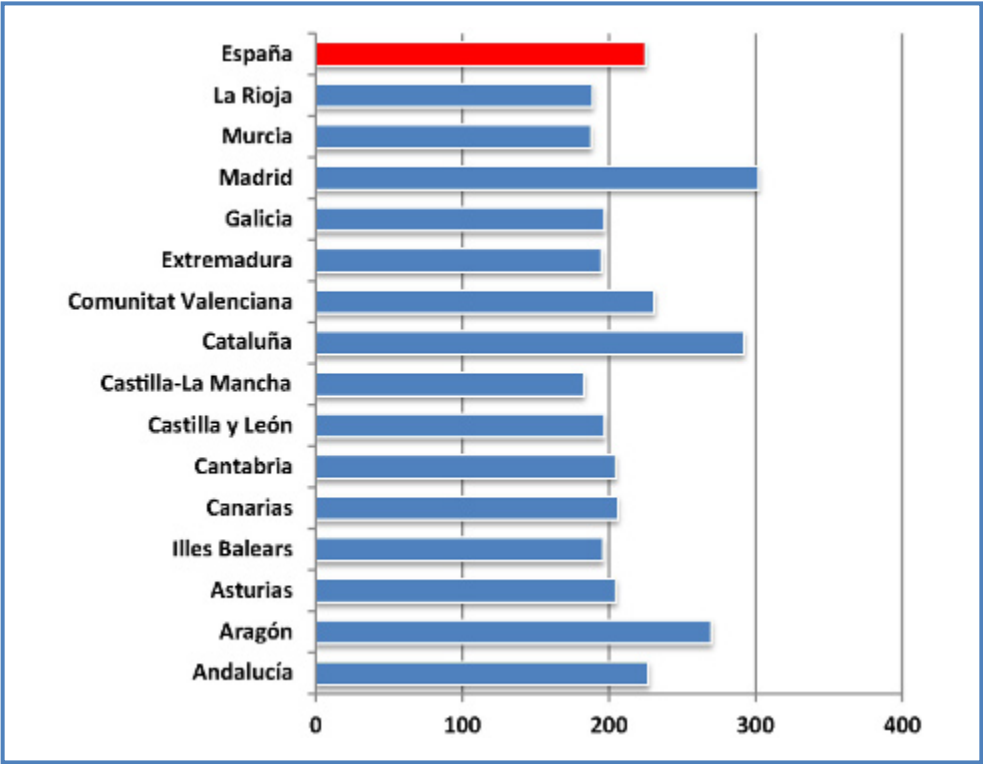
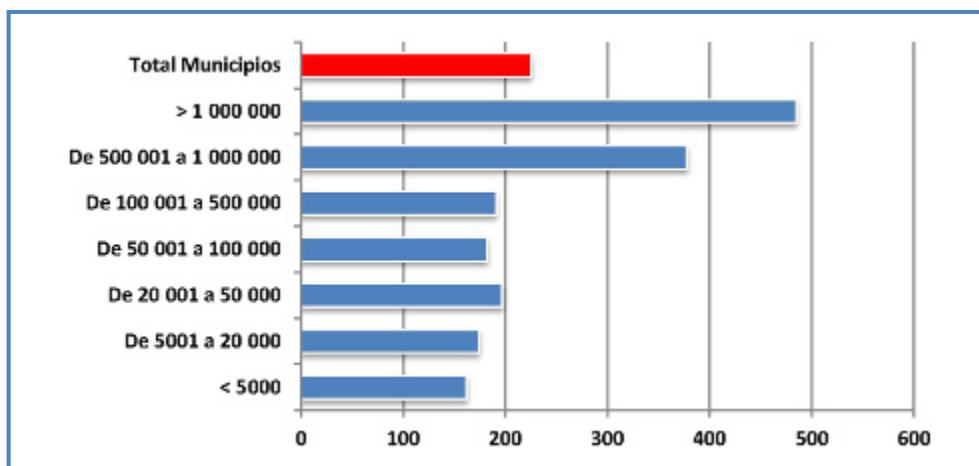


Gráfico 3.11: Ingresos municipales por transferencias corrientes del Estado, por CC. AA., en 2016 (euros/habitante)



En el capítulo de evolución del gasto municipal se ha visto cómo los municipios comprendidos entre 100 000 y 500 000 habitantes tuvieron en 2016 un gasto por habitante sensiblemente inferior a la media. Una menor transferencia del Estado a este grupo de municipios en relación con los de más población parece estar relacionada con ese menor gasto por habitante. Parece un tema importante, ya que estos municipios, más allá de que en ellos resida un 36 % de la población española, juegan un importante rol de articulación regional y territorial, y se podría decir que están peor financiados. Bien es verdad que a partir de 2003 los municipios de más de 75 000 habitantes también reciben participaciones sobre algunos impuestos estatales, que en este análisis no se han contabilizado como transferencias. Esas participaciones representan un porcentaje de ingresos municipales muy marginal, pero en todo caso, de contabilizarlos, el resultado agrandaría la brecha de ingresos por transferencias de los municipios de más de 75 000 habitantes respecto a los municipios de menos de ese umbral de población.

Gráfico 3.12: Ingresos municipales por transferencias corrientes del Estado, por tramos de municipios, en 2016 (euros/habitante)



4. Transferencias de las comunidades autónomas a los municipios y las entidades locales

Las **transferencias corrientes de las comunidades autónomas** a los municipios en el período 2001-2016 crecieron un 126,4 % y fueron de 3383 millones de euros en 2016. Hay que tener en cuenta que durante estos años, sobre todo hasta 2008, se produce una eclosión de traspasos a las comuni-

dades autónomas y un aumento de servicios en los que participan de una manera u otra los ayuntamientos (servicios sociales, por ejemplo) que dan lugar a transferencias condicionadas a los municipios. A partir de 2010 comienza el declive a consecuencia de la consolidación fiscal de los presupuestos de las comunidades autónomas para recuperar el nivel de 2007 en 2016. Su evolución se recoge en el **Gráfico 3.13**.

Por lo que respecta a la evolución de las **transferencias de capital de las comunidades autónomas** a los municipios, que son aquellas que financian inversiones, en el **Gráfico 3.14** se ve su evolución. Tras un crecimiento importante hasta 2009, se produce un brusco declive que coincide con la bajada de la inversión local que se estudiará en el próximo capítulo.

Pese a lo reducido de su volumen, las transferencias de capital siguen siendo importantes a la hora de financiar la inversión local, como se puede observar en la **Tabla 3.1**, en la que se recogen el montante total de la inversión local para 2016, las transferencias de la comunidad autónoma para este fin, y el porcentaje que estas transferencias suponen para cada comunidad sobre el conjunto de la inversión local.

Gráfico 3.13: Evolución de las transferencias corrientes de las CC. AA. a los municipios (miles de euros)

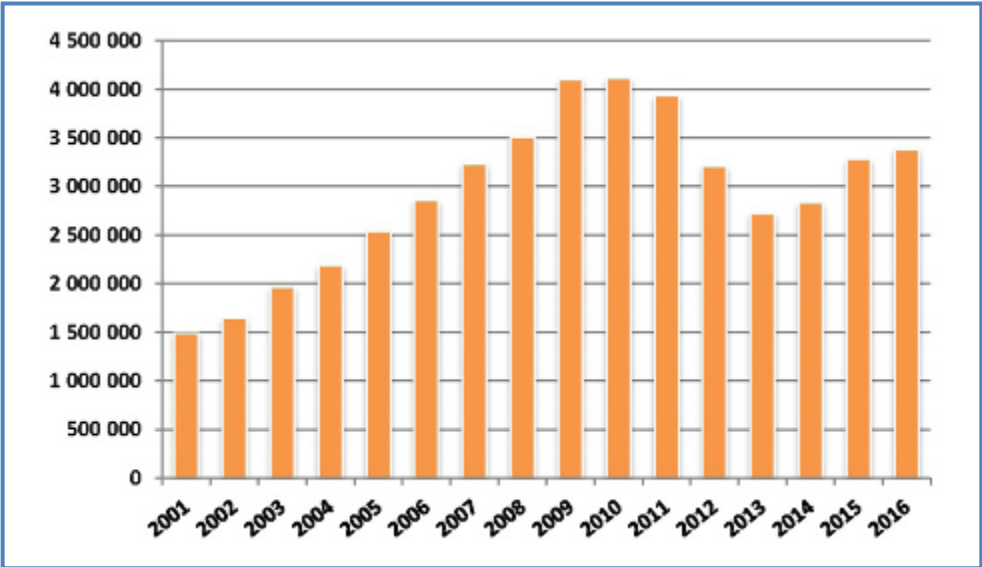
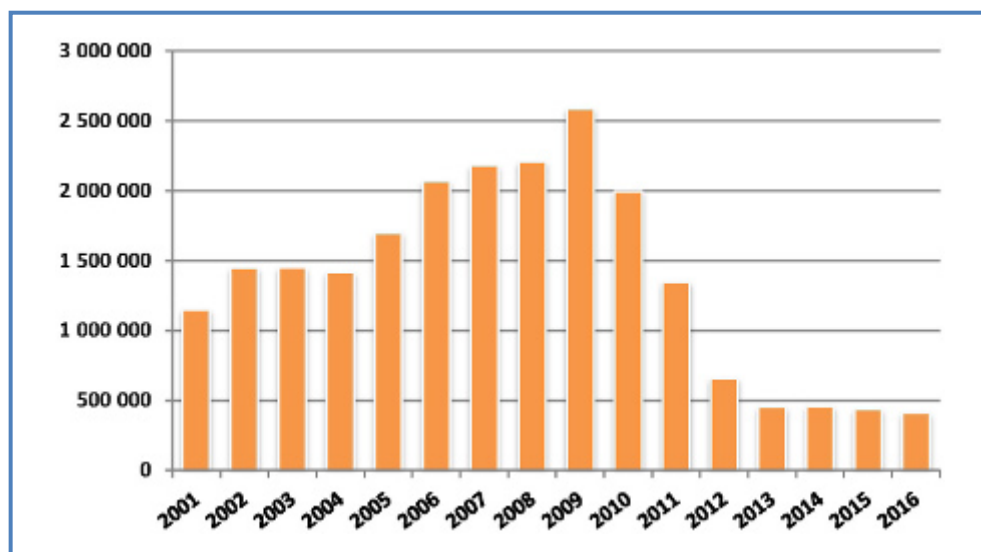


Gráfico 3.14: Evolución de las transferencias de capital de las CC. AA. a los municipios (miles de euros)



En algunas comunidades autónomas, como **Canarias, La Rioja, Illes Balears, Murcia o Cantabria**, las transferencias de las comunidades autónomas a las diferentes entidades locales son una parte importante de la financiación de la inversión local. En el caso de las islas estos datos incluyen las transferencias a los cabildos y los *consells insulars*, pero en el resto de los casos corresponden a comunidades autónomas uniprovinciales donde la ejecución de la inversión local corre a cargo casi exclusivamente de los municipios.

A continuación se analiza el **impacto medio** que ha tenido en 2016 el volumen de transferencias corrientes y de capital de cada comunidad autónoma a las entidades locales de su territorio **sobre el conjunto de ingresos locales**. Para ello, en este caso, se utilizan los datos de las transferencias a todas las entidades locales. Incluyendo otras entidades locales, aparte de los municipios, se quiere evaluar de manera más completa el esfuerzo que hace cada comunidad autónoma con el nivel local. Las comunidades autónomas han optado por desarrollar modelos de planta local diferenciados que incorporan en algunos casos entes que tienen un cierto protagonismo (como pueden ser, en el caso de Cataluña y Aragón, las comarcas). Con la inclusión del conjunto de entidades locales, los diferentes modelos territoriales y las opciones políticas de cada comunidad autónoma quedan más integrados en el análisis.

Tabla 3.1: Transferencias de capital de CC. AA. a EE. LL. e inversión local en 2016
(miles de euros)

CCAA 2016	Transferencias de capital CCAA a EELL	Inversión local	% de Transferencias de capital a EELL sobre Inversión local
<i>Canarias</i>	329.482	374.994	87,86%
<i>La Rioja</i>	21.020	40.196	52,29%
<i>Illes Balears</i>	97.748	188.657	51,81%
<i>C. Murcia</i>	32.891	75.668	43,47%
<i>Cantabria</i>	16.907	41.967	40,29%
<i>Castilla y León</i>	118.213	407.382	29,02%
<i>Navarra</i>	17.384	62.025	28,03%
<i>Galicia</i>	71.776	301.128	23,84%
<i>Asturias</i>	14.702	61.889	23,76%
España	1.102.815	6.074.732	18,15%
<i>Andalucía</i>	130.672	815.893	16,02%
<i>Catalunya</i>	157.089	1.245.316	12,61%
<i>Aragón</i>	16.721	197.710	8,46%
<i>Extremadura</i>	10.409	160.815	6,47%
<i>País Vasco</i>	36.425	573.891	6,35%
<i>C. Valenciana</i>	23.023	541.834	4,25%
<i>Castilla La Mancha</i>	2.731	180.844	1,51%
<i>C. Madrid</i>	5.623	772.104	0,73%

En la **Tabla 3.2**, se ve cómo en las comunidades autónomas de **Extremadura, Cantabria, Andalucía, País Vasco y Galicia** el impacto del conjunto de transferencias de los Gobiernos autonómicos a los locales supera el 10 % de los ingresos de estos. Por el contrario, en la **Comunitat Valenciana** y en la de **Madrid** este porcentaje no llega ni al 4 %. Este análisis aporta una primera fotografía de la importancia de las transferencias autonómicas en los ingresos locales²⁹.

29. En esta tabla no se incluye Navarra, ya que su régimen de financiación incluye la participación de sus entes locales en los ingresos del Estado, que la Comunidad canaliza conjuntamente con otras transferencias financiadas por sus ingresos propios, por lo que los datos no resultan comparables. En el caso de Canarias y de las Illes Balears, las transferencias de los respectivos Gobiernos autonómicos a los cabildos y a los *consells insulars* distorsionarían el análisis, al no tratarse, como ya hemos comentado en otros apartados, de entidades locales al uso.

Visto el impacto de las transferencias de las comunidades autónomas en la inversión local y en los ingresos municipales, el análisis se centra ahora en ver el **esfuerzo financiero relativo que hacen las comunidades autónomas respecto al nivel local**. El conjunto de transferencias de las comunidades autónomas a los entes locales en su conjunto, es decir, contabilizando las corrientes y las de capital, representan porcentajes muy pequeños del gasto total de las comunidades autónomas, como se puede ver en la **Tabla 3.3**. Para Canarias, Illes Balears y Navarra cabe recordar, como ya hemos advertido, su peculiar sistema de financiación y sus instituciones intermedias, por lo que la primera Comunidad en porcentaje de gasto local en relación con sus gastos totales es **Andalucía** (5,42 %, en 2016).

Ahora bien, en un análisis que tenga como objetivo final ver cómo han desarrollado las comunidades autónomas la previsión constitucional de participación de las Haciendas locales en los ingresos de la comunidad autónoma (artículo 142 de la CE), interesa poner el foco en las transferencias corrientes, y especialmente en aquellas no condicionadas. Por ello, seguidamente se analizan las transferencias corrientes (condicionadas y no condicionadas) y qué porcentaje representan de los ingresos tributarios de cada comunidad autónoma, para, de esta manera, medir el esfuerzo que las comunidades autónomas están haciendo para dar respuesta a la previsión constitucional.

Tabla 3.2: Impacto de las transferencias de las CC. AA. en los ingresos de las EE. LL. en 2016 (miles de euros)

CCAA 2016	Ingresos locales	Transferencias corrientes CCAA a EELL	% sobre Ingresos Locales	Transferencias de capital CCAA a EELL	% sobre Ingresos Locales	TOTAL Transferencias CCAA a EELL	% sobre Ingresos Locales
<i>Extremadura</i>	1.299.132	165.547	12,74%	12.675	0,98%	178.222	13,72%
<i>Cantabria</i>	627.422	65.792	10,49%	13.336	2,13%	79.128	12,61%
<i>Andalucía</i>	10.754.774	1.207.328	11,23%	100.555	0,93%	1.307.883	12,16%
<i>País Vasco*</i>	2.379.392	236.465	10,02%	30.904	1,30%	269.369	11,32%
<i>Galicia</i>	2.690.451	243.075	9,03%	42.132	1,57%	285.207	10,60%
<i>La Rioja</i>	321.994	16.662	5,17%	14.237	4,42%	30.899	9,60%
<i>Asturias</i>	970.795	88.453	8,91%	4.839	0,50%	91.292	9,40%
<i>Aragón</i>	1.747.015	116.733	6,68%	33.282	1,91%	150.015	8,59%
<i>Castilla y León</i>	2.995.870	218.343	7,28%	23.959	0,80%	242.302	8,08%
<i>Cataluña</i>	11.984.272	792.559	6,61%	128.303	1,07%	920.862	7,68%
España	73.335.742	4.981.545	6,79%	622.895	0,85%	5.604.440	7,64%
<i>C. Murcia</i>	1.377.880	65.165	4,73%	32.041	2,33%	97.206	7,05%
<i>Castilla La Mancha</i>	2.324.821	130.777	5,63%	10.971	0,47%	141.748	6,10%
<i>C. Valenciana</i>	5.705.967	188.429	3,30%	23.775	0,42%	212.204	3,72%
<i>C. Madrid</i>	8.104.412	290.413	3,58%	9.979	0,12%	300.392	3,71%

* Estimación de ingresos locales depurando los no comparables de las diputaciones forales.

Tabla 3.3: Transferencias de CC. AA. a EE. LL. y gasto total CC. AA. (miles de €) en 2016

CCAA 2016	Gasto Total CCAA	Transferencias corrientes CCAA a EELL	Transferencias de capital CCAA a EELL	TOTAL Transferencias CCAA a EELL	% sobre Gasto Total CCAA
<i>Canaries</i>	7.308.826	559.454	329.482	888.936	12,16%
<i>Illes Balears</i>	4.394.118	301.400	97.748	399.148	9,08%
<i>Navarra</i>	3.966.599	269.670	17.384	287.054	7,24%
<i>Andalucía</i>	25.930.398	1.275.563	130.672	1.406.235	5,42%
<i>Extremadura</i>	4.451.561	175.672	10.409	186.081	4,18%
<i>Cantabria</i>	2.383.122	67.667	16.907	84.574	3,55%
<i>España*</i>	168.840.533	4.652.586	1.102.815	5.755.401	3,41%
<i>Galicia</i>	10.154.973	238.091	71.776	309.867	3,05%
<i>Catalunya</i>	30.951.839	724.181	157.089	881.270	2,85%
<i>Castilla y León</i>	8.720.492	117.342	118.213	235.555	2,70%
<i>Aragón</i>	4.919.933	112.350	16.721	129.071	2,62%
<i>Asturias</i>	3.948.082	78.050	14.702	92.752	2,35%
<i>La Rioja</i>	1.406.112	13.045	21.020	34.065	2,14%
<i>País Vasco</i>	10.334.985	168.830	36.425	205.255	1,99%
<i>Castilla La Mancha</i>	7.140.601	125.459	2.731	128.190	1,80%
<i>C. Murcia</i>	5.057.746	49.465	32.891	82.356	1,63%
<i>C. Valenciana</i>	17.768.246	172.702	23.023	195.725	1,10%
<i>C. Madrid</i>	20.002.899	203.646	5.623	209.269	1,05%

* Total de gastos de todas las CC. AA., incluidas Ceuta y Melilla.

En primer lugar, en la **Tabla 3.4** se recoge el porcentaje que estas transferencias corrientes de las comunidades autónomas representan sobre los recursos propios de las comunidades autónomas (capítulos 1, 2, y 3 de ingresos de sus presupuestos liquidados en 2016). **Canarias, Extremadura, Illes Balears, Andalucía y Navarra** tienen un porcentaje alto de sus ingresos que se transfiere a los entes locales. Si exceptuamos los casos de los archipiélagos y de Navarra³⁰, solo **Extremadura y Andalucía** destinan a los entes locales (en modo de transferencias corrientes) porcentajes importantes de sus ingresos tributarios (por encima del 5 %).

Siguiendo con el análisis de las **transferencias corrientes de las comunidades autónomas**, cabe señalar que la mayoría de las transferencias corrientes de las comunidades autónomas a las entidades locales son de carácter condicionado, es decir, están sujetas a finalidades establecidas por la comunidad autónoma, o en el mejor de los casos, establecidas de mutuo acuerdo por el Gobierno autonómico y los municipios, para la prestación de determinados servicios (no siempre de competencia local). Por lo tanto, se trata de recursos a justificar, y existe un control del gasto por parte de las

30. Ver la nota 29.

comunidades autónomas. En este caso no se puede entender que estas transferencias respondan al carácter de participación en los ingresos de la comunidad autónoma al que alude el artículo 142 de la CE.

Tabla 3.4: Transferencias corrientes de las CC. AA. a EE. LL. e ingresos tributarios de las CC. AA. en 2016 (miles de euros)

CCAA 2016	Ingresos tributarios CCAA	Transferencias corrientes CCAA a EELL	% sobre Ingresos Tributarios CCAA
<i>Canaries</i>	2.975.514	559.454	18,80%
<i>Extremadura</i>	1.861.859	175.672	9,44%
<i>Illes Balears</i>	3.261.443	301.400	9,24%
<i>Andalucía</i>	15.409.224	1.275.563	8,28%
<i>Navarra</i>	3.325.605	269.670	8,11%
<i>Cantabria</i>	1.388.861	67.667	4,87%
España**	101.807.799	4.652.586	4,57%
<i>Galicia</i>	5.590.125	238.091	4,26%
<i>Catalunya</i>	20.168.991	724.181	3,59%
<i>Aragón</i>	3.223.189	112.350	3,49%
<i>Castilla La Mancha</i>	3.773.238	125.459	3,32%
<i>Astúries</i>	2.507.478	78.050	3,11%
<i>Castilla y León</i>	5.286.207	117.342	2,22%
<i>País Vasco*</i>	8.736.213	168.830	1,93%
<i>La Rioja</i>	717.170	13.045	1,82%
<i>C. Murcia</i>	2.786.460	49.465	1,77%
<i>C. Valenciana</i>	10.509.853	172.702	1,64%
<i>C. Madrid</i>	18.745.317	203.646	1,09%

* Estimación a partir de las transferencias de las diputaciones forales.

** Total de ingresos tributarios de todas las CC. AA., incluidas Ceuta y Melilla.

Diferentes autores que han estudiado el desarrollo de las llamadas PICAS (Participaciones en los Ingresos de las Comunidades Autónomas), como es el caso de **Jesús Ramos Prieto**³¹, señalan que para que una transferencia pueda considerarse una “participación” debe tratarse de una financiación no condicionada, sin obligación por parte de la entidad local de justificación de su destino. Para que estas transferencias se consideren auténticas PICAS, se valora también que tengan mecanismos transparentes de distribución (el modo de reparto entre los diferentes entes locales) y actualización (un % de los ingresos propios autonómicos, por ejemplo), de ma-

31. **Jesús RAMOS PRIETO**, *La participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas*, Serie Claves del Gobierno Local, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009.

nera que los municipios puedan realizar su programación económica a medio y largo plazo. Asimismo, las PICAS deberían afectar a todos los municipios y no solo a los de un determinado tramo de población o a los de determinadas características.

Benjamí Anglès Juanpere ha estudiado exhaustivamente todas las **transferencias no condicionadas** de las comunidades autónomas a los municipios independientemente de si con los criterios antes expuestos estamos ante una verdadera participación. Lo ha hecho para las comunidades autónomas de régimen común³² (régimen de financiación general), así como para las forales³³. Es un trabajo interesante y completo que detalla todas y cada una de las transferencias, así como una descripción de los diferentes fondos y sistemas de reparto. Más allá de constatar que hay varias comunidades autónomas que no tienen establecidas transferencias incondicionadas a los municipios, el trabajo señala que el porcentaje de transferencias incondicionadas sobre el conjunto de transferencias autonómicas de régimen común a los entes locales (que ya se ha visto que, en general, es discreto) es, en general, bajo. Solo **Extremadura, Cantabria y Cataluña** (independientemente del volumen total de transferencias) tienen una mayoría de transferencias incondicionadas en relación con el conjunto de transferencias corrientes de las comunidades autónomas a los municipios. Este mismo autor ha analizado esta cuestión en el caso de las comunidades forales³⁴, llegando a la conclusión de que en el caso del País Vasco, como en Navarra, la inmensa mayoría de las transferencias son incondicionadas.

Utilizando la información trabajada por este autor en relación con las transferencias de las comunidades autónomas a los municipios que considera incondicionadas (en función de cómo están reguladas en la respectiva normativa autonómica), y para dar cuenta de la poca importancia que las **transferencias no condicionadas** tienen respecto a los ingresos propios de las comunidades autónomas de régimen común, se muestra en la **Tabla 3.5**³⁵

32. **BENJAMÍ ANGLÈS JUANPERE**, “Naturaleza y evolución de las PICAS en las comunidades autónomas de régimen común”, *Crónica Tributaria*, 163, 2017.

33. **BENJAMÍ ANGLÈS JUANPERE**, “Naturaleza y evolución de las transferencias municipales en los Territorios Forales”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 111, mayo-agosto 2018.

34. Ver la nota 33.

35. Transferencias incondicionadas de las comunidades autónomas extraídas de la tabla 16 del trabajo citado en la nota 32.

el porcentaje que representan estas transferencias respecto a los ingresos tributarios de las respectivas comunidades autónomas.

Exceptuando el caso especial de Canarias, solo **Andalucía y Galicia** superan el 2 % de sus ingresos tributarios destinados a transferencias incondicionadas a los municipios. En la mayoría de comunidades autónomas los porcentajes no llegan al 1 %.

Tabla 3.5: Transferencias no condicionadas de las CC. AA. a los municipios, porcentaje respecto a ingresos tributarios CC. AA. en 2016
(miles de euros)

CCAA 2016	Ingresos tributarios CCAA	Transferencias incondicionadas CCAA a municipios*	% sobre Ingresos Tributarios CCAA
Canarias	2.975.514	226.616	7,62%
Andalucía	15.409.224	480.000	3,12%
Galicia	5.590.125	120.626	2,16%
Extremadura	1.861.859	35.668	1,92%
Castilla y León	5.286.207	72.333	1,37%
Cantabria	1.388.861	15.202	1,09%
La Rioja	717.170	6.699	0,93%
Illes Balears	3.261.443	24.159	0,74%
Aragón	3.223.189	17.500	0,54%
Catalunya	20.168.991	86.303	0,43%
Asturias	2.507.478	6.000	0,24%
C. Madrid	18.745.317	1.404	0,01%
Castilla La Mancha	3.773.238	0	0,00%
C. Murcia	2.786.460	0	0,00%
C. Valenciana	10.509.853	0	0,00%

* Datos del trabajo citado de Benjamí Anglès Juanpere.

Efectivamente, uno de los múltiples problemas de la financiación local es que las PICAS son, en el conjunto de los ingresos municipales, marginales, y la crisis no ha hecho más que agravar esta situación. Los diferentes autores que han estudiado el tema coinciden en la dispersión de criterios en el desarrollo de las PICAS. Al ser de iniciativa autonómica (el regulador estatal no ha legislado unos criterios mínimos, aunque hay autores que defienden una posible iniciativa estatal), cada comunidad autónoma ha desarrollado su propio modelo. En general tiene una baja dotación, y no se ha demostrado eficaz a la hora de garantizar una financiación mínima para la prestación de servicios municipales y una cierta autonomía municipal en el

gasto. Desde el punto de vista de las comunidades autónomas, no podemos obviar que el sistema de financiación autonómico es objeto de diferentes críticas y reivindicaciones que piden su modificación, asunto que no favorece un desarrollo general de las PICAS.

5. Participación de las Haciendas locales en los ingresos del Estado y de las comunidades autónomas, PIE y PICAS

Para acabar, merece la pena estudiar en conjunto las **transferencias no condicionadas del Estado y de las comunidades autónomas**, para ver cuál es el resultado y alcance territorial de la participación de los municipios en los ingresos de estas instancias. Estas participaciones, conjuntamente con los ingresos propios tributarios, debieran garantizar la autonomía local y la financiación de un mínimo de servicios locales establecidos en la legislación local.

Tabla 3.6: Ingresos municipales procedentes de transferencias no condicionadas del Estado y de las CC. AA., en 2016 (euros/habitante)

CC.AA.		PIE	PICAS*	TOTAL Participacion en ingresos
Comunidades Autónomas de régimen común	Andalucía	242,4	57,2	299,6
	Aragón	297,6	13,4	311,0
	Asturias	228,6	5,8	234,4
	Illes Balears	214,7	21,8	236,5
	Canarias	213,3	107,8	321,1
	Cantabria	219,1	26,1	245,2
	Castilla León	217,0	29,6	246,6
	Castilla La Mancha	193,8	0,0	193,8
	Catalunya	315,3	11,5	326,8
	Comunitat Valenciana	245,4	0,0	245,4
	Extremadura	205,8	32,8	238,6
	Galicia	212,1	44,4	256,5
	Madrid	348,2	0,2	348,4
	Murcia	205,9	0,0	205,9
	La Rioja	211,6	21,2	232,8
Territorios Forales	Navarra	0,0	319,4	319,4
	Álava	0,0	437,8	437,8
	Guipúzcoa	0,0	638,3	638,3
	Vizcaya	0,0	718,1	718,1

* Datos del trabajo citado de Benjamí Anglès Juanpere.

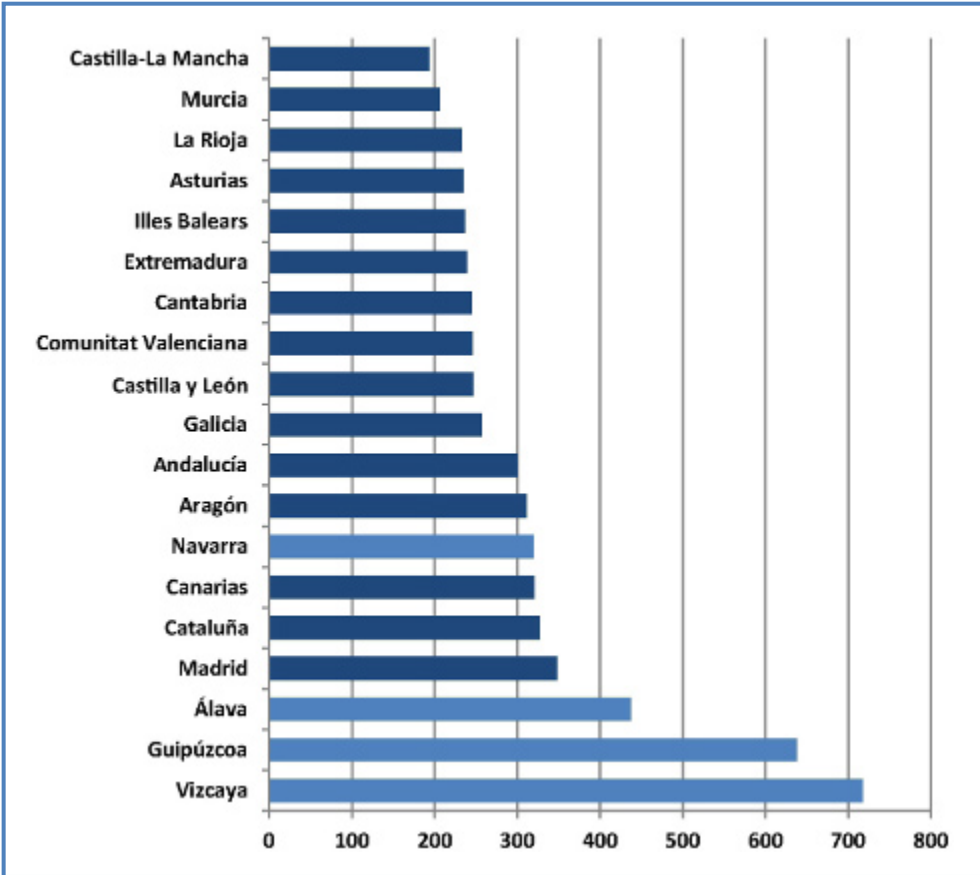
Para ello se ha calculado la distribución de la PIE estatal por comunidades autónomas para el año 2016. En este caso, solo los recursos destinados a los ayuntamientos. No es el momento aquí de explicar el sistema dual de financiación municipal (sistema de cesión y sistema de variables), pero a los efectos del análisis cabe decir que se han tenido en cuenta las transferencias corrientes del Estado (Capítulo 4 de Ingresos municipales) y también las cesiones de impuestos (IRPF, IVA, y otros, que se computan en capítulos diferentes). Este conjunto de recursos se pueden considerar la transferencia incondicionada del Estado (no está sujeta a ningún destino concreto). Las cifras están extraídas de las liquidaciones presupuestarias y se muestran en euros por habitante. Por lo que respecta a las transferencias incondicionadas de las comunidades autónomas, utilizamos los datos del trabajo de **Benjamí Anglès Juanpere** ya citado³⁶. Se añaden los datos relativos al País Vasco y Navarra, que tienen sistemas diferentes de financiación (lo que, entre otras cuestiones, hace que los ingresos por transferencias de los municipios solo procedan de la Comunidad Foral, en el caso de Navarra, y de las diputaciones forales, en el caso del País Vasco). Estos datos se extraen del trabajo del mismo autor ya citado³⁷.

En la **Tabla 3.6** se puede ver cómo los ingresos municipales medios procedentes de transferencias no condicionadas del Estado y de las comunidades autónomas no son iguales en los diferentes territorios. Una primera distinción se produce entre aquellos municipios que pertenecen a una comunidad autónoma financiada en el régimen común y los pertenecientes al régimen foral. En el primer caso los ingresos municipales oscilan entre 193,8 euros por habitante de media para los municipios de **Castilla-La Mancha** y los 348 de la **Comunidad de Madrid**. En los territorios forales el mínimo está en 319,4 para el caso de los municipios de **Álava** y el máximo para los de **Vizcaya**, con 718,1 euros por habitante. Las diferencias entre unas comunidades y otras son sustanciales. En el **Gráfico 3.15** se han ordenado los territorios por ingresos municipales medios procedentes de las participaciones en los ingresos estatales y de las comunidades autónomas, para ver las diferencias más gráficamente.

36. Ver la nota 32.

37. Ver la nota 33. En este trabajo, **Benjamí Anglès Juanpere** ya establece una primera comparación entre el rendimiento de las participaciones a nivel territorial en función del régimen de financiación autonómica.

Gráfico 3.15: Ingresos municipales por participaciones en los ingresos del Estado y de las CC. AA. por CC. AA., en 2016 (euros/habitante)



No parece que el nivel competencial local sea suficientemente diferente entre los diferentes territorios españoles como para justificar las diferencias en el ingreso detectadas, por lo que de cara a una revisión de la financiación local debería tenerse en cuenta este aspecto, tal como ya se ha indicado en el capítulo anterior de análisis de los ingresos municipales.

Más allá del establecimiento decidido de las PICAS, es necesaria —como han estudiado **Maite Vilalta y otros**—³⁸ una revisión por parte del Estado de los “fondos de nivelación”, para ganar en equidad (nivelación horizontal). Los datos que se han expuesto parecen corroborar esta necesidad.

38. Ver la nota 24.

6. Conclusiones sobre las transferencias del Estado y de las comunidades autónomas a las entidades locales y los municipios

- Las transferencias del Estado y de las comunidades autónomas, conjuntamente con los tributos municipales, constituyen la base de la Hacienda local. La mayor parte de estas transferencias constituyen las participaciones en los ingresos del Estado y de las comunidades autónomas.
- El conjunto de las transferencias que recibieron los municipios españoles en 2016 superó los 17 500 millones de euros, creciendo un 41 % desde 2001. La mayor parte se trata de transferencias corrientes, un 91,8 % para 2016.
- Del conjunto de transferencias a los municipios, un 60,8 % proceden del Estado, el 21,6 % de las comunidades autónomas, un 15,5 % de las diputaciones e instituciones similares, y un 2,1 % de otras procedencias.
- En su conjunto las transferencias supusieron de media, en 2016, un 34,2 % de los ingresos municipales totales. Este impacto no es uniforme en los diferentes territorios ni para los diferentes tramos de municipios: es más importante en los municipios de menos población debido a la importancia relativa de las transferencias de capital, y menos importante en los municipios medianos y grandes (entre 50 000 y 500 000 habitantes) debido al menor impacto de las transferencias corrientes en sus ingresos.
- Las transferencias corrientes del Estado constituyen la mayor parte de las transferencias no condicionadas que reciben los municipios, y en esencia son la respuesta a la previsión constitucional contenida en el artículo 142 de la CE. En 2016 alcanzaron la cantidad de 10 483 millones de euros. Suponen de media para el período analizado un 19 % de los ingresos municipales totales.
- Las transferencias corrientes de las comunidades autónomas a los municipios fueron en 2016 de 3383 millones de euros. Y suponen de media, en el período, un 6,1 % de los ingresos municipales totales. Mayoritariamente se trata de transferencias condicionadas; solo un

32 % de ellas pueden considerarse no condicionadas, aunque no todas ellas estén reguladas como PICAS.

- El conjunto de transferencias corrientes del Estado y de las comunidades autónomas contiene diferencias sustanciales en su reparto territorial y por tramos de municipios. Para el caso estatal se observan diferencias importantes derivadas de los diferentes sistemas de financiación local (cesión y variables) y de financiación autonómica (régimen común y régimen foral). Resultado de ello es que la participación en los ingresos del Estado en los diferentes territorios y tipos de municipios no parece tener una relación lineal con las obligaciones competenciales de cada municipio. Por lo que respecta a la contribución de las comunidades autónomas a la financiación local, parece que el desarrollo de las PICAS es bastante testimonial, y la mayoría de transferencias de las comunidades autónomas son de tipo condicionado. Todo ello no ayuda a la consolidación de una verdadera autonomía local en la vertiente del gasto.
- Finalmente, el análisis pone en evidencia la poca importancia que tienen las transferencias de capital del Estado a los municipios, solo el 0,4 % de los ingresos municipales en 2016. En el caso de las transferencias de capital de las comunidades autónomas a los municipios, estas representaron en 2016 un 0,8 % de los ingresos municipales totales. Estas transferencias habían llegado a representar un 5 % de los ingresos municipales antes de la crisis. Su declive ha ayudado al hundimiento de la inversión local.

Evolución de la inversión pública local en el período 2001-2016

1. Inversión y crecimiento económico

Desde un punto de vista académico se ha demostrado la relación directa entre la acumulación de *stock* de capital (inversión en un conjunto de activos fijos durables utilizados directamente en la producción de bienes y servicios) y el crecimiento y desarrollo económico de un país.

El esfuerzo inversor público y privado ha de ser mantenido en el tiempo. En primer lugar, porque cuanto mayor es el capital acumulado mayor es la exigencia de su **mantenimiento y conservación**. El capital, en caso de no destinarse recursos a su conservación, se deteriora, con la consecuente depreciación, y esto tiene efectos negativos en la producción y el crecimiento. Para el caso de España, en que el capital público (en los últimos años de retraimiento de la inversión privada durante la crisis) se ha acercado al 80 % del PIB, se considera necesario, para cubrir el consumo de capital, destinar anualmente a la inversión pública un 2 % del PIB³⁹.

39. F. PÉREZ, Universidad de Valencia e IVIE, especialmente *Infraestructuras, esfuerzo inversor y crecimiento*.

Además, hay que tener en cuenta que, si la economía crece, los expertos consideran que se tiene que mantener una relación no decreciente capital público/output, para **ampliar** el *stock* de capital a la par que el crecimiento de la economía. Por ejemplo, para un crecimiento de la economía del 3 % anual se requeriría una inversión adicional para mantener la relación capital público/PIB del 1.7 % del PIB.

También se considera que el cambio tecnológico afecta al *stock* de capital y es necesario un esfuerzo constante para que los bienes de equipo, las infraestructuras y los equipamientos sean adecuados para prestar los servicios al nivel de calidad que la sociedad espera en cada momento.

Por todo ello, para el caso de España, el esfuerzo inversor público anual habría de estar alrededor del 4 % del PIB. Esta cifra establece una referencia para el análisis de la evolución de los indicadores a lo largo de los años.

Sin entrar en profundidad, señalo dos cuestiones de gran importancia que escapan del objetivo de este trabajo, pero que merecen ser apuntadas. En primer lugar, el contenido y la distribución territorial de la inversión. Es decir, además de la “cantidad” de la inversión pública necesaria para garantizar la productividad y el desarrollo, no es menos importante el tipo de inversiones que en cada momento se deben realizar, así como la distribución territorial de las mismas. Este último aspecto es importante para la inversión realizada por todas las Administraciones, pero es un componente “intrínseco” de la inversión realizada por las comunidades autónomas, y más todavía por las entidades locales.

En segundo lugar, en un entorno financiero como en el que se desarrolla la actividad inversora pública (Europa, marco de estabilidad, etc.), cobran importancia los procesos en los que se desarrolla la inversión: la necesidad de una eficiente programación, la selección y dimensión de las actuaciones en función de los beneficios esperados para los territorios y la sociedad, etc.

España ha hecho durante los últimos 30 años un esfuerzo general (con inflexiones) en la inversión pública, que la ha acercado, en infraestructuras y dotaciones, a los países vecinos, en casi todos los aspectos. De esta manera se han mejorado la calidad de vida de los ciudadanos y su bienestar, así como la cohesión territorial y el medio ambiente.

Esta inversión, más allá de casos aislados especialmente llamativos (y a pesar de las ideas que están instaladas en el imaginario colectivo y que la prensa nos recuerda asiduamente), se ha realizado con costes ajustados (y que resisten muy bien la comparación con otros países), ha ayudado de manera importante al desarrollo económico, a la mejora de la competitividad y al desarrollo de sectores clave como son el turismo o las exportaciones (cada euro gastado en inversión casi se duplica en actividad económica). Además, la inversión pública en infraestructuras tiene un retorno fiscal de casi el 50 % (impuestos, tasas y cotizaciones), y requiere de poca importación (solo el 9 % para las infraestructuras).

Por otro lado la inversión pública es generadora de empleo, y, para el caso español, el importante esfuerzo realizado ha ayudado a consolidar, también, un entramado de empresas (sobre todo en el ámbito de la ingeniería y la construcción de infraestructuras) de primer nivel mundial.

2. Inversión pública en España, de dónde venimos y en dónde estamos. Impacto de la crisis en la inversión pública

En ciclos expansivos de la economía, una parte mayoritaria del conjunto de la inversión la hace el sector privado. Pero la inversión pública tiene una importancia especial, porque genera o posibilita oportunidades de desarrollo, amén de otras externalidades. El objetivo de este análisis es la inversión pública, para lo que atenderemos a la llamada por los economistas “formación bruta de capital fijo”, que, para el caso del gasto público, podemos considerar que constituye el grueso de lo que genéricamente llamamos inversión.

Desde los años 60 la inversión pública española ha venido suponiendo entre el 2 % y el 3 % del PIB; en los años “olímpicos” rozó puntualmente el 5 %, para situarse en los años previos a la crisis alrededor del 4 %. Una panorámica histórica se puede ver en el excelente trabajo “El capital público en España, 1900-2007”⁴⁰.

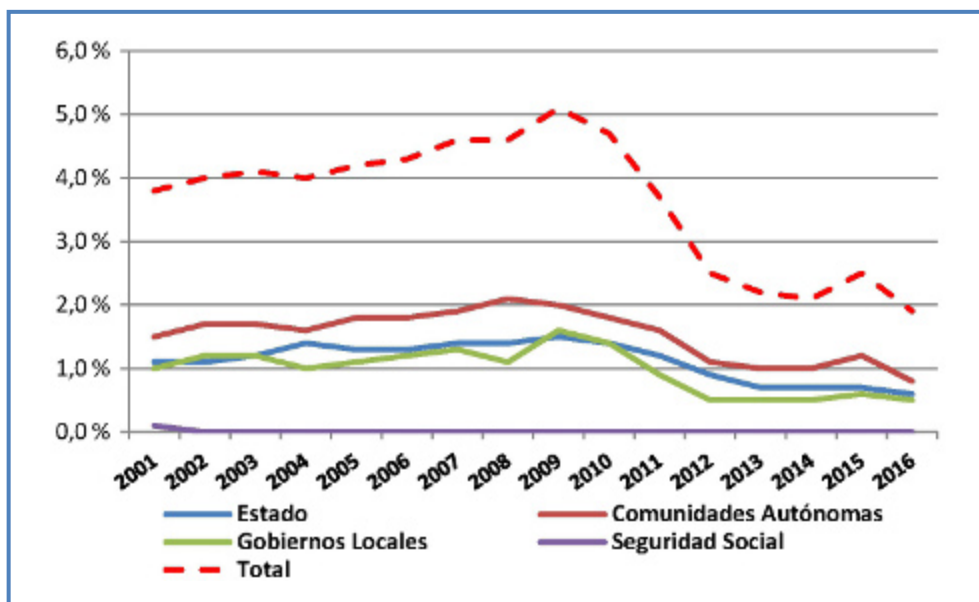
40. Del cuaderno divulgativo 8 de la serie *Capital y Crecimiento*, Fundación BBVA en colaboración con IVIE, octubre 2009. Basado en un trabajo más amplio: *Series históricas de capital público en España y su distribución territorial (1900-2005)*, **Matilde Mas** y **Vicent CUCARELLA**.

Tomando como referencia la **Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF)**, veamos ahora qué ha pasado durante la crisis y para el período 2001-2016. En el **Gráfico 4.1** podemos observar cómo ha evolucionado esta variable en relación con el PIB para el conjunto del gasto público y para cada Administración ejecutora. Los datos son de EUROSTAT.

En 2001 la inversión pública representó un 3,8 % del PIB; en 2009 se llegó a un máximo del 5,1 %, para, a partir de ese momento, ir decreciendo abruptamente y, tras un breve repunte en 2015, tocar fondo en 2016, con un 1,9 % del PIB. Por lo tanto, desde 2011, muy lejos del 4 % que aconsejan los expertos.

Por Administraciones ejecutoras la tendencia es similar, y la caída desde el año 2009 es generalizada en todas las Administraciones públicas españolas. Solo apuntar que el máximo de inversión conjunta que se produce en 2009 es el resultado de los **planes extraordinarios de inversión local** (sobre todo FEIL) implementados por el Gobierno de **Rodríguez Zapatero**.

Gráfico 4.1: Evolución de la FBCF del gasto público en España (% del PIB)



Este hundimiento de la inversión pública se debe principalmente al ajuste presupuestario a que ha obligado la crisis y a la aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que se ha

realizado a costa de la inversión. Así, para el período 2007-2013 la inversión pública española bajó un 64,4 %, mientras el gasto corriente subió un 22 % (sobre todo por las prestaciones sociales).

3. Situación de la inversión pública en otros países

Merece la pena **contextualizar la evolución de la inversión pública española en relación con otros países**, en particular los de la Unión Europea, o bien los pertenecientes a la OCDE.

Para el conjunto de países de la OCDE la inversión pública bajó 0,8 puntos porcentuales (en relación con el PIB) entre 2009 y 2013. En España la caída fue de 3 puntos. En este último año la inversión pública representó el 3.3 % del PIB de promedio para los países OCDE. España, con un 2,3 %, está muy por debajo de la media.

En el **Gráfico 4.2** se puede observar la **Formación Bruta de Capital Fijo** para diferentes países de la Unión Europea en porcentaje del PIB en 2016 (EUROSTAT). España se encuentra, actualmente, entre los países donde la inversión pública supone un menor porcentaje del PIB, solo por encima de Portugal e Irlanda, países que, al igual que España, sufrieron especialmente las consecuencias de la crisis.

Otra manera de observar el problema es ver lo que han supuesto los **recursos económicos empleados para la inversión en relación con el gasto público total**, lo que da una idea del peso de esta en el conjunto de la acción pública. Para ello, en el **Gráfico 4.3** se recoge esta magnitud para diferentes países de la Unión Europea y la OCDE. España, al igual que Islandia y otros países que tuvieron “burbujas” económicas de diferentes características, destinaron en 2007 importantes recursos públicos a la inversión. Los procesos de consolidación fiscal relacionados con la crisis han hecho que la inversión pública se hunda durante la crisis y no se haya recuperado en estos momentos.

Gráfico 4.2: Inversión pública (FBCF) en diferentes países de Europa (% del PIB)

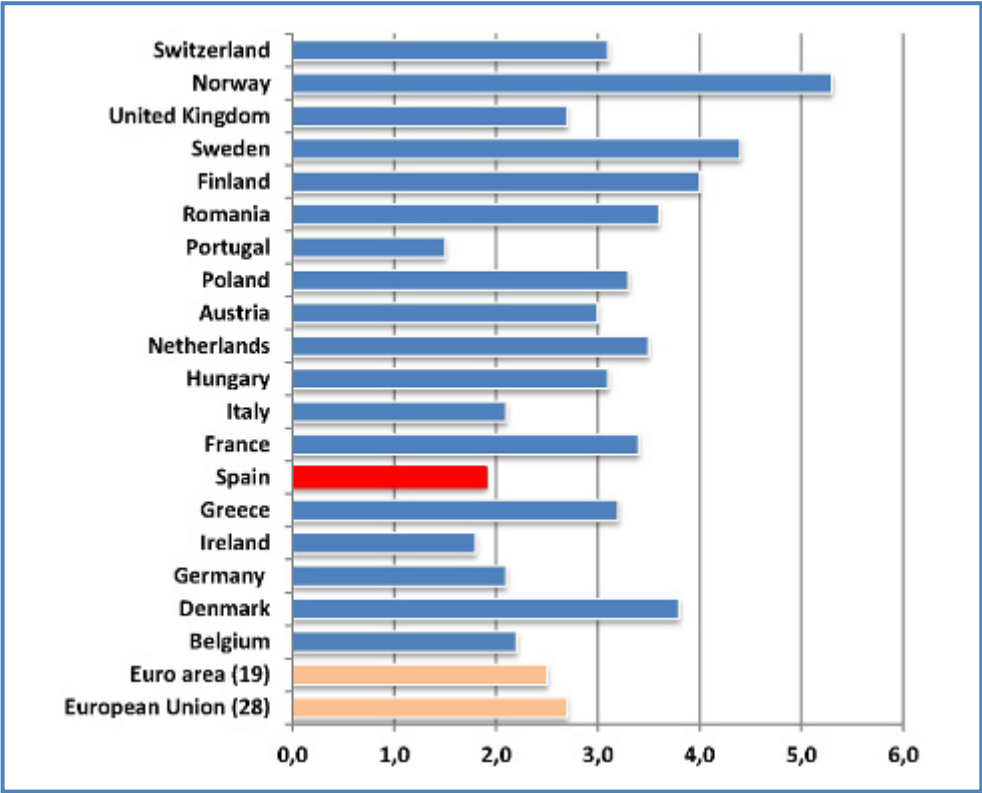
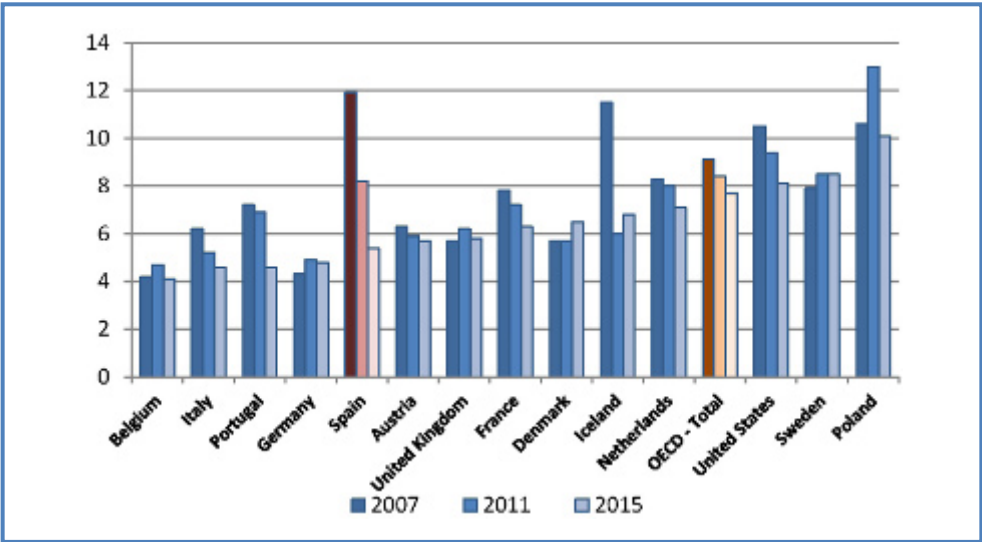


Gráfico 4.3: Evolución de la inversión pública respecto al gasto público en diferentes países de la OCDE (% gasto público)

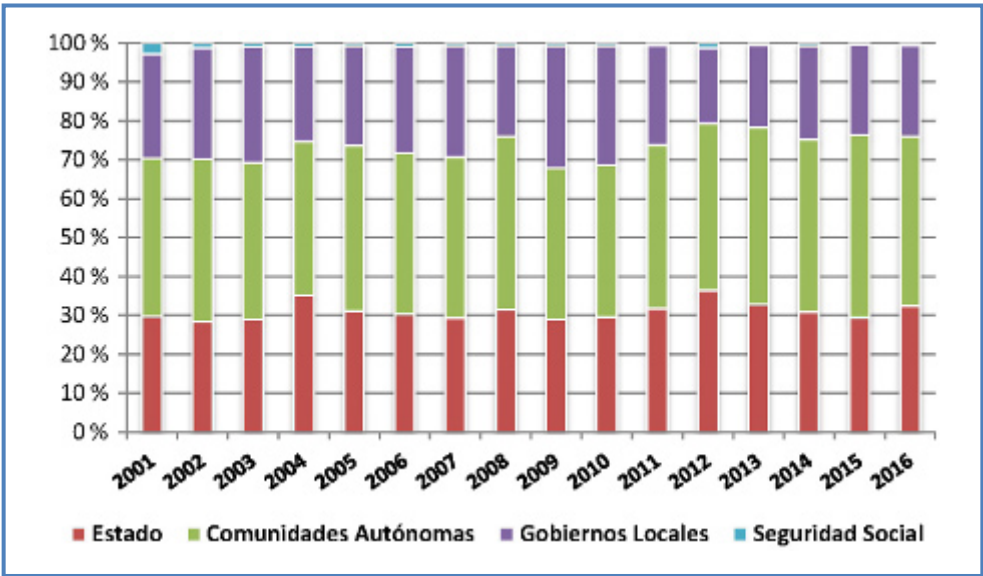


España en 2015 tuvo una proporción de inversión pública, respecto al gasto público total, por debajo de la media de los países de la OCDE y de Francia, Holanda o USA. El hundimiento de la inversión pública española comenzó en 2011 y persiste después de 7 años. De enquistarse la situación se imposibilitará el mantenimiento y mejora de las dotaciones que permiten unos niveles correctos de servicios públicos, la innovación y el crecimiento.

4. Administraciones inversoras: ¿Quién ejecuta la inversión?

En el *Gráfico 4.4* se puede ver con claridad quién ejecuta la inversión pública en España. Se muestra **la participación en la inversión pública total de cada una de las Administraciones** desde 2001. Una parte importante de las inversiones las ejecutan las llamadas Administraciones territoriales (comunidades autónomas y entidades locales, y entre estas últimas sobre todo los ayuntamientos). Estas Administraciones realizaron de media más del 68 % de la inversión pública española en el período analizado (el desglose, 41,9 % las comunidades autónomas, 26,4 % las entidades locales). Los datos provienen de *EUROSTAT*.

Gráfico 4.4: Evolución del porcentaje de participación de las Administraciones en la inversión pública



Se habla mucho de la bajada de la inversión del Estado, pero una parte significativa del problema de la falta de inversión pública que sufre el país es el “hundimiento” de la inversión descentralizada. Si se analiza la evolución por agentes inversores observamos que las caídas de las inversiones de las comunidades autónomas y de los Gobiernos locales (EE. LL.) son, entre 2007 y 2013, del 69,6 % y 65,9 % respectivamente. En España, las características de la financiación autonómica y la de las Administraciones locales han tenido como consecuencia, durante la crisis, una penalización mayor (incluso que en el caso de la realizada por el Estado) de la inversión territorial. Este hecho, sin ninguna duda, tendrá consecuencias en el desarrollo de los territorios afectados. Las inversiones que hace el Estado (Alta velocidad, vías de gran capacidad, etc.) tienen más repercusión mediática (y más dudosa rentabilidad social), pero es la inversión descentralizada la que ha cambiado las ciudades y los territorios españoles, y esta ha sido realizada mayoritariamente por las comunidades autónomas y los ayuntamientos⁴¹.

Es por ello que, a nivel general, se debiera tener en cuenta esta cuestión a la hora de rediseñar una nueva “financiación autonómica”, así como cuando se repiensen los mecanismos presupuestarios y financieros de los ayuntamientos. En muchos de estos últimos, se da la circunstancia de que pudiendo invertir más lo tienen vedado, al aplicarse de una manera indiscriminada la regla de gasto y limitarse la utilización del superávit presupuestario.

A todo ello se tienen que añadir al menos dos consideraciones. En primer lugar las características y la distribución territorial de la inversión pública. En este sentido existen diferentes publicaciones que han puesto en evidencia las diferencias territoriales de gasto público en los diferentes territorios que pueden condicionar la igualdad de oportunidades. Es un tema que desborda el objetivo de este comentario, ya que se refiere al conjunto del gasto público, del que la inversión es solo una parte. Por otro lado habría que analizar con detalle las perspectivas de financiación europea a la inversión española, ya que una parte de estos fondos han desaparecido o se han reducido, agravando la situación de la inversión pública y sus perspectivas⁴².

41. Para más información sobre la distribución territorial del capital público merece la pena ver *Capital público en España. Evolución y distribución territorial (1900-2012)*, de **Matilde MAS, Francisco PÉREZ, Ezequiel URIEL, Eva BENAGES y Vicent CUCARELLA** para Fundación BBVA e IVIE, 2015.

42. Ver, por ejemplo, *Las diferencias regionales del sector público español*, y también *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*, de la Fundación BBVA.

5. Inversión pública local en España

A partir de los años 80 y con la consolidación de los ayuntamientos democráticos la inversión de los Gobiernos locales supone anualmente (ver **Gráfico 4.2**) entre el 20 % y el 30 % del total de la inversión pública española (para el período 2001-2016 la media es del 26,4 %), llegando a superar en algunos años la inversión realizada por el Estado. Si tenemos en cuenta que del conjunto de gasto público el efectuado por las Administraciones locales solo supone el 11 %, vemos que los ayuntamientos y otras entidades locales son entes inversores de primer orden (conjuntamente con las comunidades autónomas) y que las características de su inversión (infraestructuras urbanas y equipamientos, esencialmente) constituyen un capital público uniformemente repartido por todo el territorio.

Las cifras absolutas de la inversión de las entidades locales y de los ayuntamientos pueden consultarse en el *Anexo 4.1* y en el *Anexo 4.2* respectivamente.

Para contextualizar los datos sobre la inversión pública local española es interesante acudir al trabajo de **Marta Espasa**⁴³, en el que observamos que para el período 1995-2005 la formación bruta de capital fijo de las EE. LL. representó de media un 1,06 % del PIB (por un 1,40 % de media en los países de la Unión Europea). Igualmente para el mismo período las EE. LL. ejecutaron el 31 % del conjunto de inversión pública de todas las Administraciones (por un 59 % de media en el caso de los países de la Unión Europea). En cuanto a su evolución en el tiempo, como podemos ver en el estudio citado, la inversión pública local ha estado entre el 1 % y el 1,40 % del PIB entre 1992 y 2004.

Para ver cómo se ha comportado la inversión local (a nivel agregado para el conjunto de EE. LL. españolas y en cifras absolutas) en el período de la crisis, merece la pena establecer un período de referencia 2001-2007 correspondiente a los años previos a la misma. Pues bien, si atendemos al conjunto de la inversión real efectuada por las EE. LL. españolas en ese período, vemos que aumentó un 74 % (por encima del aumento del gasto total de las mismas, que fue para el período de un 67 %). Por el contrario,

43. *La inversió de les entitats locals*, **Marta ESPASA**, Generalitat de Catalunya, 2008. <http://economia.gencat.cat/web/.content/documents/articles/arxius/lainversiodelesentitatslocals.pdf>

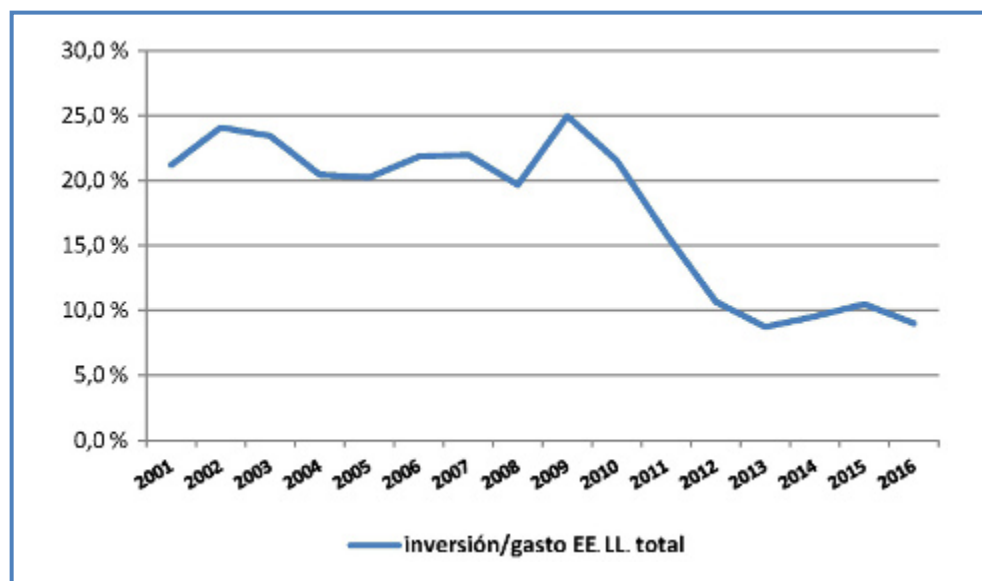
entre 2007 y 2016 (último presupuesto liquidado), la inversión se redujo en un 60,9 %, lo que contrasta con una bajada del gasto total de solo el 4,6 %.

Para el conjunto del período, 2001-2016, la inversión pública local disminuyó un 31,9 %. Esta cifra contrasta con la evolución del gasto público total de las entidades locales, que en el mismo período creció un 60,2 %.

Una primera conclusión es, por tanto, que el ajuste realizado por los ayuntamientos y otras entidades locales se ha realizado reduciendo drásticamente la inversión. Para 2016 la inversión en términos absolutos se sitúa todavía muy por debajo de la realizada el año 2001 (ver *Anexo número 4.1, Inversión EE. LL. España 2001-2016*).

En el **Gráfico 4.5** se puede observar la evolución del porcentaje de la **inversión local agregada en relación con el gasto total efectuado por los entes locales** españoles en el período 2001-2016. Para ello se han considerado las operaciones de capital y el gasto total realmente realizados (liquidación de presupuesto) por todos los entes locales españoles en el período analizado.

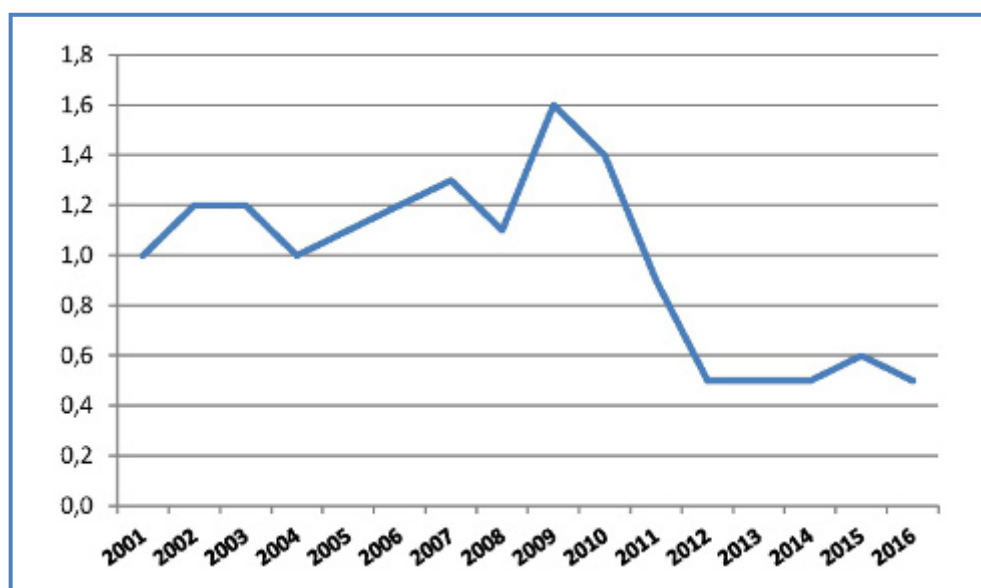
Gráfico 4.5: Evolución del porcentaje de la inversión local (% del gasto total EE. LL.)



El análisis a partir de la liquidación de presupuestos locales tiene sus limitaciones, ya que al consolidar todas las EE. LL. se pueden producir

asignaciones de gasto que no son propiamente locales (es el caso de lo que ocurre con las diputaciones forales y otros). Por ello, para establecer de una manera más rigurosa el peso de la inversión local, en este caso en relación con el PIB, acudimos a datos más homogéneos como son los de EUROSTAT. En el **Gráfico 4.6** se puede ver la evolución a partir de esos datos. En el año 2016 la inversión local supuso un 0,5 % del PIB cuando la media para el período analizado ha sido del 1,0 %. Nótese el “pico” que producen los planes de soporte a la inversión local instrumentados por el Gobierno de Rodríguez Zapatero en 2009 y 2010 (FEIL y FEESL).

Gráfico 4.6: Evolución de la inversión local (FBCF) (% de PIB)



6. La inversión pública local en otros países europeos

También es interesante comparar la inversión local española con la que realizan las entidades locales de otros países, y para ello se muestran dos tipos de datos.

En primer lugar observamos la inversión local en **porcentaje del PIB** de diferentes países europeos (datos EUROSTAT). Para el año 2016 la inversión de las entidades locales españolas se sitúa, en este parámetro, entre las más bajas de la UE (Gráfico 4.7).

En segundo lugar, se analiza el peso de **la inversión local en diferentes países en relación con la inversión pública total** en los mismos tres años: 2005 (antes de la crisis), 2010 (durante la crisis) y 2015 (**Gráfico 4.8**). España se sitúa entre los países en los que la inversión local representa un porcentaje más bajo del conjunto de la inversión pública tanto antes como después de la crisis, lo que es coherente con el menor peso, en relación con otros países, del gasto local en el gasto público que hemos visto en capítulos anteriores.

Gráfico 4.7: Inversión pública local (FBCF) en diferentes países de Europa en 2016
(% del PIB)

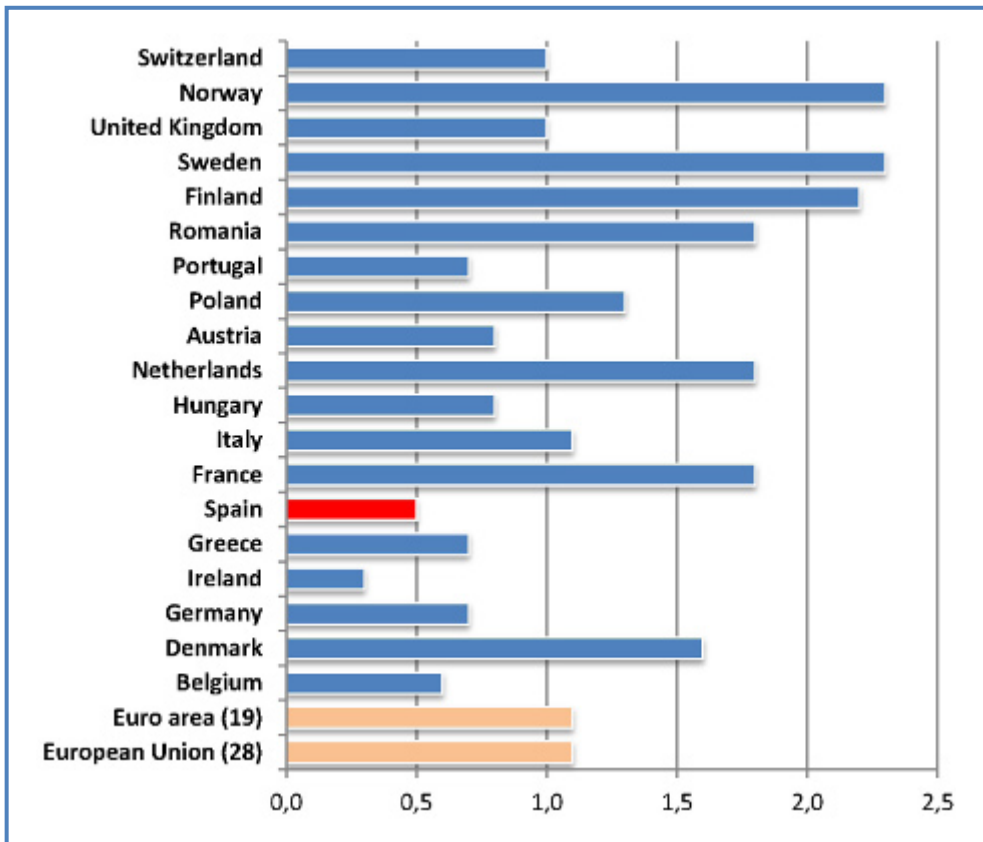
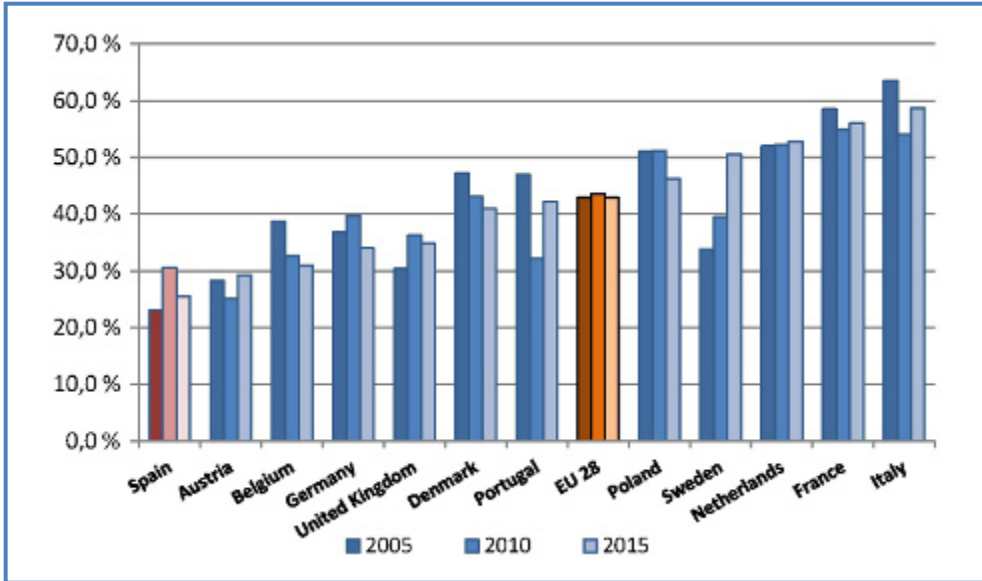


Gráfico 4.8: Evolución del porcentaje de inversión local sobre la inversión pública total en diferentes países europeos



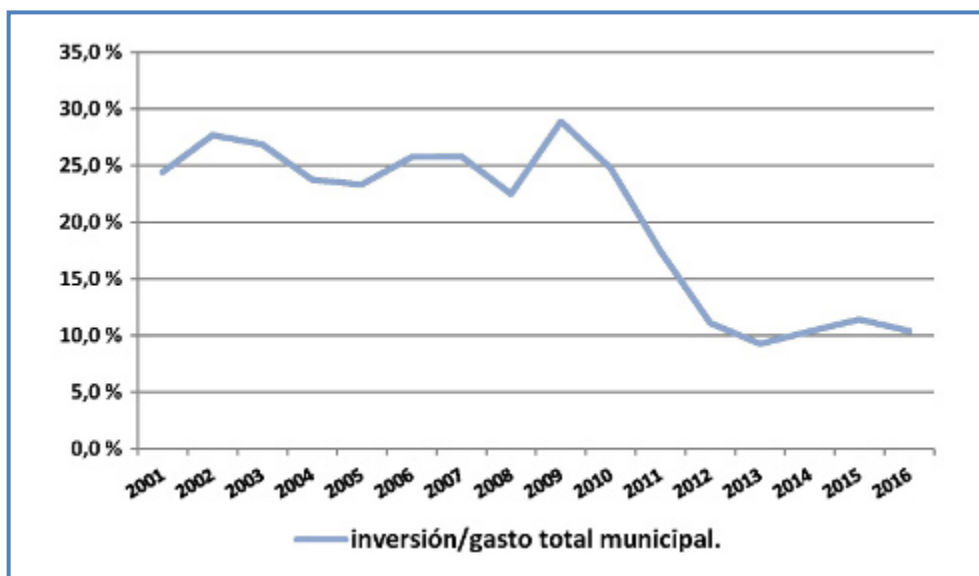
La conclusión que puede extraerse de este conjunto de datos es que la inversión local española es baja en porcentaje del PIB en relación con países europeos comparables, pero además, complementariamente, el sector local de esos países tiene una participación en la inversión pública local considerablemente más alta. Especialmente cabe señalar que en **Austria, Bélgica y Alemania** (países de estructura federal similar a España) la inversión local (tanto en porcentaje del PIB como en el de participación en la inversión pública total) es sensiblemente mayor que la de las EE. LL. españolas. Esta posición de “inferioridad” de las entidades locales españolas respecto a las similares de otros países europeos se ve agravada por los efectos que la crisis financiera ha tenido en la inversión pública.

7. Inversión efectuada por los municipios

La inversión local efectuada por los municipios constituyó en 2016 el 81,9 % del conjunto de inversiones de las entidades locales. Por ello es interesante analizar los datos concretos para profundizar en el comportamiento y las características de la inversión local.

En el **Gráfico 4.9** se puede ver la evolución de **la inversión municipal en relación con el gasto municipal total** para el período 2001-2016. Este porcentaje ha sido elevado hasta el año 2010 (alrededor del 25 % del gasto local total), pero ha caído fuertemente para situarse en el 10 % en 2016. A pesar de la mejoría en la situación económica, que ha repercutido en el aumento de los ingresos (especialmente en la recuperación del ICIO y del IIVTNU), los ayuntamientos no consiguen relanzar la inversión, en parte por las limitaciones impuestas por el Ministerio de Hacienda para utilizar el superávit. En el **Anexo 4.4** se puede consultar el detalle del porcentaje que ha supuesto la inversión municipal sobre el gasto total para el conjunto de años estudiado y para cada uno de los tramos de municipios.

Gráfico 4.9: Evolución de la inversión municipal en relación con el gasto municipal total (% gasto municipal total)

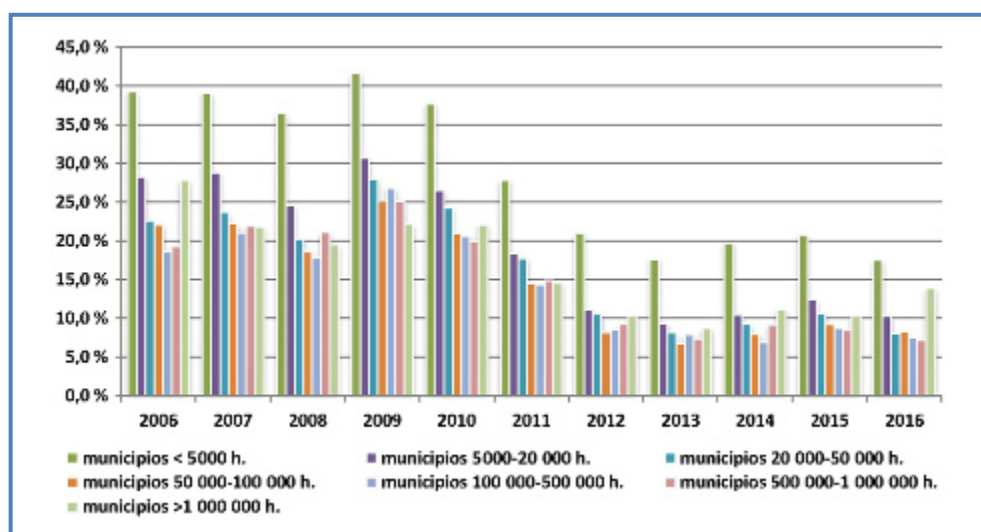


Es interesante ver cómo se comporta este porcentaje en los **diferentes tamaños de municipios**, para lo que en el **Gráfico 4.10** se muestra este porcentaje para cada **tramo de municipios** y para los diferentes años estudiados. En los municipios de menos de 5000 habitantes la proporción de la inversión respecto al gasto total municipal es significativamente mayor que en los otros tramos. Este porcentaje va disminuyendo según va aumentando el tamaño de los municipios para repuntar ligeramente en los más grandes. Asimismo, se puede observar cómo ha evolucionado este porcentaje desde 2006 para cada uno de los tramos de municipios. Aunque el porcentaje ha

ido bajando en todos los tramos entre 2006 y 2016 (con un repunte en 2014 y 2015), continúa siendo mayor en los municipios de menos población.

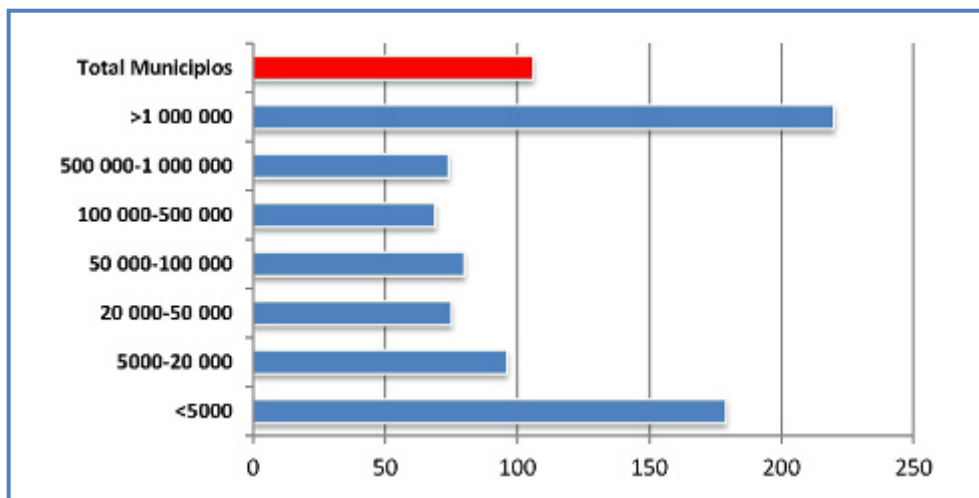
Por lo tanto, los municipios de menos población tienen una mayor proporción de inversión respecto de su gasto total. Esto se debe al menor impacto de las operaciones corrientes en su presupuesto. Los municipios más pequeños prestan menos servicios que los de más de 5000 habitantes, y por ello los gastos de personal y corrientes son menores.

Gráfico 4.10: Evolución del porcentaje de inversión municipal en relación con el gasto municipal total por tramos de municipios



Para completar esta visión se analiza la **inversión municipal media por habitante** en cada uno de los diferentes tramos, partiendo de la base de que la media de la inversión local en España fue en 2016 de 106 euros por habitante. En el **Gráfico 4.11** se puede ver que las cifras de inversión por habitante son más altas para los municipios más pequeños y más grandes, y especialmente más bajas para los municipios comprendidos entre 50 000 y 500 000 habitantes. Para los municipios más pequeños la explicación puede tener que ver con que las inversiones en infraestructuras y equipamientos obligatorios (agua, alumbrado, etc.) son proporcionalmente más costosas en zonas de baja densidad y/o población. Pero esta explicación no sirve para los más grandes, que, por otra parte, disponen de ingresos por habitante mayores en virtud de especificidades de su financiación.

Gráfico 4.11: Inversión municipal por habitante en los diferentes tramos de municipios en 2016



Una conclusión posible es que, siendo la inversión pública municipal baja en España (en comparación con países de su entorno), la inversión municipal es especialmente baja en los municipios intermedios (entre 50 000 y 1 000 000), donde reside el 42 % de la población española. Este hecho debiera tenerse en cuenta de cara a la reforma de la financiación local.

8. Inversión municipal en los municipios de más de 250 000 habitantes

En los capítulos 1 y 2 se ha analizado cómo se han comportado el gasto y el ingreso en los municipios de más de 250 000 habitantes. En este apartado se describe la inversión realizada por estos municipios. En la **Tabla 4.1** se puede observar la **inversión realizada por cada uno de estos municipios** en el año 2016 (en euros por habitante), de manera que las cifras puedan leerse homogéneamente. Igualmente se expresa el porcentaje que supone la **inversión pública municipal en relación con el gasto total del ayuntamiento**. Asimismo, se han incorporado las medias del grupo de municipios de más y de menos de 250 000 habitantes, y de todos los municipios de España, para poder contextualizar los datos.

Tabla 4.1: Inversión de los municipios de más de 250 000 habitantes en 2016

Municipios de más de 250 000 hab. Año 2016	Inversión por habitante (€/habitante)	inversión / gasto municipal
BARCELONA	297	17,20 %
MADRID	180	11,95 %
BILBAO	165	11,96 %
Media municipios +250 000	139	11,28 %
VALENCIA	118	12,50 %
VALLADOLID	109	13,41 %
Media municipios ESPAÑA	106	10,42 %
PALMA de Mallorca	105	10,47 %
Media municipios -250 000	96	10,07 %
Las PALMAS de Gran Canaria	74	9,34 %
SEVILLA	67	6,15 %
GIJÓN	67	7,70 %
L'HOSPITALET de Llob.	65	7,36 %
MÁLAGA	64	5,92 %
MURCIA	59	6,86 %
CÓRDOBA	51	5,14 %
ZARAGOZA	43	4,15 %
ALICANTE	41	5,31 %
VIGO	26	3,59 %

Un grupo de municipios está claramente por encima de la media (**Barcelona, Madrid y Bilbao**), un segundo grupo alrededor de la media (**Valencia, Valladolid y Palma de Mallorca**), y un tercer grupo claramente por debajo de la media, con volúmenes y porcentajes de inversión municipal muy por debajo de lo deseable. Es verdad que estos datos corresponden a 2016, año en que la inversión local ha seguido siendo muy baja, continuando una tendencia que comenzó en 2008 (si no contamos la excepcionalidad del FEIL y del FEESL), pero nos confirman la reflexión hecha anteriormente para los municipios intermedios. Pues bien, la mayoría de los municipios comprendidos entre 250 000 y 1 000 000 tienen unos volúmenes de inversión municipal bajos. Esta tendencia, de mantenerse en el tiempo, acarreará problemas de actualización y mantenimiento de infraestructuras y equipamientos, así como barreras para el desarrollo económico de estas ciudades.

9. Inversión municipal por comunidades autónomas

Interesa analizar la inversión municipal agregada en las diferentes comunidades autónomas para observar si hay diferencias territoriales significativas. Para ello, en primer lugar se establece para 2016 **la inversión municipal por habitante** de cada comunidad. En segundo lugar se calcula la proporción que **la inversión municipal agregada supone del PIB** de cada comunidad autónoma, y finalmente el **porcentaje que de media supone la inversión municipal sobre el gasto total municipal** en cada comunidad.

Tabla 4.2: Inversión municipal por CC. AA. en 2016 (euros/habitante, % del PIB, % del gasto total municipal)

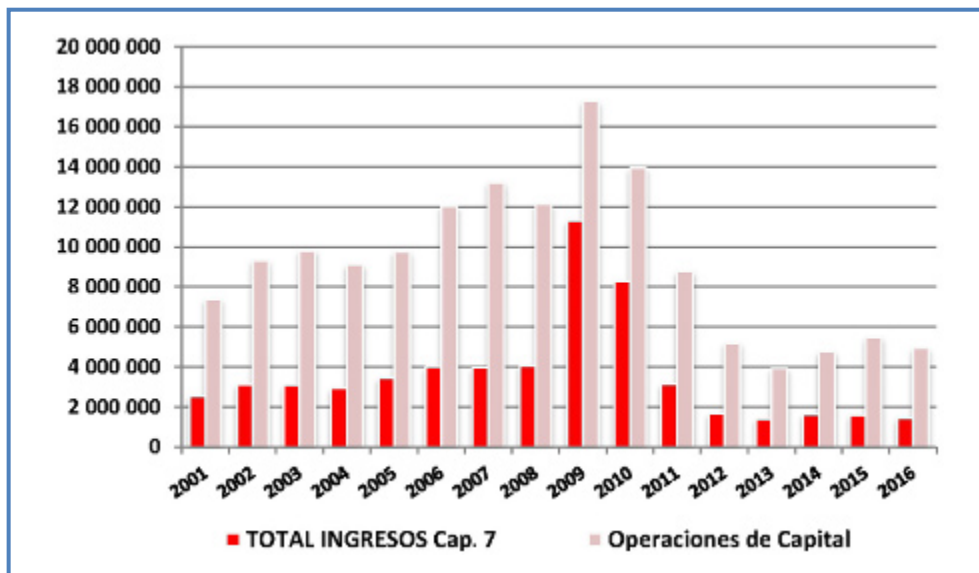
CC. AA. 2016	inversión municipal por habitante	inversión municipal / PIB	inversión municipal / gasto municipal
País Vasco	169	0,45 %	12,42 %
Cataluña	152	0,53 %	12,11 %
La Rioja	127	0,50 %	13,84 %
Aragón	126	0,48 %	11,96 %
Castilla y León	126	0,56 %	14,20 %
Madrid	120	0,37 %	10,04 %
Illes Balears	115	0,46 %	10,83 %
Extremadura	110	0,68 %	12,27 %
TOTAL ESPAÑA	106	0,44 %	10,42 %
Navarra	96	0,32 %	10,29 %
Galicia	91	0,42 %	11,71 %
Comunitat Valenciana	89	0,42 %	9,73 %
Canarias	87	0,44 %	9,17 %
Andalucía	82	0,47 %	8,66 %
Castilla-La Mancha	69	0,37 %	7,98 %
Cantabria	68	0,32 %	7,52 %
Asturias	59	0,28 %	6,83 %
Murcia	51	0,27 %	6,00 %

El hecho de no utilizar los datos de todas las entidades locales se debe, en primer lugar, a que la inversión municipal, como ya hemos comentado, supone el grueso de la inversión pública local. En segundo lugar, a la existencia de entidades locales de soporte a los ayuntamientos (diputaciones y similares, pero también mancomunidades) que tienen flujos financieros con los municipios relacionados con la inversión, lo que conlleva que determinados gastos puedan contemplarse por duplicado. En el resultado reflejado en la **Tabla 4.2** podemos ver cómo las diferencias entre las medias por comunidad son importantes. Existe un grupo de comunidades autónomas que tienen unas cifras de inversión municipal por habitante y de porcentaje del PIB mayores. Coherentemente con estos resultados, normalmente, los municipios de estas comunidades autónomas tienen de media porcentajes de inversión sobre su gasto total, mayor. A la cabeza están los municipios del **País Vasco y Cataluña; La Rioja, Aragón, Castilla y León, Madrid, las Illes Balears y Extremadura** están por encima de la media. En la banda baja, con una inversión menor por habitante se sitúan **Murcia y Asturias**, que curiosamente son dos comunidades que carecen de entidad local supramunicipal a nivel provincial.

10. Financiación de la inversión municipal

Las entidades locales financian la inversión con sus recursos presupuestarios, bien a través de los ingresos específicos (transferencias de capital — ingresos del capítulo 7), a través de otros ingresos, o bien acudiendo a la financiación externa (endeudamiento). Para estudiar este aspecto se analiza la **inversión ejecutada por los municipios**, que constituye el grueso de la inversión local española. Esta opción evita, como ya se ha comentado anteriormente, duplicidades producidas por las transferencias de capital entre los ayuntamientos y las diputaciones y otras entidades locales supramunicipales.

Gráfico 4.12: Evolución de los ingresos municipales del cap. 7 y de la inversión municipal (miles de euros)

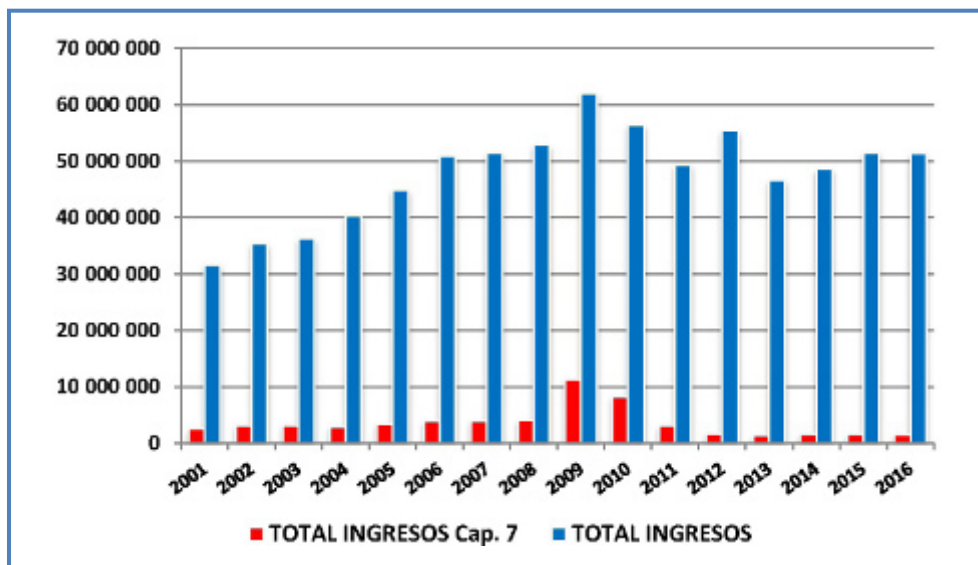


En primer lugar, se observa que las transferencias para inversión (transferencias de capital que corresponden al capítulo 7 de ingresos) que reciben los municipios crecieron entre 2001 y 2007 un 60 %, a la par que los ingresos totales de los municipios, que lo hicieron un 63 %. En el período 2007-2016 las transferencias se desplomaron un 62,3 %, mientras los ingresos municipales crecieron un 1,4 %. En este caso es significativa la caída de las transferencias de capital del Estado y de las comunidades autónomas, que son incluso mayores que las otras componentes del conjunto de transferencias para inversión que reciben los municipios. Se puede observar en el **Gráfico 4.12**. Las cantidades absolutas se pueden consultar en el *Anexo 4.2* y las porcentuales en el *Anexo 4.3*.

Hay que tener en cuenta que en los años 2009 y 2010 el Gobierno de **Rodríguez Zapatero** aprobó los planes FEIL y FEESL, hecho que supuso una entrada muy importante, y extraordinaria, de recursos destinados a inversión. Estas iniciativas no tuvieron, posteriormente, continuidad.

Dejando de lado estos años, en general cabe señalar la relativa poca importancia de los ingresos para inversión (transferencias del capítulo 7) en el conjunto de los ingresos locales. En el **Gráfico 4.13** se puede ver la evolución.

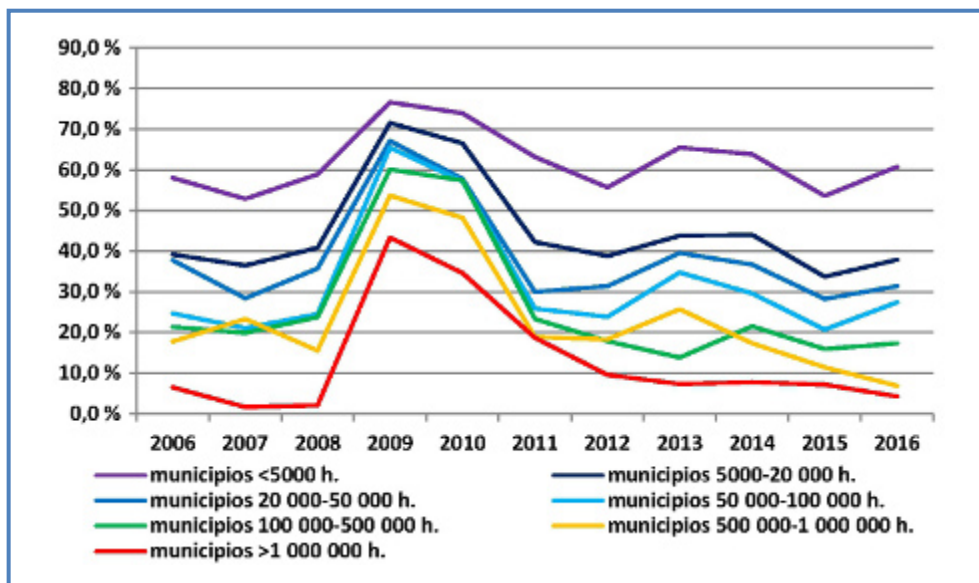
Gráfico 4.13: Evolución de los ingresos municipales del cap. 7 y de los ingresos municipales totales (miles de euros)



Las transferencias de capital de otras Administraciones suponen, durante el período estudiado y de media para todos los municipios, entre un 30 % y un 35 % de la financiación de la inversión local. El detalle del porcentaje que para los diferentes grupos de municipios representan las transferencias de capital sobre el conjunto de la inversión (capítulos 6 y 7 de gastos) por tramos de municipios se puede ver en el *Gráfico 4.14*.

Este porcentaje es más importante en los municipios de menos de 5000 habitantes, donde, si descontamos los años 2009 y 2010, correspondientes a los planes extraordinarios citados, llega al 60 % de la financiación. Según va aumentando la población este porcentaje va reduciéndose, y así, para los municipios de más de 1 000 000 de habitantes, se situaría por debajo del 10 %. La conclusión es que los ingresos de capital procedentes de otras Administraciones son muy importantes para los municipios de menos de 5000 habitantes (60 % de su inversión), importantes para los de los tramos comprendidos entre 5000 y 50 000 habitantes (entre el 30 y el 40 % de su inversión), significativos para los comprendidos entre 50 000 y 100 000 habitantes (cerca del 30 %) y menos importantes para los superiores a 100 000 habitantes (por debajo del 20 %).

Gráfico 4.14: Evolución del % de ingresos municipales del cap. 7 en relación con la inversión efectuada por tramos de municipios



Este conjunto de ingresos con los que los municipios financian parcialmente la inversión, que, como hemos visto, son importantes para muchos municipios, proceden de la Administración del Estado, de las comunidades autónomas y de las diputaciones principalmente. En el **Gráfico 4.15** se puede ver cómo ha evolucionado en el período 2006-2015 la distribución de estos ingresos para el conjunto de municipios españoles en función de su origen.

Al igual que la importancia de los ingresos de capital varía en función del tamaño de los municipios, la procedencia de estos ingresos para financiar inversión también varía según el tamaño. Así, para el año 2016, en los municipios de menos población las aportaciones mayoritarias son las de las diputaciones, que continúan siendo una fuente significativa de transferencias de capital hasta los municipios de 50 000 habitantes. Las aportaciones de las comunidades autónomas son significativas en todos los tramos, siendo mayoritarias en los municipios entre 50 000 y 500 000 habitantes. Se puede observar en el **Gráfico 4.16**.

Gráfico 4.15: Evolución de la procedencia de los ingresos municipales del capítulo 7 (%)

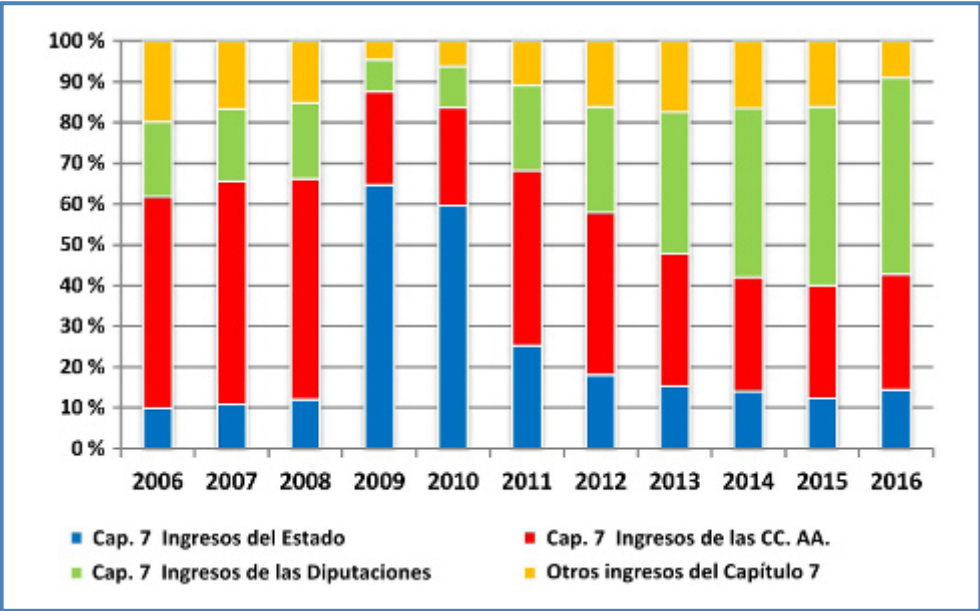
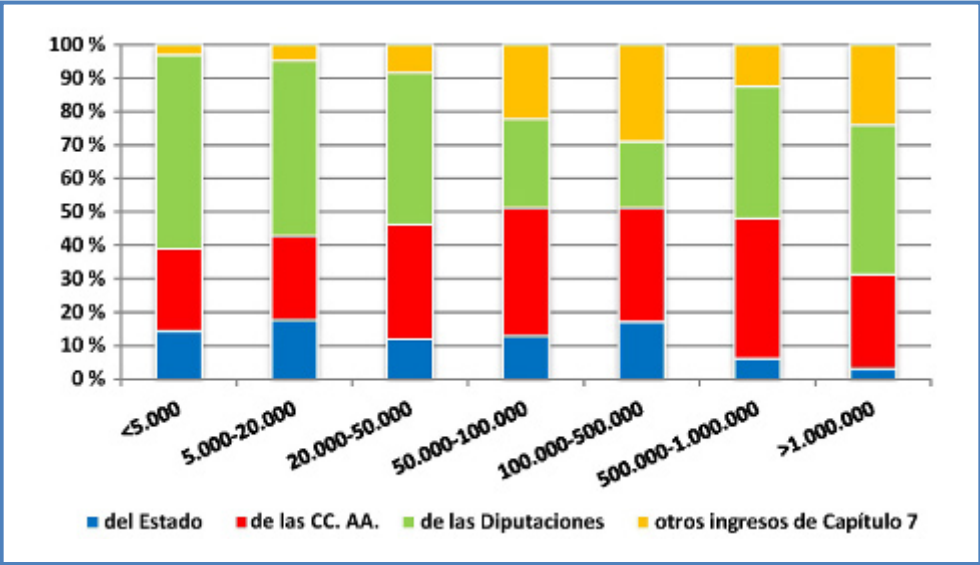


Gráfico 4.16: Procedencia de los ingresos del capítulo 7 por tramos de municipios en 2016 (%)



En el año 2015 el conjunto de las aportaciones de otras Administraciones (ingresos de capital) destinadas a la inversión supuso el 28,9 % del total de la inversión. ¿Qué pasa con el 71,1 % restante? ¿Cómo financian las

EE. LL. el resto de la inversión? La respuesta es que con recursos propios (ahorro, acceso a financiación externa, enajenación de patrimonio, contribuciones especiales, colaboraciones con el sector privado, etc.).

En el estudio citado de **Marta Espasa**⁴⁴ se estudian las fuentes de financiación para la inversión local en el período 1992-2004. El ahorro bruto cubrió de media el 85 % de la inversión y los ingresos de capital (enajenación de inversiones reales y transferencias de capital) representaron el 45 %. Así, la suficiencia financiera de las EE. LL. en ese período para financiar el gasto en inversión fue del 127 %, lo que significa que además de financiar la inversión generaron recursos para transferencias de capital y superávits.

11. Ideas a desarrollar para impulsar la inversión pública local

La década 2007-2017 va camino de marcar un período histórico en la inversión pública (por la baja intensidad), caracterizado por el desplome de la inversión territorializada, de consecuencias previsibles, pero sobre las que no existe demasiado debate político y económico. Esta situación es especialmente grave, al coincidir en este período con una bajada muy importante de la inversión privada (aunque esta se está recuperando progresivamente).

SEOPAN⁴⁵ considera que, vistos el marco presupuestario y los objetivos de estabilidad a los que se ha comprometido España, difícilmente la FBCF (Formación Bruta de Capital Fijo) podrá rebasar el 1,9 % del PIB en los próximos cinco años (2015-2019), por lo que, para infraestructuras, sería necesario movilizar 32 000 millones de € extra para no perder competitividad respecto a los países del entorno, que, a pesar de haber reducido la inversión, están acometiendo planes de reinversión apoyados en sistemas extrapresupuestarios y de la colaboración público-privada⁴⁶.

44. Ver la nota 43.

45. SEOPAN ha realizado diferentes estudios; entre otros, es interesante este: <http://www.seopan.es/verlink.php?id=38766&>

46. Ver diferentes publicaciones de SEOPAN, como *Empleo y retornos fiscales de la construcción de infraestructuras*, o *Infraestructuras, consideraciones, desafíos y previsiones*, de **Julían NÚÑEZ**.

En Europa está en marcha la movilización de recursos para la inversión, el llamado **Plan Juncker**⁴⁷, pero se trata de grandes proyectos que, aunque serán bien recibidos, no van a solucionar el problema descrito, que es la falta de perspectivas en la inversión que tienen que realizar las comunidades autónomas y entidades locales, que está muy relacionada con la prestación de servicios al ciudadano y el desarrollo territorial, y en definitiva con la creación de bienestar y calidad de vida.

A nivel general y para el conjunto de la Administración pública española se echa de menos una visión integrada del problema, es decir, una visión global que atienda no solo al volumen de inversión, sino, especialmente, a su programación temporal y territorial, y al contenido y fin de la misma. Se están realizando inversiones (líneas de alta velocidad, por ejemplo) que tienen rentabilidad social muy baja, mientras existen carencias en algunas infraestructuras básicas (depuración, por ejemplo). Se necesita una cierta despolitización de la inversión y un pacto entre todas las fuerzas políticas y sociales que dibuje un escenario estratégico.

Por otro lado hay que atender a un tipo de inversiones diferentes de las que han servido al país para colocarse en niveles homologables, a nivel europeo, de dotaciones. Se trata de inversiones en telecomunicaciones avanzadas, en redes energéticas y en las llamadas “*green infrastructures*”, por citar algunas de las más relevantes. A nivel local destacaría la necesidad de invertir en la rehabilitación del inmenso parque residencial no adecuado a las exigencias de eficiencia energética y a las nuevas tecnologías.

Al mismo tiempo cabe reflexionar sobre cómo se mejoran los “procesos” para hacer más eficiente un sector (la realización de infraestructuras y la edificación) que no ha ganado, prácticamente, productividad a lo largo de los últimos 30 años. En este sentido es interesante la iniciativa sobre el **BIM** (*Building Information Modelling*) como sistema para mejorar todo el proceso constructivo. Inglaterra ha hecho obligatorio utilizar este “sistema” para todos los agentes que participen en obras públicas. Los ahorros en todo el proceso constructivo (desde el proyecto hasta la amortización de la edificación) se prevén de un 20 %.

47. Puede seguirse en https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan_en

Por lo que respecta a la inversión realizada por el Estado, parece oportuno replantearse las políticas que se desarrollan actualmente. Una parte significativa de los recursos se destina a la alta velocidad, mientras los sistemas urbanos y regionales de transporte por ferrocarril tienen muchas carencias. Se echa en falta una estrategia clara para el mantenimiento de las carreteras de alta capacidad, etc. El resto de los países con los que podemos establecer comparaciones han puesto en marcha iniciativas de nueva inversión en colaboración con la iniciativa privada, para compensar la merma de recursos públicos.

Por lo que respecta a la inversión llevada a cabo por los Gobiernos locales:

- Uno de los retos que tiene nuestro país es rediseñar la financiación autonómica y local para permitir que las entidades territoriales puedan, entre otras cuestiones, mantener el ritmo inversor adecuado. En este sentido, como comenta Maite Vilalta⁴⁸, “parece razonable que, si un porcentaje elevado del presupuesto de gastos de los municipios se destina a inversión, ello sea contemplado por su modelo de financiación”. En este sentido, en la nueva definición del sistema de financiación local, una buena idea sería crear un Fondo Nacional para la inversión territorial que garantizase que, independientemente de la situación financiera de las comunidades autónomas, se produjesen, anualmente y de manera sostenida, determinadas inversiones necesarias para el desarrollo de los diferentes territorios. Además parece oportuno recuperar políticas nacionales a nivel del Estado y de las comunidades autónomas (dirigidas a la inversión local estratégica), pensadas tanto desde el punto de vista de la competitividad como de la cohesión social. En este sentido un precedente interesante, pero que no ha tenido continuidad, es el llamado *Pla de Barris*, puesto en marcha por el Gobierno catalán en los años previos a la crisis.
- Una vez flexibilizados los mecanismos para la reinversión del superávit local en determinadas situaciones⁴⁹ es urgente revisar algunos aspectos de la Ley 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibili-

48. *Autonomía y equidad en la financiación municipal: dos principios compatibles*. Maite VILALTA (ed.). Colección de Economía de la UB. Barcelona, 2015.

49. Durante el primer trimestre de 2018, FEMP y Ministerio de Hacienda establecieron un acuerdo para ampliar los supuestos de reinversión del superávit presupuestario local.

lidad Financiera de las Administraciones Públicas, para conseguir que muchas Administraciones locales puedan invertir más. Especialmente cabe revisar la afectación de la Regla de Gasto a la inversión, discriminando a aquellos municipios saneados financieramente para que puedan destinar su capacidad financiera a la inversión siempre que cumplan con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. Para aquellos municipios que por su situación financiera no estén en condiciones de resolver sus inversiones básicas se podrían crear unos fondos autonómicos para la inversión local.

BIBLIOGRAFÍA

- ANGLÈS JUANPERE, B. (2017)**, “Naturaleza y evolución de las PICAS en las comunidades autónomas de régimen común”, *Crónica Tributaria*, n.º 163.
- ANGLÈS JUANPERE, B. (2018)**, “Naturaleza y evolución de las transferencias municipales en los Territorios Forales”, *Revista vasca de Administración Pública*, n.º 111, mayo-agosto 2018.
- BOSCH, N. (1999)**, “Quina seria la despesa local a Catalunya si es traspassen als ens locals competències en ensenyament, habitatge i polítiques d’ocupació?”, *Els fulls de l’Observatori*, n.º 2, Diputació de Barcelona.
- BOSCH, N., ESPASA, M. (2006)**, *La hisenda local a la Unió Europea (UE-15)*, Col·lecció Mon Local, n.º 16, Diputació de Barcelona.
- BOSCH, N., ESPASA M., COSTAS, E. (2009)**, *Las subvenciones de nivelación fiscal de los Gobiernos locales en Europa*, Serie Claves del Gobierno Local, n.º 11, Fundación Democracia y Gobierno Local.
- BUENO MORA, S. (2017)**, “Hacia una nueva fiscalidad municipal adecuada a las exigencias constitucionales e integrada en el sistema tributario estatal: el modelo alemán de corresponsabilidad fiscal”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 12.
- ESPASA, M. (2008)**, *La inversió de les entitats locals*, Generalitat de Catalunya.
- FERNANDEZ IBÁÑEZ, J. (2009)**, *Anuario Económico Local 2008*, Fundación Democracia y Gobierno Local y Diputación de Barcelona.
- HORTAS-RICO, M., SALINAS, P. (2014)**, “Determinación de la escala mínima eficiente en la provisión de bienes públicos locales”, *Revista de Economía Aplicada*, n.º 66, pp. 35-65.

- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2011)** (coordinador), *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.
- LIBERATI, P., SACCHI, A. (2013)**, “Tax decentralization and local government size”, *Public Choice*, n.º 157, pp. 183-205.
- LOWNDES, V., MCCAUGHIE, K. (2013)**, “Weathering the perfect storm? Austerity and institutional resilience in local government”, *Policy & Politics*, vol. 41, n.º 4, pp. 533-549.
- MAS, M., CUCARELLA, V. (2009)**, *Serie históricas de capital público en España y su distribución territorial (1900-2005)*, Fundación BBVA en colaboración con IVIE.
- MAS, M., PÉREZ, F., URIEL, E. (2015)**, *Inversión y stock de capital en España (1964-2013): La salida de la crisis*, Documentos de trabajo, n.º1, Fundación BBVA.
- MAS, M., PÉREZ, F., URIEL, E., BENAGES, E., CUCARELLA, V. (2015)**, *Capital público en España. Evolución y distribución territorial (1900-2012)*, Fundación BBVA e IVIE.
- MEDIR, LL., PANO, E., VIÑAS, A., MAGRE, J. (2017)**, “Dealing with Austerity: a case of local resilience in Southern Europe”, *Local Government Studies*.
- NUÑEZ, J. (2009)**, *Empleo y retornos fiscales de la construcción de infraestructuras*, y (2013), *Infraestructuras, consideraciones, desafíos y previsiones*, SEOPAN.
- OBSERVATORI ECONÒMIC LOCAL (2012)**, *Anàlisi de l'impacte del Fons Estatal d'Inversió Local*, y *Anàlisi de l'impacte del Fons Estatal per a l'ocupació i la sostenibilitat local*, Sèrie Govern Local, números 16 y 21, Col·lecció Estudis, Diputació de Barcelona.
- OVERMANS, J.F.A., NOORDEGRAAF, M. (2014)**, “Managing austerity: rhetorical and real responses to fiscal stress in local government”, *Public Money & Management*, 34:2, 99-106.
- PÉREZ, F. (2002)**, “Infraestructuras: esfuerzo inversor y crecimiento”, *Economistas. España 2001. Un balance*, n.º 91, pp. 318-322.
- PÉREZ-LÓPEZ, G., ZAFRA GÓMEZ J. L. (2015)**, “Rethinking New Public Management Delivery Forms and Efficiency: Long-Term Effects in Spanish Local Government”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25, pp. 1157-1183.
- PORTILLO NAVARRO, M.ª J. (2018)**, “Los ingresos tributarios de las haciendas locales y la crisis económica”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n.º 92.
- RAMOS PRIETO, J. (2009)**, *La participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas*, Serie Claves del Gobierno Local, Fundación Democracia y Gobierno Local.
- RUIZ GALDÓN, J. M. (2017)**, “El endeudamiento local a debate”, *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie economía*, n.º 4.
- SUÁREZ PANDIELLO, J., UTRILLA DE LA HOZ, A., VILALTA FERRER, M. (2009)**, *Informe sobre Financiación Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.
- VILALTA FERRER, M. (2015)** (directora del estudio), *Autonomía y equidad en la financiación municipal: dos principios compatibles*, Economía UB, Universidad de Barcelona.

LISTADO DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1: Evolución del gasto de las EE. LL. (miles de euros)	23
Gráfico 1.2: Evolución del gasto de las EE. LL. (% del PIB)	23
Gráfico 1.3: Evolución gasto Administraciones públicas (% respecto a gasto público total)	26
Gráfico 1.4: Gasto local en países europeos en 2016 (euros/habitante)	28
Gráfico 1.5: Gasto local en países europeos en 2016 (% del PIB)	29
Gráfico 1.6: Evolución del gasto municipal (miles de euros)	30
Gráfico 1.7: Evolución del gasto municipal con y sin FEIL-FEESL (miles de euros)	32
Gráfico 1.8: Evolución de los tipos de gasto municipal (miles de euros)	33
Gráfico 1.9: Evolución del número de empleados públicos por Administraciones .	34
Gráfico 1.10: Evolución del gasto corriente municipal (miles de euros)	36
Gráfico 1.11: Evolución de la inversión municipal con y sin FEIL y FEESL (miles de euros)	38
Gráfico 1.12: Evolución de los pasivos financieros y de la deuda viva municipales (miles de euros)	39
Gráfico 1.13: % de tipo de gasto municipal por tramos en 2016	41
Gráfico 1.14: % de gasto municipal por capítulos y por tramos de municipios en 2016	42

Gráfico 1.15: % de gasto municipal por programa de gasto y tramos de municipios en 2016	43
Gráfico 1.16: Población de los municipios de más de 250 000 habitantes en 2016 .	44
Gráfico 1.17: Gasto en los municipios de más de 250 000 hab. en 2016 (euros/habitante)	45
Gráfico 1.18: % de tipo de gasto en los municipios de más de 250 000 hab. en 2016	46
Gráfico 1.19: Gasto en personal en los municipios de más de 250 000 hab. en 2016 (euros/habitante)	47
Gráfico 1.20: Inversión municipal en los municipios de más de 250 000 hab. en 2016 (euros/habitante)	48
Gráfico 1.21: Deuda viva a 31/12/2016 en los municipios de más de 250 000 hab. (euros/habitante)	48
Gráfico 1.22: Evolución del gasto en las diputaciones de régimen común (miles de euros)	51
Gráfico 1.23: Evolución de los tipos de gastos de las diputaciones de régimen común (miles de euros)	52
Gráfico 1.24: Evolución del gasto corriente de las diputaciones de régimen común (miles de euros)	53
Gráfico 1.25: Evolución de los pasivos financieros y de la deuda viva en las diputaciones de régimen común (miles de €)	54
Gráfico 1.26: Evolución del gasto de municipios y diputaciones de régimen común (miles de euros)	55
Gráfico 1.27: Evolución del gasto de capital de los municipios y las diputaciones de régimen común (miles de euros)	55
Gráfico 1.28: Evolución de la deuda viva de municipios y diputaciones de régimen común (miles de euros)	56
Gráfico 2.1: Evolución ingresos municipales (miles de euros)	62
Gráfico 2.2: Evolución de los tipos de ingresos municipales (miles de euros) . . .	62
Gráfico 2.3: Evolución de los ingresos municipales por capítulos (miles de euros) .	63
Gráfico 2.4: Evolución del capítulo 1 de ingresos municipales (impuestos directos) (miles de euros)	65
Gráfico 2.5: Evolución del capítulo 2 de ingresos municipales (impuestos indirectos) (miles de euros)	66
Gráfico 2.6: Evolución de los ingresos municipales por determinadas transferencias corrientes del capítulo 4 (miles de €)	67
Gráfico 2.7: % de los diferentes capítulos de ingresos de los municipios en 2001 y 2016	71
Gráfico 2.8: Evolución del grado de autonomía financiera de los municipios (%).	74

Gráfico 2.9: Evolución de los ingresos de las diputaciones de régimen común (miles de euros).....	75
Gráfico 2.10: Evolución de los ingresos de los municipios y de las diputaciones de régimen común (miles de euros).....	75
Gráfico 2.11: Evolución de los tipos de ingresos de las diputaciones de régimen común (miles de euros).....	76
Gráfico 2.12: Evolución del grado de autonomía financiera de las diputaciones de régimen común (%).....	76
Gráfico 2.13: % de los diferentes capítulos de ingresos municipales por tramos de población en 2016 (%).....	77
Gráfico 2.14: % de tipo de ingresos municipales por tramos de municipios en 2016 (%).....	78
Gráfico 2.15: Grado de autonomía financiera de los diferentes tramos de municipios en 2016 (%).....	79
Gráfico 2.16: % de impuestos directos y de transferencias corrientes en los ingresos municipales por comunidad autónoma en 2016.....	83
Gráfico 2.17: Ingresos locales en diferentes países europeos en 2016 (euros/habitante).....	84
Gráfico 3.1: Evolución del volumen de transferencias en los ingresos municipales (miles de euros).....	94
Gráfico 3.2: Evolución de la procedencia de las transferencias corrientes en los ingresos municipales, 2001-2016 (miles de €).....	95
Gráfico 3.3: Evolución de la procedencia de las transferencias de capital en los ingresos municipales, 2001-2016 (miles de euros).....	96
Gráfico 3.4: Impacto de las transferencias en los ingresos municipales, 2001-2016 (% de ingresos municipales).....	97
Gráfico 3.5: Impacto de las transferencias en los ingresos municipales por comunidad autónoma en 2016 (% de ingresos municipales).....	98
Gráfico 3.6: Impacto de las transferencias en los ingresos municipales por tramos de municipios, en 2016 (% de ingresos municipales).....	99
Gráfico 3.7: Ingresos municipales por transferencias por CC. AA., en 2016 (euros/habitante).....	100
Gráfico 3.8: Ingresos municipales por transferencias en tramos de municipios en 2016 (euros/habitante).....	101
Gráfico 3.9: Evolución de las transferencias corrientes del Estado a los municipios (miles de euros).....	102
Gráfico 3.10: Evolución de las transferencias corrientes del Estado a los municipios (% de ingresos municipales).....	103
Gráfico 3.11: Ingresos municipales por transferencias corrientes del Estado, por CC. AA., en 2016 (euros/habitante).....	103

Gráfico 3.12: Ingresos municipales por transferencias corrientes del Estado, por tramos de municipios, en 2016 (euros/habitante)	104
Gráfico 3.13: Evolución de las transferencias corrientes de las CC. AA. a los municipios (miles de euros)	105
Gráfico 3.14: Evolución de las transferencias de capital de las CC. AA. a los municipios (miles de euros)	106
Gráfico 3.15: Ingresos municipales por participaciones en los ingresos del Estado y de las CC. AA. por CC. AA., en 2016 (euros/habitante)	115
Gráfico 4.1: Evolución de la FBCF del gasto público en España (% del PIB) . . .	122
Gráfico 4.2: Inversión pública (FBCF) en diferentes países de Europa (% del PIB)	124
Gráfico 4.3: Evolución de la inversión pública respecto al gasto público en diferentes países de la OCDE (% gasto público)	124
Gráfico 4.4: Evolución del porcentaje de participación de las Administraciones en la inversión pública	125
Gráfico 4.5: Evolución del porcentaje de la inversión local (% del gasto total EE. LL.)	128
Gráfico 4.6: Evolución de la inversión local (FBCF) (% de PIB)	129
Gráfico 4.7: Inversión pública local (FBCF) en diferentes países de Europa en 2016 (% del PIB)	130
Gráfico 4.8: Evolución del porcentaje de inversión local sobre la inversión pública total en diferentes países europeos	131
Gráfico 4.9: Evolución de la inversión municipal en relación con el gasto municipal total (% gasto municipal total)	132
Gráfico 4.10: Evolución del porcentaje de inversión municipal en relación con el gasto municipal total por tramos de municipios	133
Gráfico 4.11: Inversión municipal por habitante en los diferentes tramos de municipios en 2016	134
Gráfico 4.12: Evolución de los ingresos municipales del cap. 7 y de la inversión municipal (miles de euros)	138
Gráfico 4.13: Evolución de los ingresos municipales del cap. 7 y de los ingresos municipales totales (miles de euros)	139
Gráfico 4.14: Evolución del % de ingresos municipales del cap. 7 en relación con la inversión efectuada por tramos de municipios	140
Gráfico 4.15: Evolución de la procedencia de los ingresos municipales del capítulo 7 (%)	141
Gráfico 4.16: Procedencia de los ingresos del capítulo 7 por tramos de municipios en 2016 (%)	141

LISTADO DE TABLAS

Tabla 0.1: Gasto entidades locales 2016 (miles de euros)	18
Tabla 0.2: Número y población de municipios españoles por tramos en 2016	19
Tabla 1.1: Distribución del gasto local por entidades en 2016.	22
Tabla 1.2: Evolución del gasto público por Administraciones en España	25
Tabla 1.3: Distribución gasto público en países de estructura federal en 2016 (%)	27
Tabla 1.4: Gasto municipal medio por tramos de municipios en 2016 (euros/habitante)	41
Tabla 1.5: Gasto municipal, ingresos por impuestos y deuda viva, por comunidades autónomas, en 2016.	50
Tabla 2.1: Evolución de la estructura presupuestaria de ingresos en los municipios (% sobre ingresos totales).	70
Tabla 2.2: Ingresos municipales por habitante y comunidad autónoma en 2016	80
Tabla 2.3: Ingresos municipales por impuestos directos, por habitante y por comunidad autónoma en 2016.	80
Tabla 3.1: Transferencias de capital de CC. AA. a EE. LL. e inversión local en 2016 (miles de euros)	107
Tabla 3.2: Impacto de las transferencias de las CC. AA. en los ingresos de las EE. LL. en 2016 (miles de euros)	108

Tabla 3.3: Transferencias de CC. AA. a EE. LL. y gasto total CC. AA. (miles de €) en 2016	109
Tabla 3.4: Transferencias corrientes de las CC. AA. a EE. LL. e ingresos tributarios de las CC. AA. en 2016 (miles de euros)	110
Tabla 3.5: Transferencias no condicionadas de las CC. AA. a los municipios, porcentaje respecto a ingresos tributarios CC. AA. en 2016 (miles de euros). . .	112
Tabla 3.6: Ingresos municipales procedentes de transferencias no condicionadas del Estado y de las CC. AA., en 2016 (euros/habitante).....	113
Tabla 4.1: Inversión de los municipios de más de 250 000 habitantes en 2016...	135
Tabla 4.2: Inversión municipal por CC. AA. en 2016 (euros/habitante, % del PIB, % del gasto total municipal).....	136

LISTADO DE ANEXOS

Anexo 1.1: Evolución del gasto local en España, por capítulos y tipos de gasto (miles de euros).....	161
Anexo 1.2: Evolución del gasto municipal en España, por capítulos y tipo de gasto (miles de euros).....	162
Anexo 1.3: Gasto de los municipios de más de 250.000 habitantes en el año 2016, por capítulos y tipo de gasto (miles de euros).....	163
Anexo 1.4: Breve explicación de los capítulos de gasto municipal.....	164
Anexo 2.1: Evolución de los ingresos agregados de los municipios españoles, por capítulos (miles de euros).....	166
Anexo 2.2: Estructura de los ingresos agregados de los municipios españoles (en porcentaje), por capítulos, por CC. AA., en 2016	167
Anexo 2.3: Ingresos agregados de la diputaciones de régimen comun españolas, por capítulos de ingresos (miles de euros), 2001-2016	168
Anexo 2.4: Breve explicación de los capítulos de ingresos municipales.....	169
Anexo 3.1: Ingresos municipales por transferencias 2001-2016 (miles de euros) ..	171
Anexo 4.1: Evolución de la inversión local española: datos agregados EE. LL. 2001-2016	172
Anexo 4.2: Evolución de la inversión municipal: datos agregados municipios 2001-2016.....	173

Anexo 4.3: Evolución del porcentaje de ingresos del Capítulo 7 / Gastos de Capítulos 6 y 7 de los municipios, por tramos 174

Anexo 4.4: Evolución del porcentaje de inversión (Capítulos 6 y 7 de Gastos) / Gasto Total de los municipios por tramos 175

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
EUROSTAT	Oficina Europea de Estadística
MH	Ministerio de Hacienda
MPTyFP	Ministerio de Política Territorial y Función Pública
CC. AA.	Comunidades autónomas españolas
EE. LL.	Entidades locales españolas
EATIM	Entidades de ámbito territorial inferior a los municipios
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
LOEPSF	Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril)
LRSAL	Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (Ley 27/2013, de 27 de diciembre)
FEIL	Fondo Estatal de Inversión Local
FEESL	Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local
IBI	Impuesto de bienes inmuebles
IAE	Impuesto de actividades económicas
IIVTNU	Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana
ICIO	Impuesto de construcciones, instalaciones y obras
IVTM	Impuesto vehículos de tracción mecánica
CE	Constitución Española
PICAS	Participación en los Ingresos de las Comunidades Autónomas

ANEXOS



Anexo 1.1: Evolución del gasto local en España, por capítulos y tipos de gasto (miles de euros)

EELL ESPAÑA	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gastos Cap 1 (personal)	11.516.223	12.216.640	13.303.190	14.184.240	15.301.521	16.568.857	18.087.293	19.553.949
Gastos Cap 2 (corrientes)	9.314.497	10.289.049	11.487.234	12.589.532	13.914.456	16.006.889	17.727.762	19.576.770
Gastos Cap 3 (financieros)	1.120.545	973.101	830.255	762.086	774.581	891.378	1.136.897	1.354.819
Gastos Cap 4 (transferencias corrientes)	9.157.698	9.839.105	10.646.132	11.398.535	12.811.068	14.340.665	15.789.650	16.021.487
GASTOS CORRIENTES	31.108.963	33.317.895	36.266.811	38.934.393	42.801.626	47.807.789	52.741.602	56.507.025
Gastos Cap 6 (inversiones)	8.080.850	9.961.872	10.498.004	9.670.204	10.525.088	12.715.527	14.064.507	12.909.777
Gastos Cap 7 (transferencias de capital)	982.608	1.371.337	1.455.841	1.308.013	1.238.639	1.589.900	1.706.210	1.824.068
GASTOS DE CAPITAL	9.063.458	11.333.209	11.953.845	10.978.217	11.763.727	14.305.427	15.770.717	14.733.845
Gastos Cap 8 (activos financieros)	285.802	321.804	436.349	505.656	648.168	592.026	591.638	559.807
Gastos Cap 9 (Pasivos financieros)	2.256.820	2.054.597	2.355.580	3.186.539	2.859.317	2.758.188	2.598.655	3.061.638
GASTOS FINANCIEROS	2.542.622	2.376.401	2.791.929	3.692.195	3.507.485	3.350.214	3.190.293	3.621.445
TOTAL GASTO LOCAL	42.715.043	47.027.503	51.012.585	53.604.805	58.072.897	65.463.431	71.702.611	74.862.314

EELL ESPAÑA	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gastos Cap 1 (personal)	20.669.268	20.479.571	20.098.645	18.283.623	17.782.322	17.997.126	19.553.748	19.655.716
Gastos Cap 2 (corrientes)	19.405.306	19.294.475	18.914.785	19.371.881	17.112.374	17.500.155	18.754.209	19.240.106
Gastos Cap 3 (financieros)	1.065.884	873.241	1.154.647	1.486.019	1.593.781	1.562.825	935.602	837.780
Gastos Cap 4 (transferencias corrientes)	14.977.843	15.535.431	14.885.502	14.253.770	14.011.217	14.549.308	15.188.965	15.641.904
GASTOS CORRIENTES	56.118.301	56.182.718	55.053.579	53.395.289	50.489.894	51.609.414	54.432.524	55.375.506
Gastos Cap 6 (inversiones)	18.253.329	15.010.615	9.899.594	6.016.711	4.778.976	5.526.532	6.515.319	5.292.586
Gastos Cap 7 (transferencias de capital)	1.577.307	1.439.399	1.162.828	1.005.011	579.340	776.118	691.702	782.133
GASTOS DE CAPITAL	19.830.636	16.450.014	11.062.422	7.021.722	5.358.316	6.304.660	7.207.022	6.074.731
Gastos Cap 8 (activos financieros)	635.511	429.208	352.496	964.474	520.136	485.029	735.156	798.047
Gastos Cap 9 (Pasivos financieros)	2.806.836	3.307.343	3.250.347	4.260.343	4.905.352	7.489.841	6.188.237	5.491.195
GASTOS FINANCIEROS	3.442.347	3.736.551	3.602.843	5.224.817	5.425.488	7.974.870	6.923.393	6.289.242
TOTAL GASTO LOCAL	79.391.283	76.369.284	69.718.844	65.641.831	61.283.498	65.888.935	68.562.939	67.739.482

Anexo 1.2: Evolución del gasto municipal en España, por capítulos y tipo de gasto (miles de euros)

MUNICIPIOS ESPAÑA	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gastos Cap 1 (personal)	9.609.746	10.261.468	11.176.019	11.958.924	12.970.114	13.985.857	15.313.141	16.552.087
Gastos Cap 2 (corrientes)	8.350.149	9.231.022	10.281.377	11.290.970	12.527.945	14.084.985	15.563.913	17.169.809
Gastos Cap 3 (financieros)	881.589	768.293	648.977	596.466	616.569	705.600	919.263	1.103.319
Gastos Cap 4 (transferencias corrientes)	2.065.828	2.329.027	2.621.943	2.803.181	3.129.982	3.488.947	3.869.357	4.310.241
GASTOS CORRIENTES	20.937.312	22.589.810	24.728.316	26.649.541	29.244.610	32.265.389	35.665.674	39.135.456
Gastos Cap 6 (inversiones)	6.659.505	8.212.276	8.645.164	8.027.391	8.765.103	10.760.780	11.934.608	10.767.244
Gastos Cap 7 (transferencias de capital)	7.19.393	1.108.087	1.167.462	1.068.552	984.526	1.276.971	1.290.349	1.374.795
GASTOS DE CAPITAL	7.378.898	9.320.363	9.812.626	9.095.943	9.749.629	12.037.751	13.224.957	12.142.039
Gastos Cap 8 (activos financieros)	153.918	169.721	171.953	275.622	445.380	349.343	359.567	293.738
Gastos Cap 9 (Pasivos financieros)	1.710.632	1.574.577	1.771.785	2.211.689	2.326.223	2.072.648	2.349.659	2.403.197
GASTOS FINANCIEROS	1.864.550	1.744.298	1.943.738	2.487.311	2.771.603	2.421.991	2.709.226	2.696.935
Total Gasto Municipal	30.180.760	33.654.470	36.484.680	38.232.795	41.765.842	46.725.132	51.240.291	53.974.429

MUNICIPIOS ESPAÑA	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gastos Cap 1 (personal)	17.562.023	17.414.816	17.108.418	15.438.273	14.638.253	14.879.356	16.355.369	16.401.401
Gastos Cap 2 (corrientes)	16.918.092	16.851.698	16.488.781	16.809.095	14.306.349	14.604.770	15.747.104	16.118.915
Gastos Cap 3 (financieros)	896.546	728.408	952.267	1.263.610	1.394.578	1.370.258	807.134	733.604
Gastos Cap 4 (transferencias corrientes)	4.704.215	4.536.407	4.419.366	4.250.934	4.006.134	4.032.248	4.487.082	4.664.835
GASTOS CORRIENTES	40.080.876	39.531.329	38.968.832	37.761.912	34.405.314	34.886.632	37.396.699	37.918.755
Gastos Cap 6 (inversiones)	16.112.838	12.897.017	7.948.490	4.091.376	3.554.559	4.188.522	5.036.589	4.332.886
Gastos Cap 7 (transferencias de capital)	1.172.431	1.031.689	819.171	499.255	378.691	571.374	445.226	601.739
GASTOS DE CAPITAL	17.285.269	13.928.706	8.767.661	5.190.631	3.933.250	4.750.896	5.481.815	4.934.624
Gastos Cap 8 (activos financieros)	275.480	185.093	147.559	480.368	218.443	142.391	178.019	165.979
Gastos Cap 9 (Pasivos financieros)	2.156.221	2.533.002	2.374.046	3.293.201	3.787.562	6.084.981	4.880.103	4.358.163
GASTOS FINANCIEROS	2.431.701	2.718.095	2.521.605	3.773.569	4.006.005	6.227.372	5.058.122	4.524.142
Total Gasto Municipal	59.797.845	56.178.129	50.258.098	46.726.112	42.344.569	45.873.899	47.936.625	47.377.520

Anexo 1.3: Gasto de los municipios de más de 250.000 habitantes en el año 2016, por capítulos y tipo de gasto (miles de euros)

Municipios de mas de 250.000 hab. 2016	MADRID	BARCELONA	VALENCIA	SEVILLA	ZARAGOZA	MÁLAGA	MURCIA	PALMA de Mallorca.
Gastos de personal	1.275.908	521.206	258.881	308.359	246.695	187.260	123.316	144.073
Gastos corrientes en bienes y servicios	1.506.085	725.780	208.187	132.623	293.097	215.503	151.776	120.920
Gastos financieros	162.303	18.523	17.696	18.192	15.862	10.990	2.223	14.888
Transferencias corrientes	335.031	858.622	104.307	190.566	32.431	81.578	32.934	47.294
Operaciones Corrientes	3.278.327	2.124.131	589.047	649.740	588.085	495.332	310.249	327.175
Inversiones reales	397.130	409.700	90.841	31.529	22.922	31.250	21.690	40.476
Transferencias de capital	175.149	69.042	2.603	10.872	5.674	5.448	4.408	2.151
Operaciones de Capital	572.279	478.751	93.450	42.401	28.596	36.698	26.098	42.627
Operaciones no Financieras	3.850.606	2.602.882	682.497	692.141	616.681	532.030	336.347	369.802
Activos financieros	33.760	16.599	11.469	4.008	14.712	2.797	1.683	1.342
Pasivos financieros	904.390	157.156	53.554	42.783	56.585	80.151	41.987	35.841
Operaciones Financieras	938.150	173.755	65.023	46.791	71.297	82.947	43.670	37.183
Total gastos	4.788.757	2.776.640	747.515	738.936	687.977	614.977	380.020	406.988

Municipios de mas de 250.000 hab. 2016	LAS PALMAS DE GC.	BILBAO	ALICANTE	CÓRDOBA	VALLADOLID	VIGO	GUJÓN	L'HOSPITALET de Llob.
Gastos de personal	119.711	152.463	88.540	103.632	103.461	64.217	76.222	82.437
Gastos corrientes en bienes y servicios	106.225	165.152	107.731	52.153	57.101	111.145	55.832	87.318
Gastos financieros	4.983	0	1.764	11.516	1.508	19	741	888
Transferencias corrientes	32.305	101.291	22.726	58.187	30.640	25.826	57.408	16.506
Operaciones Corrientes	263.224	418.906	220.761	225.488	192.710	201.207	190.203	187.242
Inversiones reales	26.300	43.081	13.007	13.238	26.831	7.282	11.191	10.704
Transferencias de capital	1.947	14.062	588	610	6.245	605	7.204	5.901
Operaciones de Capital	28.337	57.143	13.595	13.848	33.076	7.887	18.395	16.605
Operaciones no Financieras	291.561	476.049	234.356	239.336	225.786	209.094	208.598	203.847
Activos financieros	453	1.683	647	78	421	456	2.532	5.014
Pasivos financieros	11.210	0	20.647	29.585	20.386	9.931	27.643	16.723
Operaciones Financieras	11.663	1.683	21.294	29.661	20.807	10.387	30.175	21.737
Total gastos	303.136	477.735	255.653	269.000	246.596	219.484	238.778	225.588

Anexo 1.4: Breve explicación de los capítulos de gasto municipal

Capítulo 1: Gastos de personal: Se aplicarán a este capítulo todo tipo de retribuciones e indemnizaciones, en dinero y en especie, a satisfacer por las entidades locales y por sus organismos autónomos al personal de todo orden por razón del trabajo realizado por este: cotizaciones a la MUNPAL y a la Seguridad Social, las prestaciones sociales, que comprenden toda clase de pensiones y las remuneraciones a conceder en razón de las cargas familiares, así como los gastos de naturaleza social realizados en cumplimiento de acuerdos y disposiciones vigentes.

Capítulo 2: Gastos de bienes corrientes y servicios: Este capítulo comprende los gastos en bienes y servicios necesarios para el ejercicio de las actividades de las entidades locales y sus organismos autónomos que no produzcan un incremento del capital o del patrimonio público.

Capítulo 3: Gastos financieros: Comprende los intereses y demás gastos derivados de todo tipo de operaciones financieras contraídas por la entidad o sus organismos autónomos, así como los gastos de emisión o formalización, modificación y cancelación de las mismas.

Capítulo 4: Transferencias corrientes: Comprende los créditos para aportaciones por parte de la entidad local o de sus organismos autónomos, sin contrapartida directa de los agentes perceptores, y con destino a financiar operaciones corrientes.

Capítulo 6: Inversiones reales: Comprende este capítulo los gastos a realizar directamente por las entidades locales o sus organismos autónomos destinados a la creación de infraestructuras y a la creación o adquisición de bienes de naturaleza inventariable necesarios para el funcionamiento de los servicios y aquellos otros gastos que tengan carácter amortizable. En general, serán imputables a este capítulo los gastos previstos en los anexos de inversiones reales que se unan a los presupuestos generales de las entidades locales.

Capítulo 7: Transferencias de capital: Comprende los créditos para aportaciones por parte de la entidad local o de sus organismos autónomos, sin contrapartida directa de los agentes perceptores y con destino a financiar operaciones de capital. En su mayoría se destinan a empresas municipales u organismos autónomos del propio municipio, para financiar parte de sus inversiones.

Capítulo 8: Activos financieros: Este capítulo recoge el gasto que realizan las entidades locales y sus organismos autónomos en la adquisición de activos financieros (adquisición de títulos valores, concesión de préstamos...) tanto del interior como del exterior,

cualquiera que sea la forma de instrumentación, con vencimiento a corto, medio y largo plazo, incluyendo los anticipos de pagas y demás préstamos al personal, consignándose igualmente en este capítulo la constitución de depósitos y fianzas que les sean exigidas a las entidades locales.

Capítulo 9: Pasivos financieros: Recoge el gasto que realizan las entidades locales y sus organismos autónomos destinado a la amortización de pasivos financieros (préstamos y créditos). Asimismo, este capítulo es el destinado a recoger las previsiones para la devolución de los depósitos y fianzas que se hubieran constituido a favor de la entidad local.

Anexo 2.1: Evolución de los ingresos agregados de los municipios españoles, por capítulos (miles de euros)

INGRESOS Municipios España	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Cap 1 Impuestos directos	8.999.878	9.599.617	9.524.741	10.746.217	11.862.344	12.790.670	13.730.068	14.682.808
Cap 2 Impuestos indirectos	1.254.150	1.352.385	1.566.770	2.205.985	2.488.428	3.055.021	2.815.283	2.214.899
Cap 3 Tasas, precios públicos y otros Ing.	5.168.240	5.720.051	6.063.557	6.977.223	7.880.548	8.976.834	8.926.924	9.015.494
Cap 4 Transferencias corrientes	9.398.584	9.967.752	11.097.851	11.259.755	11.871.951	13.782.021	15.406.028	16.321.088
Cap 5 Ingresos patrimoniales	797.640	773.446	781.074	788.174	1.071.767	1.736.276	1.372.962	1.570.286
Ingresos corrientes (1-5)	25.618.492	27.413.251	29.033.993	31.977.354	35.175.038	40.340.822	42.251.265	43.804.575
Cap 6 Enajenación de inversiones reales	1.147.986	1.739.982	1.503.789	2.071.516	2.878.931	3.365.258	2.198.875	1.306.228
Cap 7 Transferencias de capital	2.549.655	3.119.395	3.096.438	2.923.535	3.451.734	3.988.919	3.978.866	4.067.467
Ingresos de capital (6 y 7)	3.697.641	4.859.377	4.600.227	4.995.051	6.330.665	7.354.177	6.177.741	5.373.695
Cap 8 Activos financieros	102.290	106.074	107.541	92.156	140.580	126.000	138.964	172.277
Cap 9 Pasivos financieros	2.128.177	3.101.952	2.573.209	3.309.106	3.234.779	3.127.547	3.030.366	3.534.802
Ingresos financieros (8 y 9)	2.230.467	3.208.026	2.680.750	3.401.262	3.375.359	3.253.547	3.169.330	3.707.079
Total Ingresos municipales	31.546.599	35.480.654	36.314.970	40.373.667	44.881.061	50.948.548	51.459.373	52.885.349

INGRESOS Municipios España	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cap 1 Impuestos directos	15.819.725	16.753.188	17.186.676	18.486.303	18.873.292	19.608.655	20.751.130	21.160.284
Cap 2 Impuestos indirectos	1.619.247	1.413.649	1.296.703	1.054.502	1.019.814	1.043.784	1.252.767	1.391.348
Cap 3 Tasas, precios públicos y otros Ing.	9.064.288	9.006.172	8.814.232	8.632.178	7.901.241	7.883.231	8.189.889	8.218.085
Cap 4 Transferencias corrientes	16.514.660	15.213.086	15.211.541	14.899.131	14.061.944	14.108.000	16.076.207	16.135.006
Cap 5 Ingresos patrimoniales	1.357.196	1.325.540	1.310.340	1.107.194	998.741	1.152.793	953.483	885.445
Ingresos corrientes (1-5)	44.375.116	43.711.635	43.819.492	44.179.308	42.855.032	43.796.463	47.223.476	47.790.168
Cap 6 Enajenación de inversiones reales	845.704	719.630	512.830	375.041	249.389	294.062	389.148	346.172
Cap 7 Transferencias de capital	11.289.409	8.282.782	3.140.079	1.651.586	1.390.916	1.639.732	1.586.834	1.450.655
Ingresos de capital (6 y 7)	12.135.113	9.002.412	3.652.909	2.028.627	1.640.305	1.933.794	1.975.982	1.796.827
Cap 8 Activos financieros	201.136	334.256	103.308	143.599	129.911	96.820	132.760	97.313
Cap 9 Pasivos financieros	5.285.924	3.730.641	1.832.314	9.168.831	2.059.522	2.782.296	2.184.640	1.708.826
Ingresos financieros (8 y 9)	5.487.060	4.064.897	1.936.622	9.302.430	2.189.433	2.878.116	2.317.400	1.806.139
Total Ingresos municipales	61.997.290	56.444.688	49.408.023	55.508.366	46.684.769	48.609.373	51.516.858	51.393.134

Anexo 2.2: Estructura de los ingresos agregados de los municipios españoles (en porcentaje), por capítulos, por CC.AA., en 2016

ingresos municipales 2016	Andalucía	Aragón	Asturias	Illes Balears	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla La Mancha	Catalunya
Cap 1 Impuestos directos	39,21%	38,25%	43,05%	44,56%	33,26%	42,62%	40,76%	42,00%	42,15%
Cap 2 Impuestos indirectos	1,82%	2,56%	2,46%	4,40%	11,58%	1,73%	2,24%	1,90%	2,04%
Cap 3 Tasas, precios públicos y otros ing.	14,03%	17,54%	16,35%	24,50%	14,66%	18,94%	17,67%	19,98%	16,98%
Cap 4 Transferencias corrientes	33,71%	30,55%	30,96%	20,94%	34,65%	29,25%	28,18%	27,68%	30,10%
Cap 5 Ingresos patrimoniales	1,51%	2,86%	0,89%	2,42%	1,09%	1,26%	4,10%	2,11%	1,29%
Cap 6 Enajenación de inversiones reales	0,26%	0,40%	0,11%	0,12%	0,05%	0,03%	0,24%	0,28%	0,68%
Cap 7 Transferencias de capital	3,52%	6,45%	0,56%	1,33%	3,85%	2,26%	4,84%	2,88%	2,57%
Cap 8 Activos financieros	0,25%	0,06%	0,12%	0,65%	0,20%	0,24%	0,09%	0,06%	0,20%
Cap 9 Pasivos financieros	5,69%	1,34%	5,50%	1,08%	0,66%	3,67%	1,87%	3,12%	4,01%
Total Ingresos	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

ingresos municipales 2016	Comunitat Valenciana	Extremadura	Galicia	Madrid	Murcia	Navarra	País Vasco	Rioja	España
Cap 1 Impuestos directos	46,85%	33,93%	36,26%	49,67%	44,79%	31,54%	20,91%	39,57%	41,17%
Cap 2 Impuestos indirectos	1,79%	1,54%	1,89%	3,19%	4,05%	3,01%	1,65%	2,85%	2,71%
Cap 3 Tasas, precios públicos y otros ing.	14,17%	14,59%	17,99%	13,37%	17,29%	18,03%	18,08%	21,75%	15,99%
Cap 4 Transferencias corrientes	27,72%	36,96%	36,12%	27,76%	24,88%	39,93%	51,77%	23,61%	31,40%
Cap 5 Ingresos patrimoniales	1,35%	2,44%	0,89%	1,93%	1,31%	3,92%	1,65%	2,94%	1,72%
Cap 6 Enajenación de inversiones reales	0,30%	0,40%	0,06%	1,92%	0,07%	1,42%	1,80%	0,67%	0,67%
Cap 7 Transferencias de capital	2,69%	6,85%	5,03%	0,34%	3,47%	1,76%	2,17%	5,35%	2,82%
Cap 8 Activos financieros	0,09%	0,04%	0,11%	0,24%	0,18%	0,05%	0,16%	0,30%	0,19%
Cap 9 Pasivos financieros	5,03%	3,25%	1,65%	1,59%	3,95%	0,34%	1,82%	2,96%	3,33%
Total Ingresos	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Anexo 2.3: Ingresos agregados de la diputaciones de régimen comun españolas, por capítulos de ingresos (miles de euros), 2001-2016

INGRESOS Diputaciones régimen	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Cap 1 Impuestos directos	212.231	213.395	150.135	380.788	363.896	383.081	408.465	462.007
Cap 2 Impuestos indirectos	0	0	0	205.809	304.437	341.914	364.668	390.196
Cap 3 Tasas, precios públicos y otros ingr.	346.700	304.760	324.099	321.500	434.582	392.817	429.135	438.889
Cap 4 transferencias corrientes	2.896.890	3.098.148	3.323.850	3.022.093	3.109.029	3.685.965	4.014.040	4.183.578
Cap 5 Ingresos patrimoniales	71.842	60.036	55.176	47.801	56.270	77.926	127.619	162.499
Ingresos corrientes (1-5)	3.527.723	3.675.347	3.853.261	4.068.081	4.268.324	4.871.603	5.343.927	5.637.179
Cap 6 Enajenación de inversiones reales	7.063	100.776	164.151	22.663	50.474	41.227	29.188	7.795
Cap 7 Transferencias de capital	433.779	518.549	549.479	591.177	539.263	540.258	451.601	496.454
Ingresos de capital (6 y 7)	440.842	619.325	713.630	613.840	609.737	589.485	490.869	504.249
Cap 8 Activos financieros	80.819	69.084	51.582	153.976	142.287	95.245	64.516	77.975
Cap 9 Pasivos financieros	382.290	499.656	386.256	683.903	450.279	340.028	410.319	381.979
Ingresos financieros (8 y 9)	473.109	568.740	437.838	847.879	592.566	435.273	474.835	469.954
Total Ingresos Diputaciones RC	4.441.675	4.864.411	5.004.730	5.529.799	5.470.625	5.896.361	6.299.630	6.611.381

INGRESOS Diputaciones régimen	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cap 1 Impuestos directos	550.031	461.505	457.890	414.351	410.641	422.482	437.289	460.326
Cap 2 Impuestos indirectos	345.954	284.307	316.193	245.164	350.822	349.615	381.468	402.223
Cap 3 Tasas, precios públicos y otros ingr.	472.637	484.478	400.329	485.505	494.981	517.901	508.941	517.335
Cap 4 transferencias corrientes	4.188.955	3.511.287	3.812.834	3.961.727	4.279.332	4.230.488	4.278.050	4.327.359
Cap 5 Ingresos patrimoniales	100.614	83.428	90.610	70.260	71.838	63.167	38.233	22.521
Ingresos corrientes (1-5)	5.658.191	4.825.005	5.147.856	5.177.015	5.807.414	5.583.853	5.643.981	5.729.764
Cap 6 Enajenación de inversiones reales	8.369	7.872	9.113	15.175	11.386	21.861	12.503	8.556
Cap 7 Transferencias de capital	537.858	491.133	344.518	292.623	256.577	254.233	244.800	175.943
Ingresos de capital (6 y 7)	546.227	499.005	353.631	307.798	270.963	276.094	257.303	184.498
Cap 8 Activos financieros	81.534	72.904	87.482	287.614	138.637	171.892	388.785	418.907
Cap 9 Pasivos financieros	496.769	821.752	485.094	251.533	28.465	107.602	348.120	188.493
Ingresos financieros (8 y 9)	578.303	894.656	572.576	539.147	167.102	279.494	736.905	607.400
Total Ingresos Diputaciones RC	6.782.721	6.218.667	6.074.064	6.023.960	6.045.479	6.139.240	6.638.189	6.521.663

Anexo 2.4: Breve explicación de los capítulos de ingresos municipales

A. Operaciones corrientes.

Capítulo 1: Impuestos directos: Los impuestos municipales directos son: el impuesto sobre bienes inmuebles, el impuesto sobre actividades económicas, el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica y el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana. En este capítulo también se integra la participación en el IRPF.

Capítulo 2: Impuestos indirectos: El único impuesto municipal indirecto es el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras. En este capítulo también se integran las participaciones en el IVA y los impuestos especiales.

Capítulo 3: Tasas y otros ingresos: Recoge los ingresos derivados de las tasas, precios públicos, contribuciones especiales, reintegros de ejercicios anteriores, multas, recargos de apremio, intereses de demora, etc.

Capítulo 4: Transferencias corrientes: Ingresos de naturaleza no tributaria, percibidos por las entidades locales sin contraprestación directa por parte de las mismas, destinados a financiar operaciones corrientes.

Capítulo 5: Ingresos patrimoniales: Recoge los ingresos procedentes de rentas del patrimonio de las entidades locales y sus organismos autónomos: intereses de títulos, valores, de depósitos, dividendos y participaciones en beneficios, rentas de bienes inmuebles, productos de concesiones y aprovechamientos especiales, etc.

B. Operaciones de capital.

Capítulo 6: Enajenación de inversiones reales: Ingresos provenientes de transacciones con salida o entrega de bienes de capital propiedad de las entidades locales o de sus organismos autónomos: de solares, de fincas rústicas, de parcelas sobrantes de la vía pública, viviendas y locales de negocio, etc.

Capítulo 7: Transferencias de capital: Ingresos de naturaleza no tributaria, percibidos por las entidades locales sin contraprestación directa por parte de las mismas, destinados a financiar operaciones de capital.

C. Operaciones financieras.

Capítulo 8: Activos financieros: Recoge los ingresos procedentes de enajenación de deuda, acciones y obligaciones, reintegro de préstamos, reintegro de fianzas y depósitos.

Capítulo 9: Pasivos financieros: Recoge la financiación de las entidades locales y sus organismos autónomos procedente de la emisión de deuda, préstamos recibidos, depósitos y fianzas recibidos.

Anexo 3.1: Ingresos municipales por transferencias 2001-2016 (miles de euros)

TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Cap 4 Transferencias corrientes	9.398.584	9.967.752	11.097.851	11.259.755	11.871.951	13.782.021	15.406.028	16.321.088
del Estado	6.511.380	6.912.417	7.571.245	7.429.112	7.492.465	8.910.331	9.804.602	10.258.587
de las CCAA	1.494.316	1.644.392	1.566.109	2.167.057	2.544.797	2.858.955	3.235.234	3.511.776
de las Dip. Cab. y C.I.	1.174.429	1.174.602	1.244.066	1.355.275	1.442.478	1.725.578	1.881.683	2.001.563
Otras transferencias	218.459	236.341	316.431	278.311	392.211	387.257	484.504	549.165
Cap 7 Transferencias de capital	2.549.655	3.119.395	3.096.438	2.923.535	3.451.734	3.988.919	3.978.866	4.067.467
del Estado	360.617	306.906	437.802	329.339	344.303	393.161	427.662	485.787
de las CCAA	1.150.343	1.449.316	1.450.348	1.416.740	1.699.119	2.070.552	2.180.460	2.207.398
de las Dip. Cab. y C.I.	530.862	609.407	614.186	541.142	655.442	733.112	707.347	759.241
Otras transferencias	507.813	654.766	594.102	636.314	753.870	792.094	653.397	615.041
Total Ingresos Municipios	31.546.599	35.480.654	36.314.970	40.373.667	44.881.061	50.948.548	51.459.373	52.885.349

TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cap 4 Transferencias corrientes	16.514.680	15.213.088	15.211.541	14.899.131	14.061.944	14.108.000	16.076.207	16.135.006
del Estado	10.072.971	8.954.438	9.054.521	9.507.369	10.327.783	10.233.015	10.476.181	10.483.808
de las CCAA	4.105.125	4.112.460	3.534.899	3.265.002	2.722.450	2.931.979	3.263.042	3.393.663
de las Dip. Cab. y C.I.	1.709.756	1.757.342	1.652.349	1.620.160	660.303	727.489	2.002.647	2.021.534
Otras transferencias	628.808	388.846	364.782	362.600	331.408	315.517	314.337	246.033
Cap 7 Transferencias de capital	11.289.409	8.282.782	3.140.079	1.651.586	1.390.916	1.639.732	1.586.834	1.450.655
del Estado	7.307.106	4.929.000	751.712	297.461	212.169	229.726	195.735	209.467
de las CCAA	2.587.446	1.996.004	1.343.484	657.962	454.210	457.187	436.095	410.824
de las Dip. Cab. y C.I.	878.117	842.721	555.912	426.983	402.127	691.798	656.796	700.626
Otras transferencias	516.740	515.057	342.911	267.180	242.470	271.094	256.208	129.556
Total Ingresos Municipios	61.997.290	56.444.688	49.408.023	55.508.366	46.684.769	48.609.373	51.516.858	51.393.134

Anexo 4.1: Evolución de la inversión local española: datos agregados EE. LL. 2001-2016

Entidades Locales	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
INGRESOS Cap 7 (transf. de capital)	2.602.858	3.144.977	3.259.314	3.188.909	3.586.806	4.198.210	4.190.827	4.295.001
TOTAL INGRESOS	44.288.212	49.224.556	50.669.304	56.144.893	61.778.547	70.401.894	72.948.626	73.992.009
GASTOS Cap 6	8.030.850	9.961.872	10.498.004	9.670.204	10.525.088	12.715.527	14.064.507	12.909.777
GASTOS Cap 7	982.608	1.371.337	1.455.841	1.309.013	1.238.639	1.598.900	1.708.210	1.824.068
Operaciones de Capital	9.063.458	11.333.209	11.953.845	10.979.217	11.763.727	14.305.428	15.770.717	14.733.845
TOTAL GASTOS EELL	42.715.043	47.027.503	51.012.585	53.604.805	58.072.897	65.463.431	71.702.611	74.862.314
Inversión local / gasto EELL	21,2%	24,1%	23,4%	20,5%	20,3%	21,9%	22,0%	19,7%
% inversión local sobre PIB	1,29%	1,51%	1,43%	1,27%	1,26%	1,41%	1,45%	1,31%

Entidades Locales	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
INGRESOS Cap 7 (transf. de capital)	11.445.374	8.378.485	3.179.851	1.670.047	1.307.416	1.328.258	1.234.229	1.024.152
TOTAL INGRESOS	81.782.009	76.441.708	68.901.708	75.356.944	67.898.944	70.470.685	72.860.265	73.335.742
GASTOS Cap 6	18.253.329	15.010.615	9.899.594	8.016.711	4.778.976	5.528.532	6.515.319	5.292.598
GASTOS Cap 7	1.577.207	1.430.389	1.162.928	1.005.011	579.340	776.118	691.702	782.133
Operaciones de Capital	19.830.636	16.450.015	11.062.422	7.021.722	5.358.316	6.304.650	7.207.022	6.074.731
TOTAL GASTOS EELL	79.391.283	76.389.284	69.718.844	85.641.831	61.283.498	65.888.935	68.562.939	67.739.482
Inversión local / gasto EELL	25,0%	21,5%	15,9%	10,7%	8,7%	9,6%	10,5%	9,0%
% inversión local sobre PIB	1,83%	1,52%	1,03%	0,67%	0,52%	0,61%	0,67%	0,54%

Anexo 4.2: Evolución de la inversión municipal: datos agregados municipios 2001-2016

MUNICIPIOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. Cap 7 Ingresos del Estado						393.161	427.662	485.787
2. Cap 7 Ingresos de las CCMA						2.070.552	2.180.460	2.207.398
3. Cap 7 Ingresos de las Diputaciones						733.112	707.347	759.241
Subtotal transferencias 1+2+3						3.196.825	3.315.469	3.452.426
4. otros ingresos de Capítulo 7						792.094	663.397	615.041
TOTAL INGRESOS Cap 7 (1+2+3+4)	2.549.655	3.119.395	3.098.438	2.923.535	3.451.734	3.988.919	3.978.866	4.067.487
TOTAL INGRESOS	31.546.599	35.480.654	36.314.970	40.373.667	44.881.061	50.948.548	51.459.373	52.885.349
GASTOS Cap 6	6.659.505	8.212.276	8.645.164	8.027.391	9.765.103	10.750.780	11.934.608	10.767.244
GASTOS Cap 7	719.393	1.109.087	1.157.462	1.068.552	984.526	1.276.971	1.290.349	1.374.795
Operaciones de Capital	7.378.898	9.320.363	9.812.626	9.095.943	9.749.629	12.037.751	13.224.957	12.142.039
TOTAL GASTOS MUNICIPIOS	30.180.760	33.854.470	36.484.880	38.232.795	41.765.842	48.725.132	51.240.281	53.974.429

MUNICIPIOS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. Cap 7 Ingresos del Estado	7.307.106	4.929.000	791.772	297.481	212.169	229.725	195.735	209.447
2. Cap 7 Ingresos de las CCMA	2.587.446	1.996.004	1.349.484	657.962	454.210	457.187	438.095	410.824
3. Cap 7 Ingresos de las Diputaciones	878.117	842.721	655.912	428.963	492.127	681.796	696.796	700.828
Subtotal transferencias 1+2+3	10.772.669	7.767.725	2.797.168	1.384.406	1.148.506	1.368.708	1.330.626	1.321.099
4. otros ingresos de Capítulo 7	516.740	515.057	342.911	267.180	242.410	271.024	256.208	129.556
TOTAL INGRESOS Cap 7 (1+2+3+4)	11.289.409	8.282.782	3.140.079	1.651.586	1.390.916	1.639.732	1.586.834	1.450.655
TOTAL INGRESOS	61.997.290	56.444.688	49.403.023	55.508.366	46.884.769	48.609.373	51.516.868	51.393.134
GASTOS Cap 6	16.112.838	12.697.017	7.949.490	4.691.376	3.554.559	4.189.622	5.036.589	4.332.886
GASTOS Cap 7	1.172.431	1.031.699	819.171	499.255	378.691	571.374	445.226	601.739
Operaciones de Capital	17.285.269	13.928.706	8.767.661	5.190.631	3.933.250	4.759.896	5.481.815	4.934.624
TOTAL GASTOS MUNICIPIOS	59.787.845	56.178.128	50.258.098	46.726.112	42.344.589	45.873.889	47.836.625	47.377.520

Anexo 4.3: Evolución del porcentaje de ingresos del Capítulo 7 / Gastos de Capítulos 6 y 7 de los municipios, por tramos

MUNICIPIOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ingresos de Cap.7 / inversión.	34,5%	33,5%	31,6%	32,1%	35,4%	33,1%	30,1%	33,5%
municipios <5.000 h.								
municipios 5.000-20.000 h.						58,0%	52,9%	58,9%
municipios 20.000-50.000 h.						39,2%	36,5%	40,8%
municipios 50.000-100.000 h.						37,8%	28,5%	35,8%
municipios 100.000-500.000 h.						24,7%	21,1%	24,6%
municipios 500.000-1.000.000 h.						21,4%	19,9%	23,8%
municipios >1.000.000 h.						17,8%	23,4%	15,6%
						6,8%	1,7%	2,1%

MUNICIPIOS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ingresos de Cap.7 / inversión.	65,3%	59,5%	35,8%	31,8%	35,3%	34,4%	28,9%	29,4%
municipios <5.000 h.	76,6%	74,0%	63,1%	55,7%	65,5%	63,8%	53,6%	60,5%
municipios 5.000-20.000 h.	71,6%	66,6%	42,2%	38,8%	43,8%	44,1%	33,7%	37,9%
municipios 20.000-50.000 h.	67,1%	57,8%	30,0%	31,5%	39,6%	36,7%	28,3%	31,4%
municipios 50.000-100.000 h.	65,5%	57,2%	25,9%	23,9%	34,8%	29,6%	20,8%	27,5%
municipios 100.000-500.000 h.	60,1%	57,4%	23,4%	17,9%	13,9%	21,6%	16,0%	17,4%
municipios 500.000-1.000.000 h.	53,7%	48,3%	19,0%	18,4%	25,8%	17,4%	11,5%	6,9%
municipios >1.000.000 h.	43,4%	34,6%	18,7%	9,6%	7,4%	7,9%	7,2%	4,3%

Anexo 4.4: Evolución del porcentaje de inversión (Capítulos 6 y 7 de Gastos) / Gasto Total de los municipios por tramos

MUNICIPIOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
inversión/gasto total municipal.	24,4%	27,7%	26,9%	23,8%	23,3%	25,8%	25,8%	22,5%
municipios < 5.000 h.						39,3%	39,1%	36,4%
municipios 5.000-20.000 h.						28,3%	28,8%	24,6%
municipios 20.000-50.000 h.						22,6%	23,7%	20,2%
municipios 50.000-100.000 h.						22,1%	22,2%	18,6%
municipios 100.000-500.000 h.						18,8%	21,0%	17,8%
municipios 500.000-1.000.000 h.						19,3%	21,9%	21,1%
municipios >1.000.000 h.						27,8%	21,8%	19,5%

MUNICIPIOS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
inversión/gasto total municipal.	28,9%	24,8%	17,4%	11,1%	9,3%	10,4%	11,4%	10,4%
municipios < 5.000 h.	41,7%	37,7%	27,8%	21,0%	17,6%	19,7%	20,8%	17,5%
municipios 5.000-20.000 h.	30,7%	26,5%	18,4%	11,2%	9,3%	10,5%	12,5%	10,3%
municipios 20.000-50.000 h.	28,0%	24,3%	17,7%	10,5%	8,1%	9,3%	10,7%	8,0%
municipios 50.000-100.000 h.	25,2%	20,9%	14,5%	8,1%	6,7%	8,0%	9,2%	8,3%
municipios 100.000-500.000 h.	26,8%	20,6%	14,3%	8,6%	7,9%	6,9%	8,7%	7,5%
municipios 500.000-1.000.000 h.	25,1%	19,9%	14,9%	9,3%	7,3%	9,1%	8,5%	7,2%
municipios >1.000.000 h.	22,2%	22,1%	14,6%	10,3%	8,7%	11,2%	10,3%	13,9%

La Serie Claves del Gobierno Local se caracteriza por desarrollar temas de interés local con un contenido jurídico, político o financiero, seleccionados por la Fundación Democracia y Gobierno Local de acuerdo con los criterios que explican su línea editorial: abordar las cuestiones más controvertidas que identifica y selecciona al hilo de su actividad de debate, análisis, seminarios y jornadas, realizada en colaboración con los Gobiernos locales.

La venta de publicaciones de la **Fundación Democracia y Gobierno Local** se realiza a través de la distribuidora **EDISOFER** (tel.: 91 521 09 24 y página web www.edisofer.com), y en librerías especializadas.

ÚLTIMAS PUBLICACIONES



Configuración legal, actuación y funciones de las autoridades de transparencia. Algunas propuestas de mejora



Guía del concejal 2019



Comunicación institucional y política



Diputaciones provinciales. Historia, actualidad, futuro



Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje: smart cities y rehabilitación



El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios



La calidad de vida en los municipios españoles (2001-2011)



Guía del concejal

Los Gobiernos locales después de la crisis

Un análisis de la evolución de las Haciendas locales en el período 2001-2016



Juan Echániz Sans

Directivo público y arquitecto,
actualmente coordinador general de la
Diputación de Barcelona

Este estudio analiza la evolución de las Haciendas de los Gobiernos locales españoles durante el período 2001-2016, y las variaciones en la estructura presupuestaria de los ayuntamientos como consecuencia de la crisis. En especial se analiza la participación de la Hacienda local española en el conjunto del gasto público y se compara con otros países europeos.

Para ello se utilizan las liquidaciones presupuestarias (los derechos y las obligaciones reconocidas) en sus clasificaciones económicas y por programas publicadas por el Ministerio de Hacienda. En este sentido se opta por la lectura y el análisis de los datos de los ingresos y gastos realmente obtenidos y ejecutados por los Gobiernos locales españoles, intentando extraer solo las conclusiones que de ellos se pueden derivar, en especial los cambios en la estructura de ingresos y gastos, la evolución de los diferentes capítulos de los mismos, así como la descripción de cómo han evolucionado para los diferentes grupos de municipios (tramos de población, municipios de más de 250 000 habitantes, por comunidades autónomas, etc.), y las diputaciones. Aparte de la evolución de ingresos y gastos, se dedica un capítulo específico a la evolución y distribución de las transferencias del Estado y de las comunidades autónomas a los municipios. Asimismo, el último capítulo se centra —por considerarlo un problema importante— en poner en valor el volumen de la inversión local en el crecimiento económico del país, analizando cómo ha evolucionado a lo largo de los últimos años y las perspectivas de futuro.

En cada tema se apuntan líneas de trabajo de mejora y reforma para reformar los ingresos municipales y recuperar la senda inversora en infraestructuras y equipamientos, de manera que se pueda mantener el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos.



Fundación
Democracia
y Gobierno Local



www.gobiernolocal.org

