



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 64_julio-diciembre 2022 | pp. 227-268
Santiago de Compostela, 2022
<https://doi.org/10.36402/regap.v2i64.4969>
© Francisco Velasco Caballero
ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371
Recibido: 08/08/2022 | Aceptado: 29/11/2022

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

64 Regap

Financiamento dos municipios pequenos e despoboación

Financiación de los municipios pequeños y despoblación

Financing of small municipalities and depopulation

Regap



ESTUDIOS

FRANCISCO VELASCO CABALLERO
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

<https://orcid.org/0000-0003-1055-3939>

francisco.velasco@uam.es

Resumo: Os estudos sobre despoboación municipal non inclúen de forma relevante o sistema de financiamento local. Este estudo explora precisamente esa posible conexión. Para iso, analízanse os orzamentos para 2021 de todos os concellos de oito provincias españolas. A análise céntrase na relevancia dos ingresos tributarios propios (fronte ás transferencias) e no esforzo fiscal *per capita* de cada concello. Compróbase a través da análise que os maiores ingresos orzados corresponden a municipios moi pequenos (menores de 500 h.) e moi grandes (sobre todo, Barcelona e Madrid), aínda que os dous grupos difiren nos custos de provisión de servizos (que tendencialmente son máis altos nos municipios moi pequenos). En todos os municipios (incluídos os máis pequenos) o esforzo fiscal *per capita* é moi similar.

¹ Siglas utilizadas: IAE: impuesto de actividades económicas; IBI: impuesto de bienes inmuebles; IRPF: impuesto sobre la renta de las personas físicas; LBRL: Ley reguladora de las bases del régimen local; LHL: Ley de haciendas locales; PICAS: participación en los ingresos de las comunidades autónomas; PIE: participación en los ingresos del Estado.

As transferencias supramunicipais son moi relevantes para todos os municipios, sobre todo para os moi pequenos e os máis grandes. Os municipios medianos (de entre 5.000 e 20.000 h.), moi relevantes para as políticas de despoboación pola súa función vertebradora de áreas comarcais, son en xeral os que orzan menos ingresos *per capita*.

Palabras clave: Financiamento local, transferencias de nivelación, impostos locais, despoboación.

Resumen: Los estudios sobre despoblación municipal no incluyen de forma relevante el sistema de financiación local. Este estudio explora precisamente esa posible conexión. Para ello, se analizan los presupuestos para 2021 de todos los ayuntamientos de ocho provincias españolas. El análisis se centra en la relevancia de los ingresos tributarios propios (frente a las transferencias) y en el esfuerzo fiscal per cápita de cada ayuntamiento. Se comprueba a través del análisis que los mayores ingresos presupuestados corresponden a municipios muy pequeños (menores de 500 h.) y muy grandes (sobre todo, Barcelona y Madrid), aunque ambos grupos difieren en los costes de provisión de servicios (que tendencialmente son más altos en los municipios muy pequeños). En todos los municipios (incluidos los más pequeños) el esfuerzo fiscal per cápita es muy similar. Las transferencias supramunicipales son muy relevantes para todos los municipios, sobre todo para los muy pequeños y los más grandes. Los municipios medianos (de entre 5.000 y 20.000 h.), muy relevantes para las políticas de despoblación por su función vertebradora de áreas comarcales, son en general los que presupuestan menos ingresos per cápita.

Palabras clave: Financiación local, transferencias de nivelación, impuestos locales, despoblación.

Abstract: Current research on depopulation does not include the local financing scheme as a relevant item. This study explores precisely that possible connection. For this purpose, the budgets for 2021 of all the municipalities of eight Spanish provinces are analyzed. The research focuses on the relevance of own tax revenues (as opposed to transfers) and on the per capita tax effort of each municipality. The analysis shows that the highest budgeted revenues correspond to very small (less than 500 inhabitants) and very large municipalities (especially Barcelona and Madrid), although both groups differ in the costs of service provision (which tend to be higher in very small municipalities). In all municipalities (including the smallest) the fiscal effort per capita is very similar. Transfers are very relevant for all municipalities, especially for the very small and the largest ones. Medium-sized municipalities (between 5,000 and 20,000 inhabitants), which are very relevant for depopulation policies due to their role as the backbone of regional areas, are generally the ones that budget the least revenue per capita.

Key words: Local financing, equalisation grants, local taxes, depopulation.

SUMARIO: 1 Introducción. 2 Ingresos totales por habitante. 3 Relación entre ingresos, gastos y costes. 4 Estructura de los ingresos. 5 Ingresos impositivos. 5.1 Peso relativo de los ingresos impositivos. 5.2 Ingresos impositivos por habitante. 5.3 Ingresos impositivos y capacidad económica. 6 Ingresos por transferencias. 7 Resultados. 8 Anexo metodológico.

1 Introducción

1. En los últimos años, la despoblación de una buena parte de España, sobre todo del interior, ha cobrado gran relevancia política y social. En general, hay un alto consenso social y político sobre la conveniencia de frenar el proceso de despoblación y, en la medida de lo posible, revertirlo. Hay consenso académico en que, al menos en el seno de la Unión Europea, las migraciones ya no resultan de la necesidad. Son opciones personales libres fundadas en los mejores *incentivos* de las grandes ciudades². En especial, las mejores condiciones laborales y los mejores servicios públicos

² MILBERT, A., "Einführung. Landflucht? Gesellschaft in Bewegung", *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)*, n. 2, 2016, p. 107.

y semipúblicos³. Este consenso académico ha influido directamente en el documento de estrategia política “España 2050”⁴. Sentadas estas premisas, en el presente estudio se va a prestar atención a la *financiación municipal*. Se trata de averiguar si los municipios pequeños y medianos (que son los que con mayor frecuencia pierden población) cuentan con menos ingresos que los grandes, en qué medida esos ingresos provienen de impuestos propios o de transferencias supramunicipales, y qué posible relación hay entre esos ingresos y los gastos municipales. Solo comprobado un hipotético déficit financiero en los municipios pequeños y medianos tiene sentido analizar si –como se ha propuesto ya en algunos estudios⁵ y ha sugerido el Consejo de Europa en relación con España⁶– hay relación causal entre la financiación municipal y la despoblación; y si una mejora en la financiación de los municipios pequeños y medianos (especialmente, mediante transferencias supramunicipales) podría dar lugar a servicios e iniciativas económicas municipales relevantes para retener y atraer población.

2. Hasta ahora la literatura académica (económica, geográfica, política y jurídica) no ha prestado atención directa a la posible correlación entre financiación municipal y despoblamiento. Más aún, los estudios sobre financiación local suelen ser *generales*, para el conjunto de los municipios españoles. Solo para algunas grandes ciudades o áreas metropolitanas hay estudios financieros específicos⁷. Este análisis general de la financiación local se corresponde con el tratamiento de la información presupuestaria local por el Ministerio de Hacienda, donde se *agregan* datos sobre financiación municipal por comunidades autónomas, provincias y grandes grupos de municipios en función de la población⁸. Por lo demás, en los estudios generales sobre financiación local, la perspectiva predominante es de autonomía y suficiencia financiera⁹ o de equidad fiscal¹⁰, pero no hay estudios específicos sobre la conexión entre financiación local y despoblación.

³ COLLANTES, F. y PINILLA, V., *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1990 hasta el presente*, Prentas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2019, pp. 76 y 230; ESPARCIA, J., “La despoblación: emergencia y despliegue de políticas públicas en Europa y en España”, AA. VV., *Espacios rurales y retos demográficos, una mirada desde los territorios de la despoblación*, Asociación Española de Geografía, Valladolid, 2021, p. 94.

⁴ OFICINA NACIONAL DE PROSPECTIVA Y ESTRATEGIA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA (coord.), *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2021, pp. 249 y 267.

⁵ Por ejemplo, RUNTIC, D., “The fiscal equalization fund”, Runtic, D., *Local Government in Croatia. Responses to Urban-Rural Challenge*, LoGov-project EU y Eurac, 2021, p. 16. Acceso web: www.zenodo.eu y www.logov-rise.eu.

⁶ Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 465 (2021), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Spain*, CG(2021)41-07final, 22 September 2021, § 25.

⁷ UTRILLA DE LA HOZ, A., “Un análisis del comportamiento presupuestario de la ciudad de Madrid en términos comparados”, *Economistas*, n. 110, 2006, p. 105.

⁸ MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, *La Hacienda local en cifras*, noviembre de 2019. Acceso web: www.hacienda.gob.es.

⁹ MEDINA GUERRERO, M., “Los recursos financieros de las diputaciones provinciales y la relación con su régimen competencial”, Caamaño Domínguez, F. (coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo: la carta europea de la autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2003; MUÑOZ MERINO, A. y SUÁREZ PANDIELLO, J., “Reformando la financiación local: ¿un viaje o una excursión?”, *Presupuesto y Gasto Público*, n. 92, 2018.

¹⁰ Por ejemplo: VILALTA, M., “La hisenda local a Catalunya: Evolució recent, situació actual i principals reptes”, *Revista catalana de dret públic*, n. 57, 2018, p. 109; CORDERO, J.M., PEDRAJA, F. y GALINDO, F., “La necesaria reforma del sistema de transferencias a los municipios: elementos clave y simulación de resultados”, *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, n. 240-1, 2022, p. 125.

3. En los estudios generales sobre financiación local, la atención a los municipios pequeños se dificulta por *limitaciones metodológicas* estructurales. En primer lugar, la información financiera sobre los municipios pequeños es normalmente limitada, fragmentaria y poco concluyente, lo que motiva que los análisis sean inseguros e incompletos¹¹. En segundo lugar, para el análisis de los municipios calificados como pequeños, normalmente se distinguen dos grupos, ambos *demasiado amplios*: los municipios de menos de 5.000 habitantes¹² y los municipios de entre 5.000 y 20.000 habitantes. Estos dos grupos no están definidos tanto por factores geográficos, demográficos o económicos como por una *vetusta escala normativa* que distingue, para regular los servicios municipales obligatorios (art. 26.1 LBRL), las competencias de asistencia y cooperación de las provincias (art. 36.1 LBRL) y las transferencias corrientes del Estado (art. 95.3.b.1 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2021) entre cuatro segmentos demográficos: hasta 5.000, hasta 20.000, hasta 50.000 y más de 50.000 habitantes. Estos segmentos de población, aunque tienen aún cierta relevancia normativa, ocultan diferencias importantes entre los municipios muy pequeños, pequeños y medianos.

4. Partiendo de estas inconveniencias metodológicas, las limitadas referencias académicas a los municipios pequeños se centran en las *transferencias* estatales (PIE) y autonómicas (PICA) y tienden a concluir que se dan inequidades, insuficiencias o incoherencias en las transferencias supramunicipales¹³, normalmente en perjuicio de los pequeños municipios rurales y en beneficio de los grandes municipios urbanos¹⁴. En este contexto, el informe ministerial para la reforma de la financiación local (2017) sugiere de modo expreso una modificación del sistema de transferencias corrientes del Estado, precisamente para corregir el peor trato de los municipios menores de 75.000 habitantes (que no sean al tiempo capitales de provincia o de comunidad autónoma) en relación con los municipios mayores¹⁵. Como en seguida se verá (gráficos 1.1 a 1.8), la importante diversidad de ingresos entre los municipios de las ocho provincias analizadas, incluso dentro de los municipios de un mismo grupo demográfico, sugiere que la unificación del régimen de transferencias corrientes estatales (suprimiendo la diferencia entre los municipios de más y de menos de

¹¹ SOLÉ-OLLÉ, A. y BOSCH, N., "On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain", *Public Finance Review*, n. 33-3, 2005, p. 352.

¹² Así: VALLÉS-GIMÉNEZ, J. y ZÁRATE-MARCO, A., "Tax Effort of Local Governments and its Determinants: The Spanish Case", *Annals of Economic and Finance*, n. 18-2, 2017, p. 330; y PORTILLO NAVARRO, M.J., "Los ingresos tributarios de las haciendas locales y la crisis económica", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n. 92, 2018, p. 260.

¹³ ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J., "La participación en los tributos del Estado", Marín-Barnuevo Fabo, D. (coord.), *Los tributos locales*, 2.ª ed., Thomson-Reuters Civitas, Cizur Menor, 2010, p. 990.

¹⁴ SUÁREZ PANDIELLO, J., "Financiación local y corresponsabilidad fiscal local: ¿ganamos con el nuevo modelo?", *Revista de Estudios Regionales*, n. 66, 2003, p. 123; MUÑOZ MERINO, A. y SUÁREZ PANDIELLO, J., "Reformando la financiación local: ¿un viaje o una excursión?", cit., p. 22; SOLÉ-OLLÉ, A. y BOSCH, N., "On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain", cit., p. 347; VILALTA, M., "La hisenda local a Catalunya: Evolución recent, situació actual i principals reptes", cit., p. 109; CORDERO, J.M., PEDRAJA, F. y GALINDO, F., "La necesaria reforma del sistema de transferencias a los municipios: elementos clave y simulación de resultados", cit., p. 126.

¹⁵ MINISTERIO DE HACIENDA, *Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local*, 26 de julio de 2017, p. 256 (§ 256).

75.000 habitantes) por sí misma no tiene por qué generar ni mayor nivelación en los ingresos ni mayor equidad fiscal.

5. El presente estudio presta atención directa a la financiación de los *municipios pequeños*, si bien con un doble propósito instrumental: para valorar, en un segundo estadio de investigación, si el actual sistema financiero puede estar actuando negativamente sobre la *sostenibilidad demográfica* de los municipios rurales. Esta singular perspectiva analítica requiere muchas cautelas conceptuales. De entrada, hay que distinguir, como conceptos analíticos diferenciables, entre municipio pequeño y municipio rural. Tradicionalmente, la *ruralidad* es un concepto analítico no ligado sólo al tamaño demográfico, sino también a otros factores económicos (economía agraria) y culturales¹⁶. Es cierto que, desde una perspectiva estadística y normativa, la ruralidad cada vez se asocia más con la densidad demográfica, y por tanto con el tamaño demográfico del municipio (art. 3 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural). Sin embargo, la realidad de las áreas metropolitanas muestra (sobre todo en sus segundas o terceras coronas) la existencia de municipios pequeños difícilmente calificables como rurales, tanto por su economía (propia de la urbana) como por sus indicadores culturales (también propios de los municipios urbanos). Centrar el análisis en los municipios pequeños –sin calificarlos necesariamente como rurales– permite eludir algunos prejuicios analíticos inmanentes a la idea de ruralidad. Facilita la comprensión de que hay municipios pequeños y medianos que ganan y que pierden población; que hay municipios pequeños y medianos con más y menos ingresos; y que las fuentes de ingresos de los municipios pequeños y medianos no tienen por qué ser coincidentes. Así, los municipios pequeños y medianos en el entorno de las grandes ciudades no solo no pierden población¹⁷, sino que además con frecuencia tienen una estructura de ingresos singular, basada en elevadas bases imponibles para la liquidación del IBI.

6. Para los fines de este estudio, se ha elaborado una base de datos con información detallada sobre los ingresos presupuestados para el año 2021 en todos los municipios de las provincias (o comunidades autónomas uniprovinciales) de *Madrid, Barcelona, Asturias, Cantabria, Valladolid, Jaén, Lugo y Soria*. Las especificaciones metodológicas detalladas sobre esta base de datos se describen al final de este estudio (*infra* § 57). Se toma como referencia la provincia (NUTS-3, conforme a la Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas de la UE) por su idoneidad para analizar los fenómenos de despoblación^{18 19}. De acuerdo con la investigación geográfica, la escala provincial permite identificar tres tipos de municipios pequeños o medianos: los que

¹⁶ COLLANTES, F. y PINILLA, V., *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1990 hasta el presente*, cit., p. 28.

¹⁷ COLLANTES, F. y PINILLA, V., *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1990 hasta el presente*, cit., p. 218.

¹⁸ FOSS, O. y JUVKAM, D., *Depopulation in Europe. Some preliminary results*, Norwegian Institute for Urban and Regional Research (NIBR), Oslo, 2003, p. 29.

¹⁹ Commission Staff Working Document accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee ante the Committee of the Regions "A long-term Vision for the EU's Rural Areas-Towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040" [COM (2021) 345 final].

se encuentran en provincias con grandes ciudades; los que tienen como referencia territorial a una ciudad intermedia; y los que están conectados a ciudades más pequeñas (como son normalmente las capitales de provincia)²⁰. La selección de ocho provincias para este estudio pretende ser representativa de las distintas realidades locales de España, con una especial atención a los territorios con despoblación. Esto explica que, junto a la Comunidad de Madrid y la provincia de Barcelona, en las que se encuentran las dos mayores ciudades de España, así como las dos mayores áreas metropolitanas, se hayan analizado los municipios de provincias con índices de despoblación moderados (como Valladolid y Jaén) y de provincias con estadísticas de despoblación más agudas: dos del norte montañoso (Asturias y Cantabria), otra de Galicia (Lugo) y otra de la meseta castellana (Soria)²¹.

7. Para la formación de la base de datos de este estudio, se han consultado los documentos de información presupuestaria remitidos por cada municipio al Ministerio de Hacienda, en cumplimiento del artículo 169.4 de la Ley de haciendas locales (Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo: LHL). Para los fines de la comparación, esa base de datos presupuestaria se ha combinado con los datos oficiales de población para 2020 (año en el que se elaboran los presupuestos para 2021). De esta manera, los datos que se mencionan a continuación se refieren a ingresos presupuestados *per cápita*. Con estos datos, se han formado hasta ocho grupos de municipios, aunque no todos los grupos están presentes en las ocho provincias. En todas las provincias se ha singularizado la capital de provincia, en la medida en que normalmente es el municipio más poblado de cada provincia (excepto en Asturias) y suele cumplir una función territorial específica, como centro económico tradicional y de servicios para el conjunto de la provincia. Por otro lado, los grupos no son homogéneos. Se han formado para los objetivos específicos de este estudio y a partir de dos escalas normativas: la del artículo 26.1 LBRL (sobre servicios obligatorios); y la distinción, a efectos de transferencias estatales, entre municipios de más y menos de 75.000 habitantes (art. 111 LHL). La relación completa de los grupos de municipios por población que se utiliza en este estudio se muestra en la tabla 1.

²⁰ COLLANTES, F. y PINILLA, V., *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1990 hasta el presente*, cit., p. 28.

²¹ Los datos actualizados y detallados de despoblación, municipio a municipio, en el GeoPortal del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Acceso web: <https://sig.mapama.gob.es/geoportal/>.

Tabla 1. Grupos de municipios por población.

Grupo	Población
1	Hasta 500 h.
2	Entre 501 y 5.000 h.
3	Entre 5.001 y 20.000 h.
4	Entre 20.001 y 50.000 h.
5	Entre 50.001 y 75.000 h.
6	Entre 75.001 y 100.000 h.
7	Más de 100.001 h.
8	Capital de la provincia

Fuente: Elaboración propia.

8. A partir de los presupuestos remitidos al Ministerio de Hacienda por todos los municipios de las cuatro provincias consideradas, en este estudio se han aplicado seis criterios de ordenación y análisis: (1) los ingresos totales por municipio y habitante, por todos los capítulos presupuestarios; (2) la proporción de los ingresos de origen impositivo (por los cinco impuestos municipales regulados en el artículo 59 LBRL, tanto los obligatorios como los discrecionales) respecto del total de ingresos presupuestados de cada municipio; (3) la diversidad comparada de ingresos impositivos presupuestados entre todos los municipios de cada provincia; (4) la cuantía de los ingresos impositivos per cápita para cada grupo de población; y (5) las transferencias per cápita presupuestadas por los municipios de cada grupo de población. Finalmente, los datos sobre ingresos derivados de impuestos municipales se han puesto en relación con dos indicadores de *capacidad económica* (y fiscal) en los municipios de cada provincia. Sin perjuicio de las mayores especificaciones técnicas en torno a estos indicadores, que se explican en el anexo metodológico (*infra* § 57), los dos indicadores utilizados son: la cuantía de la base imponible del IBI por habitante en cada municipio (lo que muestra el valor económico de la propiedad inmueble en cada municipio); y la renta bruta media (por habitante) gravada por el impuesto sobre la renta de las personas físicas en cada municipio. Mediante estos dos indicadores se pretende comprobar en qué medida el esfuerzo fiscal medio en cada municipio se corresponde con la mayor o menor capacidad económica (y contributiva) de los vecinos de cada municipio. En otros términos, se pretende averiguar si hay municipios que tienen baja capacidad económica y presión fiscal media o alta; y si hay municipios con mayor capacidad económica en los que el esfuerzo fiscal medio es comparativamente bajo

Regap



ESTUDIOS

2 Ingresos totales por habitante

9. Tal y como se muestra en los gráficos 1.1 a 1.8, para los ingresos municipales por habitante hay un alto grado de *dispersión o diversidad* entre los ayuntamientos de un mismo grupo demográfico, sobre todo en los municipios muy pequeños (menos de 500 habitantes). Dado su pequeño tamaño y población, en estos municipios la posible previsión presupuestaria de un solo ingreso impositivo inusualmente alto (por ejemplo, porque en ese municipio tiene su sede una gran empresa que tributa en el impuesto de actividades económicas), o la previsión de un ingreso por precios de una pequeña empresa municipal de transformación agraria²², o una sola transferencia de capital cuantiosa (para una infraestructura esencial, por ejemplo), puede ofrecer una cifra de financiación muy abultada²³. Esas posibles cuantías extraordinarias tanto afectan al grado de dispersión estadística como a los valores medios de ingresos en los distintos grupos de población. En general, y dejando ahora al margen a los municipios muy pequeños, la diversidad en los ingresos municipales se reduce en proporción inversa a la población. Aun así, incluso en los municipios medianos (de entre 5.001 y 20.000 habitantes) se observan algunas diferencias importantes, sólo explicables por factores singulares de cada municipio. Según esto, incluso dentro de un mismo grupo demográfico hay *diferencias ostensibles* de ingresos, no explicables a través del régimen legal de financiación local, sino por factores específicos de algunos municipios, entre los que se pueden incluir no sólo condicionantes socioeconómicos, sino también el nivel de responsabilidad fiscal y las políticas públicas –más o menos activas para el aseguramiento de ingresos– de cada ayuntamiento. De las ocho provincias consideradas, Jaén es la que presenta menor diversidad de ingresos municipales per cápita, aunque hay que tener en cuenta que en esta provincia apenas si hay 5 municipios menores de 500 habitantes, y es precisamente este grupo de municipios el que en otras provincias presenta un mayor grado de diversidad en los ingresos municipales por habitante.

10. Un dato significativo es que, aunque en todas las provincias hay notables diferencias de ingresos entre los distintos municipios, el *rango en el que se mueven esas diferencias* varía de provincia a provincia. Así, aunque la mayoría de los municipios de las ocho provincias presupuestan ingresos entre 1.000 y 2.000 €/h., en el caso de Madrid, Barcelona y Valladolid hay un número considerable de municipios muy pequeños, pequeños y medianos que presupuestan en torno a los 3.000 €/h. (gráficos 1.1, 1.2 y 1.3). Estos casos son más excepcionales en Asturias, Cantabria y Lugo y por completo inexistentes en el caso de Jaén, donde ningún municipio cuantifica ingresos

²² Así, por ejemplo, el municipio cántabro de San Miguel del Aguayo (145 h.) cuenta con una sociedad municipal (un vivero) cuya cifra neta de negocio (cuentas 70 del apartado D.2 del Cuestionario de información contable normalizada para pymes) es de 59.669,09 €. Esta cantidad no es en sí misma muy elevada, pero, si se contabiliza como ingreso municipal empresarial (criterio que se ha seguido en este estudio: *infra* § 63) y se suma a los ingresos municipales públicos, ofrece una alta ratio de ingresos por habitante.

²³ VALLÉS-GIMÉNEZ, J. y ZÁRATE-MARCO, A., "Tax Effort of Local Governments and its Determinants: The Spanish Case", cit., p. 344.

por habitante superiores a los 2.000 €. Muy llamativo es el caso de Soria²⁴, donde las diferencias de ingresos presupuestados, incluso dentro de un mismo segmento demográfico, son muy elevadas. Esto puede explicarse por que el artículo 124.2 LHL garantiza a todos los municipios que la participación en los ingresos estatales no será en ningún caso inferior a la de 2003. Esta regla, en el caso de los municipios que pierden población de forma acelerada (los muy pequeños), les asegura un nivel relativamente alto de transferencias.

11. Sin perjuicio de la dispersión en la cifra de ingresos, se comprueba en las ocho provincias que, en valores medios, los municipios *muy pequeños* (< 500 h.) disponen de más ingresos per cápita que los demás municipios (gráficos 2.1 a 2.8). Los municipios más grandes de cada provincia –que excepto en Asturias son además capitales provinciales– presupuestan más ingresos por habitante que los demás municipios, excepto los muy pequeños, si bien en el caso de Asturias, Cantabria y Lugo los mayores ingresos de sus capitales son muy reducidos. Según esto, en las ocho provincias analizadas el gráfico de los ingresos por habitante tiene forma de “U”, más o menos marcada: en todas las provincias los municipios mejor financiados son los *muy pequeños* y el más grande (o la capital provincial, en el caso de Oviedo). A partir de ahí, la pauta general es que los municipios pequeños (de entre 501 y 5.000 h.) y medianos (de hasta 20.000 h.) presupuestan ingresos sensiblemente inferiores a los muy pequeños (< 500 h.), si bien aquí se observan más diferencias entre los municipios de las ocho provincias (en especial, en Asturias y Lugo los municipios de hasta 5.000 habitantes presupuestan más ingresos que sus capitales provinciales). Un dato destacable es que los municipios *medianos* (de entre 5.001 y 20.000 h.) casi siempre (excepto en Madrid) están en los dos segmentos más bajos de ingresos. El dato es relevante si se tiene en cuenta que estos municipios son los que muestran un mayor nivel relativo de gasto, por los mayores servicios municipales que les impone el artículo 26.1 a) LBRL²⁵, y que la política de reto demográfico debería prestar especial atención a los municipios que vertebran la correspondiente comarca o área rural, pues incluso la subsistencia de los municipios más pequeños depende, en gran medida, de los servicios públicos y privados y de estos municipios medianos²⁶. Por lo demás, comparadas las distintas provincias, se observa que en casi todas ellas los ingresos de los municipios medianos (de entre 5.001 y 20.000 habitantes) son homologables. La excepción es Soria, aunque aquí hay que tener en cuenta que esta provincia sólo cuenta con dos municipios en ese segmento demográfico (Burgo de Osma y Almazán) y ambos apenas sobrepasan la cifra de 5.000 habitantes. En contraste con la homogeneidad presupuestaria de los municipios medianos en las

²⁴ En el gráfico 1.8 se han suprimido los datos de dos municipios, porque al ser muy elevados distorsionan el conjunto del gráfico. Se trata, en primer lugar, del Municipio de Valdelagua del Cerro (Soria), que en el presupuesto incluye un ingreso de 424.000 € en concepto de inversiones de capital. También se ha omitido del gráfico 1.8 el Municipio de Suellacabras, que presupuesta 145.900 € de ingresos patrimoniales, lo que dividido entre sus 25 vecinos arroja una cifra de ingresos presupuestados por habitante no encuadrable en el gráfico.

²⁵ SOLÉ-OLLÉ, A. y BOSCH, N., “On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain”, cit., p. 363.

²⁶ COLLANTES, F. y PINILLA, V., *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1990 hasta el presente*, cit., p. 230; ESPARCIA, J., “La despoblación: emergencia y despliegue de políticas públicas en Europa y en España”, cit., p. 137.

ocho provincias, las diferencias de ingresos presupuestados son muy acusadas *entre Barcelona y Madrid* y el resto de las capitales provinciales. En este sentido, se puede considerar que, si bien todas las capitales provinciales presentan rasgos comunes, porque presupuestan más ingresos per cápita que los demás municipios (excepto los muy pequeños), hay un patrón presupuestario específico para Barcelona y Madrid, pues sus presupuestos de ingresos son muy superiores a los de los demás municipios de sus provincias (excepto los muy pequeños).

12. La Comunidad (uniprovincial) de *Madrid*, aunque cuenta con más municipios grandes o muy grandes que todas las demás provincias, muestra el patrón común ya mencionado más arriba, representado gráficamente con la forma de “U” característica (gráfico 2.1). En este caso, además, la media de ingresos presupuestados por los municipios más pequeños (< 500 h.) incluso dobla con holgura a los ingresos por habitante presupuestados por la ciudad de Madrid. A su vez, el Ayuntamiento de Madrid casi dobla en ingresos por habitante a la media de las grandes ciudades de la Comunidad, todas ellas metropolitanas. Una singularidad llamativa de la Comunidad de Madrid es la sustancial simetría entre los municipios medianos, intermedios, grandes e incluso muy grandes (excepto Madrid). Dos aspectos son destacables de este dato. En primer lugar, que el mayor número de servicios obligatorios que afecta a los municipios de más de 50.000 habitantes (conforme al art. 26.1 LBRL) no va acompañado de una mayor previsión de ingresos presupuestarios per cápita. Esto podría explicarse porque con frecuencia los municipios medianos e intermedios (todos ellos inferiores a 50.000 habitantes) prestan muchos más servicios públicos que los legalmente obligatorios²⁷ y eso aproxima los presupuestos de todos estos municipios. De otro lado, los datos de la Comunidad de Madrid muestran que el régimen especial de transferencias corrientes estatales, fijado por el artículo 111 LHL para los municipios de más de 75.000 habitantes, no da lugar a una previsión de ingresos sustancialmente más elevada. Con ello, si bien es común considerar que este régimen especial de transferencias estatales beneficia a los grandes municipios²⁸, tal beneficio no se aprecia *prima facie* en los presupuestos municipales. Como posible explicación, podría pensarse en que en estos municipios grandes las mayores transferencias estatales se compensan con un menor esfuerzo fiscal per cápita, pero luego se verá que esta conclusión no cuenta con soporte empírico (gráfico 6).

13. La provincia de *Barcelona* de nuevo repite el gráfico en forma de “U” que se observa en las otras provincias analizadas (gráfico 2.2). Y de nuevo los municipios más pequeños (< 500 h.) son los que presupuestan más ingresos por habitante. En concreto, la media de ingresos de este grupo duplica a la del siguiente segmento (municipios de entre 501 y 5.000 habitantes). También, al igual que ocurre con la ciudad de Madrid, la ciudad de Barcelona presupuesta muchos más ingresos per cápita que los demás municipios de la provincia, excepto los muy pequeños. Y de nuevo las diferencias son muy notables. Entre los municipios medianos (de entre 5.001 y 20.000 h.) y Barcelona hay una diferencia presupuestada de 900 € por habitante.

²⁷ VILALTA, M., “La hisenda local a Catalunya: Evolució recent, situació actual i principals reptes”, cit., p. 102.

²⁸ ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J., “La participación en los tributos del Estado”, cit., p. 990.

Por último, también aquí se observa, al igual que en la Comunidad de Madrid, que la referencia de los 75.000 habitantes, determinante del régimen especial de transferencias estatales conforme al artículo 111 LHL, no depara una mayor previsión bruta de ingresos. Al contrario, el grupo de municipios de más 100.001 habitantes es el que presupuesta menos ingresos per cápita en toda la provincia.

14. En el *Principado de Asturias*, comunidad uniprovincial, los municipios muy pequeños (< 500 h.) y los pequeños (< 5.000 h.) presentan los presupuestos de ingresos más elevados (gráfico 2.3). Los demás municipios presentan datos muy similares. Con muy poca diferencia respecto de los demás, Avilés (77.791 h.) es el municipio que prevé mayores ingresos por habitante, por encima de la ciudad más poblada (Gijón) y de la capital provincial (Oviedo). En todo caso, los ingresos presupuestados por estos municipios no se diferencian sustancialmente de los del grupo más numeroso (de entre 5.001 y 20.000 h.). Esto sugiere que el régimen financiero especial de los grandes municipios (art. 111 LHL) no depara por sí mayores ingresos.

15. La Comunidad uniprovincial de *Cantabria*, al igual que Asturias, muestra una *alta homogeneidad* de ingresos presupuestados entre los diversos grupos de municipios, con la única excepción de los municipios muy pequeños (< 500 h.), que prevén ingresos mucho más elevados (gráfico 2.4). Les sigue la capital provincial, Santander (173.375 h.), aunque ya con cifras muy similares a las de los demás municipios. Dada la similitud en los datos, se puede considerar que el régimen especial de grandes ciudades (art. 111 LHL) no genera por sí grandes diferencias presupuestarias.

16. En el caso de la provincia de *Valladolid*, la ya mencionada curva con forma de “U” está muy achatada (gráfico 2.5). Esto es, los municipios con más ingresos presupuestados por habitante son *los más pequeños y el más grande*. Los municipios pequeños (de hasta 5.000 h.) y medianos (de hasta 20.000 h.) presupuestan menos ingresos (téngase en cuenta, además, que en la provincia de Valladolid ningún municipio excepto la capital supera los 25.000 habitantes). Las diferencias son, además, conspicuas entre los municipios del centro y de los extremos de la “U”: la media de ingresos presupuestados de los municipios muy pequeños casi dobla a la de los municipios medianos (de entre 5.001 y 20.000 habitantes); y la ciudad de Valladolid presupuesta 1.237 € per cápita, cantidad muy superior a los 828 € per cápita que de media presupuestan los municipios medianos (de entre 5.001 y 20.000 habitantes).

17. La provincia de *Jaén* reproduce, con alguna singularidad, el gráfico en forma de “U” de las otras tres provincias (gráfico 2.6). Los municipios con mayor previsión de ingresos son tanto los más pequeños (de hasta 500 habitantes) como el más grande (Jaén). Aunque en este caso la capital provincial presupuesta incluso más ingresos que la media de los municipios más pequeños²⁹. Con todo, hay que tener en cuenta

²⁹ Los datos de ingresos sobre la ciudad de Jaén deben leerse con una advertencia: en el presupuesto para 2021 (que es la quinta prórroga del presupuesto de 2017) se incluye como previsión de ingresos patrimoniales por concesión demanial una cantidad inusitadamente alta: 81.049.325 € (esto es, una cantidad que dobla el presupuesto de ingresos por impuestos municipales). No sólo esta cantidad es inusitadamente alta, sino que, además, en la liquidación del idéntico presupuesto para 2020 (que también era prórroga del de 2017) consta que hubo un defecto de ingreso efectivo (respecto de lo presupuestado) de 80.565.508 €. Por lo demás, esta previsión presupuestaria, aunque no haya sido efectiva, no se puede considerar un error, pues también en el presupuesto de 2016 (el anterior al de 2017 prorrogado hasta 2021) figura una cantidad aproximada de 60 millones de euros por ingresos patrimoniales (concesiones demaniales y derechos de superficie). La elevada previsión de ingresos patrimoniales tiene como consecuencia que más adelante, cuando se pongan en relación sólo los ingresos imposi-

que en la provincia de Jaén sólo son cinco los municipios de menos de 500 habitantes y ninguno de ellos prevé ingresos extravagantes, alejados de la media. Por otro lado, aunque el patrón presupuestario es simétrico al de las otras provincias, en este caso las diferencias relativas son mucho menores. La mayor diferencia se da entre los municipios pequeños (de entre 501 y 5.000 habitantes) y la ciudad de Jaén en una cuantía de 559 €/h. Aquí no se puede apreciar el hipotético efecto del régimen especial de transferencias estatales propio de los municipios grandes (art. 111 LHL), al no haber ningún municipio de más de 75.000 habitantes (además de la capital).

18. Algo singular es el caso de *Lugo*, aunque no tanto como para cuestionar la curva de “U” que caracteriza la previsión de impuestos de las ocho provincias analizadas. Lugo no tiene municipios de más de 20.000 h. (excepto la capital). Con lo cual, la curva de “U” es más difícil de trazar. Con todo, se sigue observando que los municipios muy pequeños (que sólo son dos) y los municipios pequeños (de entre 501 h. y 5.000 h.), que es el grupo más numeroso, presentan los datos medios de ingresos más altos. Les sigue la capital provincial (1093 €/h.) y, ya por último, los municipios medianos (de entre 5.001 y 20.000 h.) con la cifra de 902 €/h. En este sentido, y en lo que importa para este estudio, los municipios que presupuestan menos ingresos son los medianos, que son los llamados a vertebrar sus comarcas.

19. Los datos de la provincia de *Soria* también se pueden representar gráficamente –aunque con menos nitidez– por medio de una curva en forma de “U”, donde los municipios que presupuestan más ingresos son los muy pequeños (< 500 h.) y la capital provincial. Lo singular de Soria es que tienen muchos municipios muy pequeños (164), lo que mejora la fiabilidad de la media estadística para este segmento. En cambio, tiene sólo dos municipios medianos (< 20.000 h.), Burgo de Osma (5.034 h.) y Almazán (5.411 h.). La reducida población de estos dos municipios puede explicar la similitud entre los ingresos de este grupo y los del grupo de los municipios pequeños (< 5.000 h.). Soria capital presupuesta más ingresos (1.458 €/h.) que los municipios pequeños (1.182 €/h.) y medianos (1.298 €/h.), aunque la diferencia no es tan ostensible como en Madrid, Barcelona o Valladolid.

3 Relación entre ingresos, gastos y costes

20. La diferencia de ingresos presupuestados per cápita entre los distintos grupos de municipios ha de ponerse en relación con el *estado de gastos* de cada presupuesto y con la estructura de *costes* de cada servicio o actividad municipal. Partimos de la premisa de que, por economías de escala y de densidad, una buena parte de los servicios municipales (aunque no todos) son considerablemente más costosos en los municipios muy pequeños y en parte de los pequeños o medianos³⁰. Hay evidencia empírica de que los costes de servicios municipales per cápita es muy alta en los ayuntamientos

tivos y las transferencias, se observará que la suma de esos dos conceptos (que en la mayoría de los municipios alcanza al 80% de los ingresos), en el caso de Jaén arroja una cifra muy inferior.

³⁰ BEL, G., “Un análisis de los gastos municipales por el servicio de servicios sólidos urbanos”, *Revista de Economía Aplicada*, n. 38, 2005, pp. 1-28.

de 1.000 habitantes, siendo luego descendente hasta la cifra de 5.000 habitantes y volviendo a ascender luego suavemente hasta los 50.000 habitantes, a partir de donde los costes de los servicios por habitante ya se mantienen estables. La diferencia de costes entre un municipio de 1.000 habitantes y otro de 5.000 habitantes puede oscilar entre el 17 % y el 25 %³¹ aunque las diferencias pueden ser muy ostensibles en función de qué servicios municipales se consideren, pues los servicios sociales alcanzan economías de escala a los 1.000 habitantes, mientras que la escala óptima para los servicios generales o la limpieza es de 20.000 habitantes³².

21. Teniendo a la vista el coste per cápita de los servicios municipales, en función de la escala de población, se puede considerar el mayor o menor margen financiero para que un municipio despliegue actividades y servicios atractivos para la actividad económica. Los ingresos per cápita de los municipios muy pequeños (< 500 h.), aunque son más elevados que en los municipios mayores, han de financiar costes mucho más elevados. Ello lleva a pensar que la actividad municipal necesariamente se concentra en los *servicios esenciales* u obligatorios ex artículo 26.1 LBRL, aquellos que simplemente aseguran una vida digna a todos los vecinos. Por otro lado, aunque ya se ha dicho que en el grupo de municipios *pequeños* (de entre 501 y 5.000 h.) decrecen los costes municipales per cápita, también decrecen considerablemente los ingresos (gráficos 1.1 a 1.8), lo que sumado a la falta de capacidad técnica en la mayoría de los casos puede explicar un menor despliegue de servicios y actividades locales adicionales y atractivas para la economía y la población.

22. El *mayor incremento del gasto* por los servicios municipales obligatorios (conforme al art. 26.1 LBRL) se produce en el grupo de municipios que va de los 5.001 a los 20.000 habitantes (un 6,5 % de incremento del gasto en 2005³³). Justamente estos son los municipios que presupuestan menos ingresos per cápita (gráficos 1.1 a 1.8) y también los que reciben menos transferencias corrientes (gráficos 3.1 a 3.8). De ahí que, a falta de evidencia empírica de que en esos municipios se den economías de escala muy cualificadas, se pueda plantear que los municipios de entre 5.001 y 20.000 habitantes pueden adolecer de una infrafinanciación relevante en términos de despoblación, al menos en las provincias de Cantabria, Valladolid, Jaén y Lugo. Hay que insistir en que normalmente estos municipios actúan como cabeceras de comarca, y de ellos depende en buena medida la sostenibilidad de los municipios más pequeños de su entorno. La situación es similar, en términos generales, para los municipios que aquí llamamos intermedios (de más de 20.001 habitantes), donde también crecen ligeramente los costes de funcionamiento municipal sin que en paralelo aumenten significativamente los ingresos presupuestados. Y de nuevo hay que insistir en la función vertebradora de estos municipios respecto de sus correspondientes comarcas.

³¹ SOLÉ-OLLÉ, A. y BOSCH, N., "On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain", cit., pp. 363 y 372.

³² HORTAS RICO, M. y SALINAS PEÑA, P., "Determinación de la escala mínima eficiente en la provisión de bienes públicos locales", *Revista de Economía Aplicada*, n. 66, 2014, p. 39.

³³ SOLÉ-OLLÉ, A. y BOSCH, N., "On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain", cit., p. 363.

23. Finalmente, sólo en relación con los municipios *muy grandes* (en especial, Madrid y Barcelona) se puede hablar de una estabilización de los costes de provisión de los servicios municipales (comprobada a partir de la línea de los 50.001 habitantes) y un crecimiento notorio de los ingresos³⁴, lo que permite actividades y servicios municipales de más calidad o complementarios, y en esa medida atractivos de la actividad económica y la población³⁵. Téngase en cuenta que, a partir de 50.001 habitantes, los municipios grandes ya no soportan más servicios municipales obligatorios que los demás (art. 26.1 LBRL), por lo que la obtención de mayores ingresos (en especial mediante transferencias corrientes, como ocurre claramente en las ciudades de Madrid y Barcelona, aunque no de forma notoria en los demás municipios grandes: *infra* § 41 y gráficos 3.1 a 3.8) ya no se destina a financiar un estándar mínimo de servicios obligatorios, sino a incrementar su calidad o a financiar otras actividades discrecionales y servicios complementarios.

4 Estructura de los ingresos

24. Un concepto relevante para el análisis de la financiación municipal es el peso relativo de cada *tipo de ingresos*. Aquí solo se han considerado las tasas y precios, los impuestos municipales y las transferencias (corrientes y de capital). En su conjunto, suponen más del 90 % de los ingresos municipales. Se han dejado al margen de este estudio, por dificultades de contabilización, o por su poca relevancia cuantitativa o analítica, los ingresos patrimoniales y los ingresos financieros. El objetivo analítico ahora es la comparación entre los ingresos provenientes del esfuerzo fiscal municipal, en forma de impuestos y tasas o precios por servicios públicos, y los que proceden de transferencias (y por tanto sin esfuerzo fiscal). Las teorías generales sobre federalismo fiscal parten de la premisa de que cada nivel de gobierno debe financiarse básicamente mediante sus propios tributos, cumpliendo las transferencias una función sólo *complementaria*, por insuficiente capacidad tributaria, por la existencia de externalidades territoriales o por la gestión de servicios ajenos³⁶. En el caso de España, las transferencias supramunicipales no cumplen tal función complementaria, sino que son un elemento central del sistema financiero, lo que explica que municipios con alta capacidad fiscal (real o potencial) reciban cuantiosas transferencias estatales (incluso por encima de la media de los demás municipios). Esta comparación entre ingresos propios e ingresos por transferencias es fundamental en la Carta Europea de Autonomía Local (1985) y determinante para entender por qué el Consejo de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa ha declarado recientemente

³⁴ SOLÉ-OLLÉ, A. y BOSCH, N., "On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain", *cit.*, p. 347.

³⁵ RODRÍGUEZ-POSE, A. y GRIFFITHS, J., "Developing intermediate cities", *Regional Science Policy and Practice*, n. 13, 2021, p. 446.

³⁶ Por todos, BIRD, R.M. y SLACK, E., *Provincial-Local Equalization in Canada: Time for a Change?*, IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, University of Toronto, Toronto, 2021, p. 7.

que España incumple el artículo 9.5 de la Carta³⁷, relativo a la nivelación financiera de los municipios con menos ingresos propios.

25. Como se explicó ya más arriba (*supra* § 11) y se observa más adelante en los gráficos 3.1 a 3.8, con carácter general los municipios que presupuestan más ingresos per cápita son los muy pequeños (< 500 h.) y las capitales de provincia. Es sobre todo significativo el grupo de los municipios pequeños y muy pequeños, que simultáneamente prevén altos ingresos por impuestos propios, por transferencias corrientes y por transferencias de capital. En este sentido, si bien es cierto que los municipios pequeños y muy pequeños son los que presupuestan más ingresos, no lo hacen sólo con cargo a transferencias, sino también mediante un esfuerzo fiscal similar o incluso a veces superior al de los demás segmentos de municipios³⁸. Este alto esfuerzo fiscal permite cuestionar, al menos en términos generales, la hipótesis de la sobrefinanciación rural o de la “ilusión fiscal” en los municipios pequeños y muy pequeños. De la misma manera, si bien las ciudades más grandes suelen contar con más ingresos, esto no se debe en la misma medida a un mayor esfuerzo impositivo, sino en buena medida a cuantiosas transferencias corrientes.

5 Ingresos impositivos

26. Desde la perspectiva de los impuestos municipales, es conveniente utilizar dos parámetros de análisis. El primero se refiere al *porcentaje* de ingresos municipales –respecto del total de ingresos presupuestados por cada ayuntamiento– derivado del esfuerzo fiscal propio; esto es, de los impuestos recaudados por cada municipio. El segundo parámetro es el de la *carga fiscal por habitante*: cuánto paga cada vecino a su ayuntamiento. Como en seguida se verá, estos dos parámetros ofrecen resultados diferentes. Normalmente, en los *municipios pequeños y muy pequeños* el porcentaje de ingresos impositivos es bajo, en comparación con lo que presupuestan por transferencias (gráfico 5). A la inversa, en los municipios más grandes los ingresos impositivos son mayores que las transferencias. Este dato, expuesto sin mayores consideraciones en la propuesta de reforma financiera local de 2017³⁹, indirectamente sugiere la idea de bajo esfuerzo fiscal en los municipios pequeños y muy pequeños. Sin embargo, si atendemos al esfuerzo fiscal per cápita, se comprueba que éste es elevado, o incluso muy elevado, en los municipios pequeños y muy pequeños en comparación con los más grandes. Esto significa que el mayor porcentaje de transferencias a los ayuntamientos pequeños y muy pequeños no sustituye a la financiación propia, sino que *sólo la complementa*. Que en estos municipios los ingresos impositivos sean porcentualmente inferiores a las transferencias no significa que el esfuerzo fiscal propio sea bajo, sino, probablemente, que son muy insuficientes

³⁷ Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 465 (2021), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Spain*, CG(2021)41-07final, 22 September 2021, § 225, p. 37.

³⁸ VALLÉS-GIMÉNEZ, J. y ZÁRATE-MARCO, A., “Tax Effort of Local Governments and its Determinants: The Spanish Case”, cit., p. 343; otra valoración, en relación solo con el IBI, PORTILLO NAVARRO, M.J., “Los ingresos tributarios de las haciendas locales y la crisis económica”, cit., p. 267.

³⁹ MINISTERIO DE HACIENDA, *Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local*, cit., p. 4 (§ 13).

para cubrir las necesidades de gasto (y es esto precisamente lo que motiva el elevado porcentaje de transferencias).

5.1 Peso relativo de los ingresos impositivos

27. En lo que sigue se ha prestado atención solo a los dos grupos de ingresos más relevantes cuantitativamente, los ingresos impositivos propios y las transferencias de otras administraciones públicas, que suman de media el 82 por 100 de los ingresos municipales⁴⁰. Se han dejado fuera las tasas y los precios, por su moderada relevancia cuantitativa⁴¹ y por su difícil identificación contable, ligada a la forma de gestión de cada servicio municipal. En general, se observa una gran *diversidad en el porcentaje de ingresos impositivos*, fundamentalmente en los municipios muy pequeños. Así se observa de forma ejemplar en el gráfico 4, referido a los ingresos impositivos presupuestados en los municipios de Valladolid. En los municipios muy pequeños, que son la abrumadora mayoría en la provincia, la diversidad de fuentes de ingresos es elevadísima, yendo desde el 75 % al 10 % de ingresos presupuestados por ingresos municipales. Entre los municipios pequeños y medianos las diferencias se reducen, oscilando entre el 30 % y el 40 %. En este punto de nuevo hay que insistir en que para los municipios muy pequeños un solo concepto de ingreso muy relevante (como una transferencia de capital elevada) afecta decisivamente a la composición de todo el presupuesto (*supra* § 9).

28. Agrupados por segmentos de población, en los municipios de las ocho provincias hay un patrón claro sobre la proporción de ingresos impositivos (directos e indirectos) respecto del total de ingresos presupuestados (gráfico 5). En todas las provincias –menos en Soria– *los municipios más pequeños (< 500 h.)* son los que presupuestan menos ingresos impositivos. En estos ayuntamientos son muy cuantiosas las transferencias; esto probablemente se deba más al mayor coste de la actividad municipal que a un menor esfuerzo fiscal (*supra* § 20). Conforme aumenta la población, crece también el porcentaje de financiación impositiva, pero no de una forma lineal: en las dos ciudades más grandes (Madrid y Barcelona), así como en Valladolid, el porcentaje de financiación impositiva es inferior al de todos los demás municipios de sus provincias (excepto los muy pequeños). Aquí se observa una diferencia importante entre *las tres ciudades más grandes* y las demás capitales de provincia, donde el porcentaje de financiación impositiva es siempre superior al de los demás segmentos demográficos. Con todo, como luego se verá, Madrid, Barcelona y Valladolid presentan un alto nivel de esfuerzo fiscal (*infra* § 30), con lo cual la baja proporción de financiación impositiva no se debe a un bajo esfuerzo fiscal, sino a una elevada cantidad de transferencias, claramente creciente en los últimos años⁴² y, en menor medida, a los mayores ingresos por tasas y precios.

⁴⁰ MARÍN-BARNUEVO FABO, D., "Ingresos locales", Velasco Caballero, F. (dir.), *Tratado de Derecho Local*, Marcial Pons, Madrid, 2021, p. 362.

⁴¹ MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, *La Hacienda local en cifras*, cit., p. 137.

⁴² MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, *La Hacienda local en cifras*, cit., p. 141.

29. También se observa que en la mayoría de las provincias (las excepciones son Asturias, Lugo y Soria) los municipios de entre 5.001 y 20.000 habitantes son los que presupuestan más ingresos impositivos. Y, correlativamente, son los que menos transferencias per cápita reciben (gráficos 3.1 a 3.8). Como muestran los gráficos 3.1 a 3.8, la mayor proporción de ingresos impositivos en los municipios de entre 5.001 y 20.000 habitantes no indica un mayor esfuerzo fiscal en estos municipios, sino menores ingresos por transferencias. Aquí podría existir un déficit relativo de financiación y, en términos de despoblación, falta de capacidad financiera para actividades municipales atractivas de la actividad económica y de la población.

5.2 Ingresos impositivos por habitante

30. El primer dato relevante es la alta diversidad en esfuerzo fiscal per cápita en cada provincia, e incluso dentro de cada grupo de municipios. Este es un indicio claro de que la autonomía tributaria municipal es real y de que hay diferencias ostensibles de capacidad tributaria en los distintos municipios, incluso cercanos⁴³. En el caso de los municipios muy pequeños, la alta cifra de ingresos impositivo per cápita puede estar afectada por la existencia de “supercontribuyentes” en el IBI o en el IAE (*supra* § 9).

31. Simplificando la diversidad mediante segmentos de población, ya no siempre aparece el gráfico en forma de “U” al que ya se hecho referencia en relación con los ingresos totales por habitante (gráficos 1.1 a 1.8). Madrid, Valladolid, Lugo y Soria siguen mostrando más ingresos impositivos por habitante para los municipios muy pequeños y para las respectivas capitales, pero este dato ya no está claramente presente en Barcelona, Asturias, Cantabria y Jaén. Por otro lado, también se comprueba que entre las ocho provincias hay diferencias basales muy acusadas. En casi todos sus segmentos demográficos, los municipios de Madrid y Barcelona presupuestan un tercio más de ingresos impositivos que los correspondientes municipios de las demás provincias (gráfico 6), con lo cual, si bien hay diferencias de ingresos impositivos entre los segmentos demográficos de cada provincia, más evidente es la diferencia entre los municipios de Madrid y Barcelona y los de las demás provincias. Y aún más clara es la diferencia entre los municipios de Madrid y Barcelona y todos los demás municipios considerados (excepto los muy pequeños de Valladolid y los dos de Lugo).

32. En general, los municipios pequeños y muy pequeños muestran un *esfuerzo impositivo per cápita comparativamente alto*. En las provincias de Madrid, Valladolid, Lugo y Soria, los municipios más pequeños son también los que muestran un mayor esfuerzo impositivo per cápita (gráficos 3.1, 3.5, 3.7, 3.8 y 6), si bien ya se ha dicho que este dato es frágil, porque cualquier variación aleatoria tiene efectos muy contundentes (*supra* § 9). De hecho, este dato se suaviza mucho si se calcula la mediana estadística (que reduce la influencia de los casos extremos).

33. Más en general, en todas las provincias se observa que hay una relativa *proximidad* de esfuerzo fiscal en todos los tramos demográficos. En otros términos, por

⁴³ VALLÉS-GIMÉNEZ, J. y ZÁRATE-MARCO, A., “Tax Effort of Local Governments and its Determinants: The Spanish Case”, cit., p. 336.

regla general *los vecinos de los municipios más grandes no siempre pagan más impuestos*; y los vecinos de los municipios más pequeños contribuyen decisivamente a la financiación de sus ayuntamientos, sobre todo si se tiene en cuenta la menor capacidad contributiva de esos vecinos⁴⁴, a lo que se hará referencia detallada más adelante (*infra* § 37), la escasa actividad municipal y el mayor coste per cápita de los servicios públicos en los municipios pequeños y muy pequeños (*supra* § 21). Los municipios medianos (de entre 5.001 y 20.000 habitantes) muestran en general un esfuerzo fiscal algo menor, aunque no muy alejado de los demás municipios.

34. Es llamativo que en todas las provincias consideradas haya una gran *proximidad de esfuerzo fiscal* entre los municipios más pequeños (< 500 h.) y las respectivas capitales de provincia. Una primera razón puede deberse a un *mayor coste* de los servicios municipales en los municipios muy pequeños, de lo que ya hay evidencia empírica (*supra* § 21) y que no necesariamente resulta compensado por las mayores transferencias corrientes. Una segunda razón, también desde la perspectiva del gasto, puede ser la *mayor actividad* municipal en las capitales provinciales (más allá incluso de los servicios municipales obligatorios). Del lado de los ingresos hay dos posibles razones complementarias. Es posible, en primer lugar, que en algunos municipios haya una fuerte divergencia entre el número de vecinos y el número de contribuyentes: en especial, por la existencia de propietarios de inmuebles no empadronados que tributan en el IBI⁴⁵. Hay que tener en cuenta que, tratándose de municipios con muy pocos vecinos, un pequeño número de contribuyentes adicionales (no empadronados) puede afectar mucho a los ingresos impositivos per cápita. Por último, una mayor cuantía de las *bases imponibles* en las capitales municipales (en especial, las del IBI) lleva naturalmente a una mayor recaudación per cápita con los mismos tipos impositivos de los demás municipios.

35. En las provincias de Madrid y Barcelona no hay grandes diferencias en ingresos impositivos per cápita entre los municipios cuyas transferencias estatales se rigen por la PIE común y los que se rigen por el régimen especial de los municipios de más de 75.000 habitantes (art. 111 LHL). Las diferencias sólo son muy notorias para las ciudades de Madrid y Barcelona, probablemente por la cláusula de “*status quo*” mínimo que han beneficiado a ambas ciudades en las distintas reformas de la legislación financiera local⁴⁶. Según esto, en el conjunto de los municipios grandes (excepto Madrid y Barcelona) no hay indicios de *ilusión fiscal*. Esto es, de que un mayor número de transferencias vaya acompañado de un menor esfuerzo tributario⁴⁷. Varias pueden ser las explicaciones complementarias para este resultado. Primero, que el régimen especial de transferencias del artículo 111 LHL en realidad no genera muchos más ingresos que el sistema común, con lo que las necesidades de

⁴⁴ VALLÉS-GIMÉNEZ, J. y ZÁRATE-MARCO, A., “Tax Effort of Local Governments and its Determinants: The Spanish Case”, cit., p. 343.

⁴⁵ SOLÉ-OLLÉ, A. y BOSCH, N., “On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain”, cit., p. 364.

⁴⁶ ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J., “La participación en los tributos del Estado”, cit., p. 993.

⁴⁷ SOLÉ-OLLÉ, A. y BOSCH, N., “On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain”, cit., p. 366.

gasto han de cubrirse mediante impuestos municipales. Segundo, que en términos generales el esfuerzo tributario del conjunto de los municipios no es muy elevado, lo que determina que una mayor cantidad de transferencias corrientes incondicionadas (para los municipios de más de 75.000 h.) dé lugar a más gasto (en más calidad en los servicios obligatorios o en servicios o actividades adicionales, no obligatorios) y no a una reducción de los gravámenes impositivos, para lo que no hay una demanda social generalizada y relevante.

5.3 Ingresos impositivos y capacidad económica

36. A fin de valorar el significado del esfuerzo fiscal en cada municipio, conviene poner en relación la *carga impositiva* municipal per cápita con la *capacidad económica o contributiva*, también por habitante y en cada municipio. Esta relación se expresa en los gráficos 7.1 a 7.8. La conexión mencionada se ha hecho mediante dos indicadores de capacidad económica: las bases imponibles medias del IBI urbano por habitante en cada municipio (conforme a los valores catastrales vigentes en 2020); y la renta bruta media sujeta al IRPF en cada municipio, según las bases de datos de la Agencia Tributaria para 2019. Las tres magnitudes relacionadas (esfuerzo fiscal por habitante, base imponible media del IBI/h. y renta bruta media) son difícilmente comparables y representables de forma directa. Por ello, aquí se ha optado por una comparación sólo relativa (para cada segmento de población). De esta forma, al segmento de municipios con la magnitud más elevada en cada indicador (esfuerzo fiscal, base imponible del IBI y renta bruta media) se le ha dado el valor 100, calculándose las magnitudes de los demás segmentos demográficos por referencia a la más alta. Así, por ejemplo, si en la provincia de Soria la renta bruta media más elevada se da en el segmento de municipios más pequeños (< 500 h.), a esta magnitud se le asigna el valor 100 y, respecto de ella, el segundo segmento de municipios con renta bruta media más alta presentará una magnitud más baja (94,7, para el caso de Soria capital), y así sucesivamente. De esta manera, homogeneizando todos los valores sobre la base de 100, se pueden comparar los datos de esfuerzo fiscal y de capacidad económica en cada grupo de municipios. En la representación gráfica que sigue, cuanto más alta se encuentre la línea de los ingresos impositivos por habitante (línea azul), mayor será la correlación entre esfuerzo fiscal y capacidad contributiva. Por el contrario, cuanto más baja se encuentre la línea de los ingresos impositivos por habitante, y más alejada de las dos líneas que indican la capacidad contributiva, menor será la correlación entre esfuerzo fiscal y capacidad contributiva.

37. El análisis de los datos de las tres magnitudes reseñadas no arroja datos concluyentes, aunque sí algunas tendencias. En varias provincias (Madrid, Cantabria, Lugo y Soria) los municipios muy pequeños (< 500 h.) presentan la mayor proximidad entre los ingresos impositivos presupuestados y los valores de capacidad contributiva (en el IBI y en el IRPF). Esto significa que, en términos relativos, los vecinos de estos municipios dedican una mayor parte de su capacidad económica al pago de impuestos municipales. Por supuesto que, dado el pequeño tamaño de estos municipios (y que en el caso de Lugo este segmento sólo comprende dos municipios), esta

Regap



ESTUDIOS

conclusión general puede encontrar múltiples excepciones: porque haya propietarios que pagan IBI sin ser residentes, lo que acrece el esfuerzo impositivo per cápita de los demás vecinos, o porque en un concreto municipio residan unos pocos vecinos con mucha renta. Con todo, asumiendo las desviaciones, aquí se puede apreciar una cierta tendencia.

38. Por el otro extremo, en las *capitales de cada provincia* se observa una menor correlación relativa entre esfuerzo impositivo y capacidad económica. Así ocurre en Barcelona, Asturias, Cantabria, Valladolid y Jaén. El caso más llamativo es el de Barcelona, donde simultáneamente se da un esfuerzo fiscal comparativamente bajo y la capacidad económica más alta. En ocasiones, las capitales de provincia presupuestan importantes ingresos impositivos por habitante (lo que en principio indica un alto esfuerzo fiscal), pero esta mayor carga tributaria va pareja a una capacidad contributiva por habitante notablemente superior, con lo que a la postre el esfuerzo impositivo real, una vez puesto en relación con la capacidad económica media, es igual o menor que el de los demás municipios. Dos son las excepciones a la baja correlación entre esfuerzo impositivo y capacidad económica en las capitales provinciales. Por un lado, la ciudad de Madrid muestra mucha proximidad entre el esfuerzo impositivo por habitante y las magnitudes de capacidad económica, con lo cual, si bien es cierto que en esta ciudad la capacidad económica es sustancialmente más alta (sobre todo en renta, más que en valores inmobiliarios medios) esa mayor capacidad contributiva corre simétrica a una mayor carga impositiva per cápita. La notoria diferencia comparativa entre Madrid y Barcelona puede deberse a la propia composición demográfica de las dos ciudades: en el caso de Barcelona, los barrios periféricos con rentas más bajas no forman parte de la ciudad, sino de otros municipios metropolitanos; en cambio, Madrid sí incorpora esos barrios metropolitanos con menor capacidad económica al propio municipio. La otra excepción mencionada está en las dos capitales más pequeñas, Lugo y Soria, donde el mayor esfuerzo tributario de los vecinos no se compensa con una mayor capacidad económica media.

6 Ingresos por transferencias

39. Las transferencias supramunicipales (estatales, autonómicas o provinciales) constituyen el segundo gran grupo de ingresos municipales. Aunque en términos jurídicos el artículo 2.1 c) y d) LHL distingue entre las participaciones (estables e incondicionadas) y las subvenciones, más o menos discrecionales y más o menos condicionadas⁴⁸, ahora se va a atender a la distinción más propiamente presupuestaria entre transferencias *corrientes* y transferencias de *capital* (aunque sin obviar que la mayor parte de las transferencias corrientes son incondicionadas y que, también, la mayor parte de las transferencias de capital están vinculadas a concretas inversiones).

40. En general, son los municipios muy pequeños (< 500 h.) y pequeños (< 5.000 h.) los que presupuestan más transferencias por habitante. A ellos les siguen las capitales

⁴⁸ ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J., "La participación en los tributos del Estado", cit., p. 983.

de cada provincia (gráficos 3.1 a 3.8). El índice de *dispersión* dentro de cada grupo de población es muy diferente para las transferencias corrientes y las transferencias de capital. Las transferencias corrientes son relativamente homogéneas incluso para los municipios muy pequeños (donde se daba la mayor dispersión en ingresos impositivos). Esto es lógico si se tiene en cuenta que las transferencias de la PIE –que cuantitativamente son las más importantes– son muy previsibles, no dependen de la iniciativa municipal y descansan básicamente (en un 75 %) sobre la cifra de habitantes (art. 124.1 a) LHL). Muy distinto es el caso de las *transferencias de capital*. Aquí hay, de entrada, un grave déficit de datos. Son numerosos los municipios –de todos los segmentos– que en sus presupuestos no prevén ninguna transferencia de capital. Esto guarda correspondencia con el carácter más aleatorio de estas transferencias, que dependen tanto de la iniciativa municipal como de la política de gasto de cada entidad subvencionadora supramunicipal. Con todo, esta falta de previsión presupuestaria, aunque real, tiene una trascendencia limitada para explicar los ingresos municipales, pues con carácter general (salvo en los municipios muy pequeños) las transferencias de capital no son una parte determinante del presupuesto municipal.

41. Según se ha dicho, en términos generales, *cuanta menos población* tienen los municipios, mayores son las transferencias per cápita. Este patrón general parece robusto en relación con los municipios pequeños (de entre 501 y 5.000 habitantes) y los medianos (de entre 5.001 y 20.000 h.), donde los datos cuantitativos dentro de cada grupo de población son muy próximos. Más frágil es esa misma conclusión en relación con los municipios muy pequeños (< 500 h.), que muestran muy graves diferencias entre sí.

42. Tal y como se aprecia en los gráficos 3.1 a 3.8, los municipios muy pequeños (< 500 h.) y pequeños (< 5.000 h.) son los que presupuestan más transferencias de *capital* per cápita. Este dato es fácilmente explicable si se tiene en cuenta que algunos servicios municipales obligatorios (como los referidos a residuos, ciclo del agua y acceso a población) precisan de infraestructuras muy costosas. Estas costosas infraestructuras son frecuentemente financiadas por el Estado, la comunidad autónoma o la provincia, de tal manera que, al dividir el total de la correspondiente subvención entre un número exiguo de vecinos, resulta una cifra muy abultada de transferencias por habitante.

43. Más dificultades hay para explicar por qué los municipios pequeños y muy pequeños presupuestan también más transferencias *corrientes* que los demás municipios. En principio, dado que el régimen de transferencias de la PIE descansa fundamentalmente sobre la población de cada municipio (art. 124.1 a) LHL), los municipios pequeños y muy pequeños deberían contar con menores transferencias de la PIE. Ello no obstante, varias razones complementarias podrían explicar los mayores ingresos por transferencias corrientes de estos municipios.

a) En primer lugar, en el cálculo de las transferencias corrientes del Estado (PIE), que cuantitativamente son las más importantes, se incluye una variable que potencialmente puede beneficiar a los municipios más pequeños: el 12,5 % del total de la PIE ordinaria (para los municipios de menos de 75.000 h.) se reparte en función del *inverso de la capacidad tributaria*, conforme a los criterios fijados anualmente en la

Regap



ESTUDIOS

Ley de presupuestos generales del Estado. El criterio presupuestario anual descansa sobre las bases imponibles medias del IBI urbano (para 2021: art. 95.3. b) 3 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2021), lo que tendencialmente puede favorecer a los municipios muy pequeños. Con todo, este posible beneficio es limitado, porque también las leyes anuales de presupuestos introducen un coeficiente de ponderación por grupos de población que penaliza a los municipios pequeños (el coeficiente de los municipios inferiores a 5.000 h. es igual a la unidad, mientras que el coeficiente de los municipios de más de 50.000 habitantes es 1,40).

b) En segundo lugar, el artículo 124.2 LHL garantiza a todos los municipios el nivel de participación bruta en la PIE que ya tenían en 2003 (antes de la entrada en vigor de la vigente LHL de 2004). Esto significa que algunos municipios pequeños, aunque han perdido población en los dos últimos decenios, no han perdido transferencias estatales. Por eso, no reduciéndose las transferencias totales por municipio, la pérdida de población lleva aparejado un aumento de la PIE municipal per cápita.

c) En tercer lugar, los municipios pequeños y muy pequeños reciben proporcionalmente más *transferencias provinciales y autonómicas*⁴⁹. Si bien en cifras globales estas transferencias son mucho menos importantes que las de la PIE, en su distribución atienden muy favorablemente a los municipios pequeños y muy pequeños. Además, cualquier transferencia corriente, cuando se divide entre un número pequeño de vecinos, arroja un resultado per cápita comparativamente alto.

4.4. A la vista de los datos sobre transferencias de la PIE, se ha hablado de *sobrefinanciación* de los municipios pequeños⁵⁰. Esta calificación puede ser certera en ocasiones, aunque no siempre. La conclusión de sobrefinanciación tendría que ponerse en relación con el esfuerzo fiscal en estos municipios, expresado en ingresos impositivos per cápita (*supra* § 32), pues la lógica tributaria dificulta la coexistencia prolongada de cargas impositivas altas –comparables a las de una ciudad intermedia o grande– y la sobrefinanciación por medio de transferencias corrientes. En otros términos, allí donde hay abundantes transferencias supramunicipales resulta ilógico mantener un esfuerzo impositivo elevado. Según esto, sólo cabría hablar claramente de sobrefinanciación allí donde simultáneamente existiera una baja presupuestación con impuestos propios y una alta ratio de transferencias corrientes por habitante. Este fenómeno puede existir en algunos casos concretos, pero no se puede considerar una nota característica de los municipios muy pequeños (y menos aún de los municipios simplemente pequeños). Ya hemos visto antes cómo la carga impositiva media en los municipios muy pequeños es comparable a la de los demás municipios (*supra* § 33): en Madrid hablamos de 871 €/h. frente a los 783 €/h. de la capital; para Barcelona, la referencia es de 660 €/h. frente a los 700 €/h. de la capital; en Asturias los municipios más pequeños presupuestan 379 €/h. frente a los 440 €/h. de Oviedo; en Cantabria el contraste es entre 424 €/h. frente a los 526 €/h. de Santander; en los municipios muy pequeños de Valladolid hablamos de 605 €/h. frente a los 417 de la

⁴⁹ Para 2019: MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, *La Hacienda local en cifras*, cit., p. 63.

⁵⁰ MUÑOZ MERINO, A. y SUÁREZ PANDIELLO, J., "Reformando la financiación local: ¿un viaje o una excursión?", cit., p. 23.

capital; el dato para Jaén es de 324 €/h. frente a los 401 €/h. de la capital; en Lugo los municipios más pequeños (sólo 2) presupuestan 638 €/h. frente a los 439 de la capital; y finalmente en Soria el contraste está entre 917 €/h. de los municipios más pequeños y los 439 €/h. de la capital. A la vista de estos datos, más bien se puede sostener que probablemente las mayores transferencias a los municipios pequeños y muy pequeños no sean un indicador de sobrefinanciación, sino de mayores costes per cápita de los servicios y actividades municipales.

7 Resultados

45. El objeto de este estudio es comprobar si los municipios pequeños y/o rurales se encuentran peor financiados que los municipios grandes y/o urbanos, y en qué medida esta posible correlación pudiera coadyuvar al fenómeno contemporáneo de la despoblación rural. Para este fin, se han analizado los presupuestos aprobados para 2021 por todos los ayuntamientos de ocho provincias (o comunidades autónomas uniprovinciales): Madrid, Barcelona, Asturias, Cantabria, Valladolid, Jaén, Lugo y Soria. En estas provincias se han formado hasta ocho grupos de municipios para el tratamiento de los datos presupuestarios: hasta 500 h.; hasta 5.000 h.; hasta 20.000 h.; hasta 50.000 h.; hasta 75.000 h.; hasta 100.000 h.; más de 100.000 h.; y la capital de cada provincia. En el estudio se ha prestado especial atención a la relación en cada presupuesto municipal entre ingresos propios (por impuestos municipales) y por transferencias (europeas, estatales, autonómicas o provinciales).

46. El primer resultado relevante es la alta *diversidad* en la previsión de ingresos en los presupuestos municipales, incluso entre los municipios de un mismo segmento demográfico y en la misma provincia. Por ello, cualquier posible conclusión general tiene un valor sólo relativo y aproximativo. La diversidad es muy acusada sobre todo en los municipios muy pequeños (menores de 500 h.) y disminuye en proporción a la población. Hay municipios muy pequeños, en las ocho provincias consideradas, donde el esfuerzo fiscal (los impuestos que los vecinos pagan al ayuntamiento) es relativamente bajo, por comparación con la previsión de ingresos por transferencias. Pero también hay presupuestos de municipios muy pequeños que muestran un gran esfuerzo fiscal propio, comparable o superior al de las grandes ciudades.

47. Los datos presupuestarios per cápita de los municipios muy pequeños han de tomarse con cautela, porque un solo factor cuantitativo muy alto puede afectar mucho a los cocientes finales y porque en algunos de estos municipios hay una proporción importante de sujetos pasivos del IBI que no están empadronados (con lo cual, el dinero recaudado acrece ficticiamente la contribución per cápita de los vecinos sí empadronados).

48. A la vista de la diversidad en los presupuestos municipales, no se puede hablar en general ni de *inequidad fiscal* (por bajo esfuerzo impositivo) ni de *sobrefinanciación* (por transferencias) de los municipios pequeños y muy pequeños. En todos estos grupos de municipios puede haber ejemplos de los dos fenómenos, pero no hay un único patrón generalizable.

Regap



ESTUDIOS

49. En general, los municipios muy pequeños (< 500 h.) y la capital de cada provincia son los municipios que *presupuestan más ingresos*, tanto por impuestos propios como por transferencias. Los ingresos presupuestados se reducen considerablemente en el segundo segmento demográfico (de entre 501 y 5.000 h.). Los municipios medianos (de entre 5.001 y 20.000 h.) son los que presupuestan menos ingresos, tanto impositivos como por transferencias. En consecuencia, los gráficos referidos a los ingresos municipales por segmentos de población (gráficos 1.1 a 1.8) muestran como patrón general (aunque con muchos matices) una característica forma de “U”, de tal manera que son los *municipios muy pequeños y la capital* de cada provincia quienes presupuestan más ingresos. Los municipios pequeños, medianos, intermedios y grandes están normalmente por debajo de los anteriores, en el valle de la “U”.

50. De todos los segmentos de población considerados, el de los municipios medianos (de entre 5.001 y 20.000 h.) es el que normalmente presupuesta menos ingresos, tanto impositivos como por transferencias. Este dato es relevante si se tiene en cuenta la centralidad de estos municipios para la dinamización demográfica y para la vertebración económica de sus correspondientes comarcas.

51. Las mayores previsiones de ingresos de los *municipios muy pequeños y grandes* pueden tener diferentes significados si se ponen en relación con las necesidades de gastos y los costes de los servicios municipales en cada grupo poblacional. A partir de los escasos estudios económicos existentes, se puede afirmar que la *mayor financiación media de los municipios muy pequeños* (< 500 h.) guarda relación directa con el mayor coste de provisión de los servicios obligatorios municipales. En los municipios muy grandes, con menores costes de provisión de servicios municipales, las mayores previsiones de ingresos pueden estar relacionadas con una mayor calidad de los servicios obligatorios y con más servicios y actividades municipales discrecionales.

52. Los menores ingresos presupuestados en los *municipios pequeños* (de entre 501 y 5.000 h.) puede guardar relación con las economías de escala adecuadas para una parte de los servicios municipales obligatorios, que se dan en torno a los 5.000 h. En el caso de los municipios medianos (de entre 5.001 y 20.000 h.), puede existir una correlación deficiente entre una baja presupuestación de ingresos y el mayor gasto (por mayores servicios obligatorios y por el mayor coste per cápita de algunos de los servicios municipales obligatorios).

53. La financiación mediante *impuestos propios* es relativamente homogénea en todos los municipios. En los municipios pequeños y muy pequeños el esfuerzo fiscal per cápita es alto, homólogo o incluso superior al de las grandes ciudades. Para valorar el significado del esfuerzo fiscal en cada municipio, es necesario poner en relación la carga impositiva per cápita con indicadores de capacidad económica y tributaria (como las bases imponibles del IBI y la renta bruta media en cada municipio). De esta conexión no derivan resultados claros, aunque sí se puede hablar de que en los municipios muy pequeños, pequeños y medianos hay mayor proximidad entre el esfuerzo fiscal per cápita y la capacidad económica. Dada la homogeneidad en la carga impositiva per cápita en la mayoría de los municipios, y dado que normalmente en estos municipios la propiedad inmueble tiene menos valor y las rentas son más

bajas, el *esfuerzo fiscal real* de los vecinos de estos municipios puede ser comparativamente más elevado.

54. Las mayores previsiones de *transferencias* –fundamentalmente estatales– se dan en los municipios muy pequeños y en las capitales provinciales. Las *transferencias de capital* sólo son relevantes en los municipios pequeños y muy pequeños. Las *transferencias corrientes* son importantes en todos los municipios. Los municipios muy pequeños presupuestan altos ingresos por transferencias corrientes. Le siguen las capitales provinciales. Los municipios medianos e intermedios presupuestan menos transferencias corrientes.

55. En general, se puede hablar de una mejor condición financiera –gracias a las transferencias corrientes– de *Madrid y Barcelona*. Las demás capitales provinciales, si bien cuentan con importantes transferencias corrientes, no se alejan en exceso de la media de los demás municipios de su provincia. Es muy singular el caso de Barcelona, que muestra un esfuerzo fiscal moderado, pero presupuesta importantes transferencias corrientes.

56. A la vista del peso relativo de las transferencias para cada segmento de municipios, en general se puede afirmar que el sistema financiero local muestra *escasa nivelación vertical*, por medio de transferencias⁵¹. Favorece a dos grupos de municipios: los muy pequeños y los muy grandes (sobre todo, por este orden, a Barcelona y Madrid). El significado práctico de estas mayores transferencias pudiera ser diverso. En el caso de los municipios más pequeños, las mayores transferencias per cápita pudieran guardar relación directa con los mayores costes de los servicios municipales (lo que explicaría que en estos municipios con elevadas transferencias también haya un alto esfuerzo fiscal medio). En el caso de los municipios muy grandes, donde normalmente se dan mayores economías de escala y de densidad, las mayores transferencias corrientes pueden dar lugar a mejores servicios obligatorios y a un mayor gasto no obligatorio, factores estos que pueden ser relevantes para la atracción de población y de actividad económica.

8 Anexo metodológico

57. Para la realización de este estudio, se han tomado varias opciones metodológicas que, lógicamente, condicionan los resultados. De todas ellas se da cuenta en los párrafos que siguen.

58. Este estudio descansa fundamentalmente sobre tres grupos de datos: los presupuestos municipales para 2021 (normalmente aprobados en 2020); las declaraciones de las personas físicas ante la Agencia Tributaria, para la liquidación del IRPF de 2019; y las bases imponibles del IBI (conforme a las valoraciones de la Dirección General del Catastro) vigentes en 2020. Esto es, si bien los presupuestos municipales considerados son los que han regido en el año 2021, las previsiones de

⁵¹ En el mismo sentido: VILALTA, M., “La hisenda local a Catalunya: Evolució recent, situació actual i principals reptes”, cit., p. 109.

ingresos en esos presupuestos se han realizado conforme a los datos económicos existentes en 2020 o 2019.

59. A fin de identificar patrones o tendencias, los municipios analizados en este estudio se han agrupado por *grupos de población*, según los datos demográficos oficiales publicados por el Instituto Nacional de Estadística referidos a 2020 (Real decreto 1147/2020, de 15 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas a 1 de enero de 2020). Se ha partido de los grupos de población utilizados para fines estadísticos por el Ministerio de Hacienda, pero a esos grupos se han añadido otros. A efectos estadísticos, y siguiendo la escala que marca el artículo 26.1 LBRL para la fijación de servicios obligatorios, el Ministerio de Hacienda distingue entre municipios de hasta 5.000, 20.000 y 50.000 habitantes. A estas agrupaciones el Ministerio añade, como propia, la de hasta 100.000 habitantes. A los efectos de este estudio, centrado en los problemas de la despoblación rural, se ha desagregado el grupo de municipios menores de 500 habitantes, que es muy numeroso en algunas provincias de la meseta y que muestra singularidades financieras notorias. También, a fin de valorar el efecto de centralidad comarcal o regional de las capitales provinciales, no necesariamente correlativo a su población, estas ciudades se han considerado como un segmento singular. Por último, también se han distinguido los municipios con más de 75.000 habitantes –que se encuentran sólo en la mitad de las provincias analizadas– a fin de rastrear los posibles efectos financieros del régimen especial de grandes municipios que establece el artículo 111 LHL.

60. Los datos sobre ingresos municipales se han tomado de la *web del Ministerio de Hacienda*. En esta web, en la sección correspondiente a la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, se publican las fichas-resumen de los presupuestos aprobados por cada ayuntamiento, remitidas al Ministerio en cumplimiento de la obligación establecida por el artículo 169.4 LHL y desarrollada por la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre. Lo que publica el Ministerio son fichas planas, con datos no tratables mediante aplicaciones informáticas, por lo que ha sido necesaria la extracción y tratamiento manual de los datos, a fin de constituir varias bases de datos tratables en formato Excel, una por cada una de las ocho provincias. Dado que el presente estudio se ha realizado con el apoyo de un proyecto de investigación de la Unión Europea (LoGOV), y siguiendo las prescripciones ligadas a esta financiación, las bases de datos son de libre acceso mediante el portal de divulgación de la Unión Europea (*Zenodo*).

61. En el estudio se han analizado los datos presupuestarios de ingresos de todos los municipios correspondientes a ocho provincias. En total, el número de municipios analizados es de 1.019, aunque una parte pequeña de ellos (no necesariamente los más pequeños) no han cumplido con la obligación legal de información al Ministerio de Hacienda. A fin de evitar distorsiones en las medias aritméticas, estos municipios han sido excluidos de las correspondientes bases de datos. Dado el alto número de ayuntamientos existentes en España, en esta fase de investigación el análisis no podía incluir a las 50 provincias españolas. Por ello, se ha hecho una selección

representativa de la diversidad territorial, demográfica y política de España. Cada una de las ocho provincias pertenece a una comunidad autónoma distinta (o es en sí misma una comunidad autónoma, como ocurre con Madrid, el Principado de Asturias y Cantabria). Entre las ocho provincias están las que incluyen las dos mayores ciudades de España (Madrid y Barcelona), dos provincias con pérdidas moderadas de población (Valladolid y Jaén) y otras cuatro provincias con problemas de despoblación más agudos (Asturias, Cantabria, Lugo y Soria). Los índices de despoblación se han tomado del Sistema Integrado de Datos Municipales (SIDAMUN) de la Secretaría General para el Reto Demográfico.

62. Los datos de ingresos analizados son sólo los correspondientes a los presupuestos municipales de 2021. La magnitud de los datos tratados (los correspondientes a 1.019 ayuntamientos) dificulta, al menos en esta fase de la investigación, la adición de más ejercicios presupuestarios. En todo caso, a fin de comprobar la fiabilidad y la estabilidad de los datos analizados, los datos de 2021 se han cotejado con los analizados en los informes “Haciendas locales en cifras” del Ministerio de Hacienda correspondientes a 2018 y 2019. En este cotejo, y pese al menor nivel de desglose en los informes del Ministerio, se ha podido comprobar una alta estabilidad de los datos de ingresos.

63. Se han analizado los *presupuestos municipales consolidados* (lo que incluye el presupuesto municipal y los de sus organismos autónomos), pero no los de las posibles entidades locales menores, de los consorcios y de las mancomunidades (que en todo caso son muy secundarios, por comparación con los presupuestos municipales). Dada la diversidad de formas de gestión de los servicios municipales, y en especial la posibilidad de gestión mediante sociedades mercantiles y fundaciones municipales, a las tasas y precios municipales (recaudados por el ayuntamiento cuando gestiona directamente sus servicios) se han sumado los precios recaudados por las sociedades y fundaciones municipales. Estos ingresos se rigen por el derecho privado y no constan en el presupuesto municipal, pero sí en el “cuestionario de información contable normalizada para Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES)” que cada ayuntamiento remite al Ministerio de Hacienda, y que este publica también en su web oficial. Como referencia para localizar estos ingresos dentro del cuestionario de información contable, se han tomado los datos de las cuentas 70 (venta de mercaderías, de producción propia, de servicios, etc.) de la tabla “cuenta de pérdidas y ganancias” (modelo ordinario). Por inaccesibilidad de los datos, no ha sido posible acceder a los ingresos recaudados por empresas contratistas de servicios a los ayuntamientos.

64. En el estudio se han analizado sólo los *presupuestos aprobados o prorrogados* (tal y como se remiten por los ayuntamientos al Ministerio de Hacienda) y no los presupuestos liquidados. Esto significa que los presupuestos efectivamente ejecutados pueden mostrar algunas desviaciones en los ingresos respecto de los considerados en este estudio. La opción de analizar directamente los presupuestos aprobados, y no los liquidados, se ha tomado por tres razones: para conseguir la mayor actualidad posible de los datos; porque el número de ayuntamientos que no envían los presupuestos

Regap



ESTUDIOS

liquidados al Ministerio de Hacienda es elevado (12,42 %)⁵²; y porque la información del Ministerio de Hacienda sobre presupuestos municipales liquidados presenta un menor nivel de desglose que la referida a los presupuestos aprobados. Además, se ha partido de la premisa de que el vigente régimen de equilibrio presupuestario establecido por el artículo 11.4 de la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, ha reducido los riesgos de desviación en la ejecución presupuestaria. A fin de validar la corrección de esta premisa, se han analizado los datos sobre liquidación presupuestaria municipal del ejercicio presupuestario anterior (2020), agrupados por comunidades autónomas y actualizados a fecha de 22 de junio de 2022 (estos datos están publicados en la web oficial del Ministerio de Hacienda). Aquí se ha comprobado que son escasas las desviaciones globales entre los ingresos inicialmente presupuestados y los derechos reconocidos netos⁵³. En concreto, respecto de los presupuestos de 2020, las desviaciones medias que muestran las tablas 1.1 de las hojas Excel de cada comunidad son: en Andalucía, un exceso de derechos reconocidos del 0,77 %; en Cantabria, un exceso de derechos reconocidos, respecto de los ingresos presupuestados, del 1,5 %; en Castilla y León existe un defecto de derechos reconocidos del 3,2 %; en Galicia existe un exceso del +1,1 %; en Cataluña se da un defecto de derechos reconocidos del 1,1 %; y finalmente Madrid ofrece la diferencia más amplia: un 5 % de defecto en los derechos reconocidos. En el caso de Asturias, la web del Ministerio no ofrece datos sobre el presupuesto inicialmente aprobado. Como se ve, las diferencias entre ingresos presupuestados y derechos reconocidos netos es muy pequeña en todos los casos, lo que avala la opción de trabajar con los presupuestos aprobados, y no con los liquidados. Por supuesto que la diferencia es sensiblemente mayor si los ingresos presupuestados se comparan con los datos de recaudación líquida, pero esta última referencia presenta la dificultad de que los ingresos presupuestados aún se pueden recaudar en varios ejercicios posteriores al de referencia, lo que hace que la información sobre la recaudación líquida en cada ejercicio presupuestario sea incompleta.

65. A fin de comparar el esfuerzo fiscal propio en cada municipio con la capacidad económica y contributiva de sus vecinos, se han analizado también dos grupos de datos referidos a cada uno de los municipios de las ocho provincias: el valor medio de las bases imponibles del IBI (sobre la propiedad urbana) en 2020; y las rentas brutas medias en cada municipio, a los efectos del IRPF correspondiente a 2019, que es el último año actualizado por la Agencia Tributaria. Los valores del IBI se han extraído de la sección estadística de la Dirección General del Catastro. Los datos de rentas brutas medias se han extraído de la base de datos de la Agencia Tributaria. Esta base de datos sólo incluye información referente a los municipios de más de 1.000 habitantes, lo que lógicamente afecta a la fiabilidad de la media correspondiente al segmento de ayuntamientos de menos de 500 habitantes.

⁵² Para 2019: MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, cit., p. 13.

⁵³ Esta es la magnitud corrientemente utilizada en los estudios presupuestarios y de economía aplicada: por ejemplo, PORTILLO NAVARRO, M.J., "Los ingresos tributarios de las haciendas locales y la crisis económica", cit., p. 261.

Bibliografía

- ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J., “La participación en los tributos del Estado”, Marín-Barnuevo Fabo, D. (coord.), *Los tributos locales*, 2.^a ed., Thomson-Reuters Civitas, Cizur Menor, 2010, pp. 977-1009.
- BEL, G., “Un análisis de los gastos municipales por el servicio de servicios sólidos urbanos”, *Revista de Economía Aplicada*, n. 38, 2005, pp. 1-28.
- BEL, G., “Servicios locales: tamaño, escala y gobernanza”, *Informe IEB sobre federalismo fiscal*, Institut d’Economia de Barcelona, Barcelona, 2011, pp. 12 y ss. (p. 13).
- BEL, G. y ESTRUCH, A., “La gestión de los servicios públicos locales: ¿por qué se privatizan los servicios públicos y que efectos tiene la privatización”, *Anuario de Derecho Municipal*, n. 5, Marcial Pons e Instituto de Derecho Local, Madrid, 2012, pp. 193-206.
- BIRD, R.M. y SLACK, E., *Provincial-Local Equalization in Canada: Time for a Change?*, IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, University of Toronto, Toronto, 2021.
- COLLANTES, F. y PINILLA, V., *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1990 hasta el presente*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2019.
- CORDERO, J.M., PEDRAJA, F. y GALINDO, F., “La necesaria reforma del sistema de transferencias a los municipios: elementos clave y simulación de resultados”, *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, n. 240-1, 2022, pp. 125-149.
- ESPARCIA, J., “La despoblación: emergencia y despliegue de políticas públicas en Europa y en España”, AA. VV., *Espacios rurales y retos demográficos, una mirada desde los territorios de la despoblación*, Asociación Española de Geografía, Valladolid, 2021, pp. 77-150.
- FOSS, O. y JUVKAM, D., *Depopulation in Europe. Some preliminary results*, Norwegian Institute for Urban and Regional Research (NIBR), Oslo, 2003.
- HORTAS RICO, M. y SALINAS PEÑA, P., “Determinación de la escala mínima eficiente en la provisión de bienes públicos locales”, *Revista de Economía Aplicada*, n. 66, 2014, pp. 35-65.
- MARÍN-BARNUEVO FABO, D., “Ingresos locales”, Velasco Caballero, F. (dir.), *Tratado de Derecho Local*, Marcial Pons, Madrid, 2021, pp. 357-387.
- MEDINA GUERRERO, M., “Los recursos financieros de las diputaciones provinciales y la relación con su régimen competencial”, Caamaño Domínguez, F. (coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo: la carta europea de la autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2003, pp. 53-92.
- MILBERT, A., “Einführung. Landflucht? Gesellschaft in Bewegung”, *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)*, n. 2, 2016, pp. 105-109.

Regap

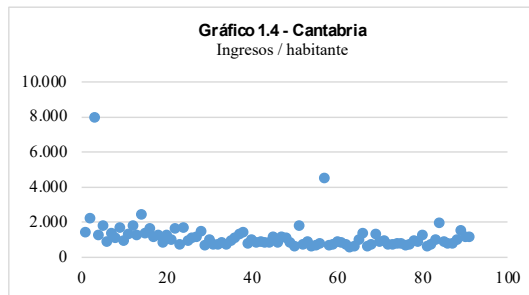
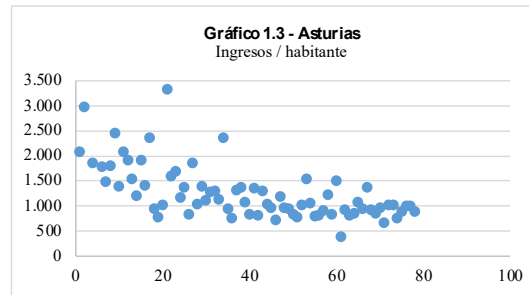
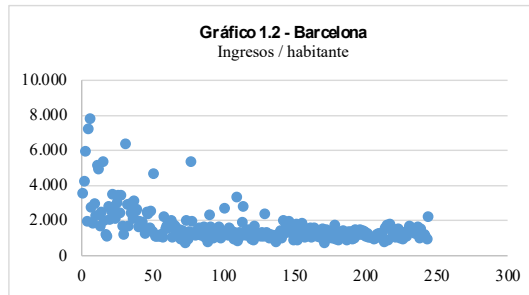
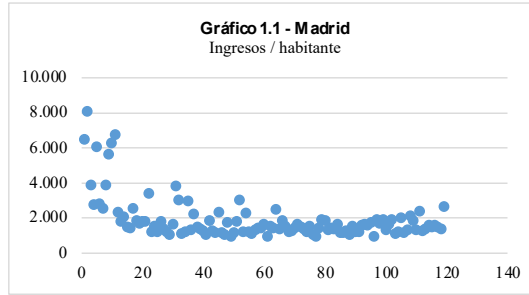


ESTUDIOS

- MINISTERIO DE HACIENDA, *Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local*, 26 de julio de 2017.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, *La Hacienda local en cifras*, noviembre de 2019. Acceso web: www.hacienda.gob.es.
- MUÑOZ MERINO, A. y SUÁREZ PANDIELLO, J., “Reformando la financiación local: ¿un viaje o una excursión?”, *Presupuesto y Gasto Público*, n. 92, 2018, pp. 19-37.
- OFICINA NACIONAL DE PROSPECTIVA Y ESTRATEGIA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA (coord.), *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2021.
- PORTELLO NAVARRO, M.J., “Los ingresos tributarios de las haciendas locales y la crisis económica”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n. 92, 2018, pp. 253-276.
- RODRÍGUEZ-POSE, A. y GRIFFITHS, J., “Developing intermediate cities”, *Regional Science Policy and Practice*, n. 13, 2021, pp. 441-456.
- RUNTIC, D., “The fiscal equalization fund”, Runtic, D., *Local Government in Croatia. Responses to Urban-Rural Challenge*, LoGov-project EU y Eurac, 2021, pp. 16-23. Acceso web: www.zenodo.eu y www.logov-rise.eu.
- SUÁREZ PANDIELLO, J., “Financiación local y corresponsabilidad fiscal local: ¿ganamos con el nuevo modelo?”, *Revista de Estudios Regionales*, n. 66, 2003.
- SOLÉ-OLLÉ, A. y BOSCH, N., “On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain”, *Public Finance Review*, n. 33-3, 2005, pp. 343-384.
- UTRILLA DE LA HOZ, A., “Un análisis del comportamiento presupuestario de la ciudad de Madrid en términos comparados”, *Economistas*, n. 110, 2006, pp. 105-121.
- VALLÉS-GIMÉNEZ, J. y ZÁRATE-MARCO, A., “Tax Effort of Local Governments and its Determinants: The Spanish Case”, *Annals of Economic and Finance*, n. 18-2, 2017, pp. 323-348.
- VILALTA, M., “La hisenda local a Catalunya: Evolució recent, situació actual i principals reptes”, *Revista catalana de dret públic*, n. 57, 2018, pp. 97-112.

ANEXO

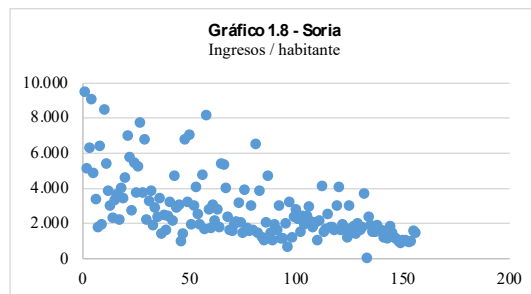
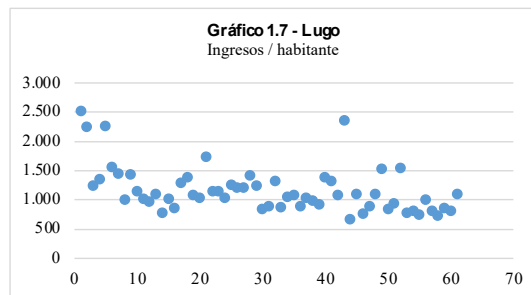
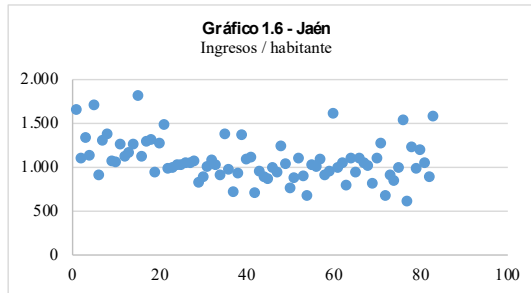
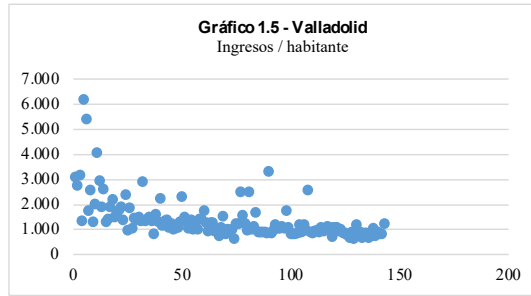
Gráficos 1.1 a 1.8



Regap

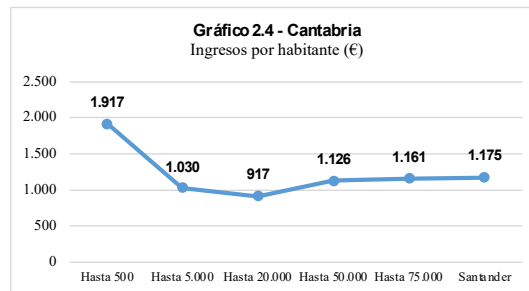
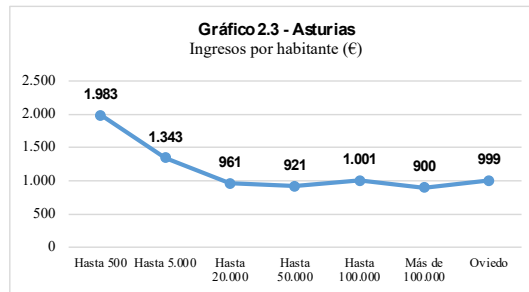
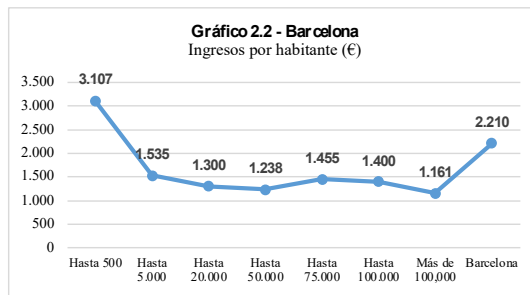
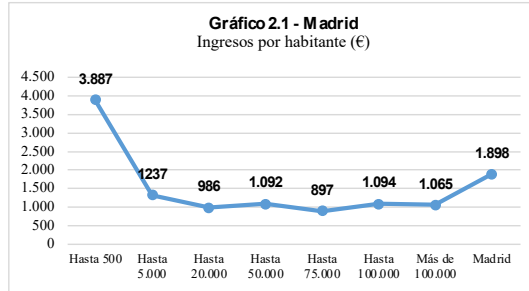


ESTUDIOS



Fuente: Elaboración propia.

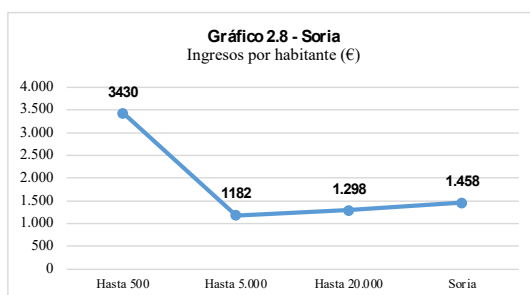
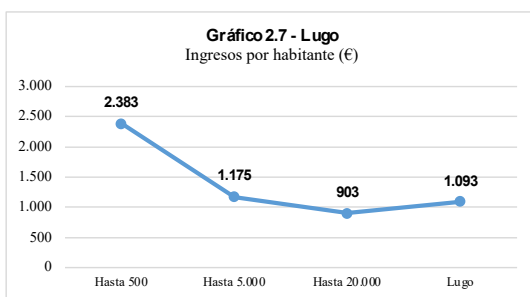
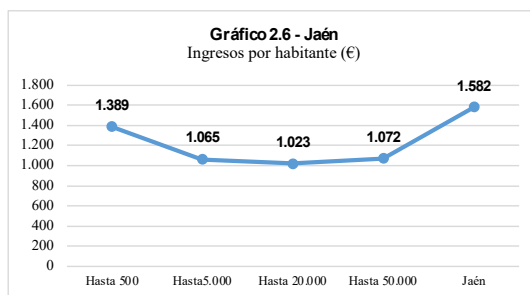
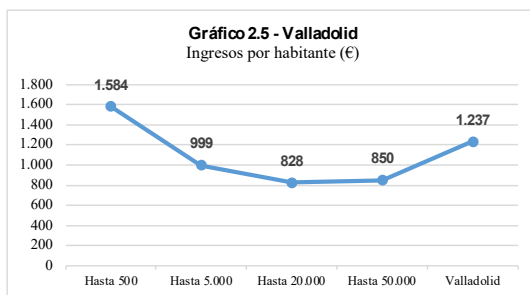
Gráficos 2.1 a 2.8



Regap

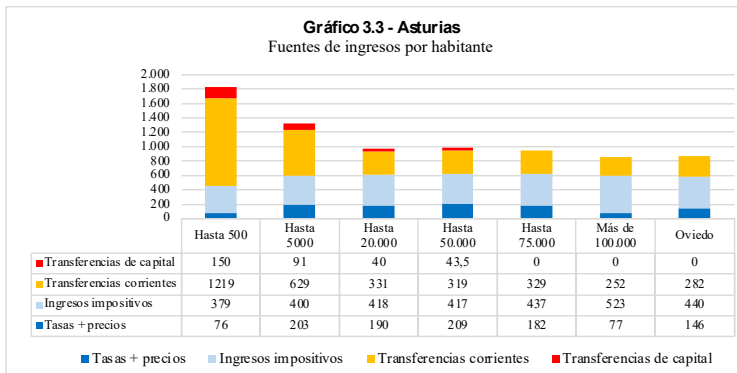
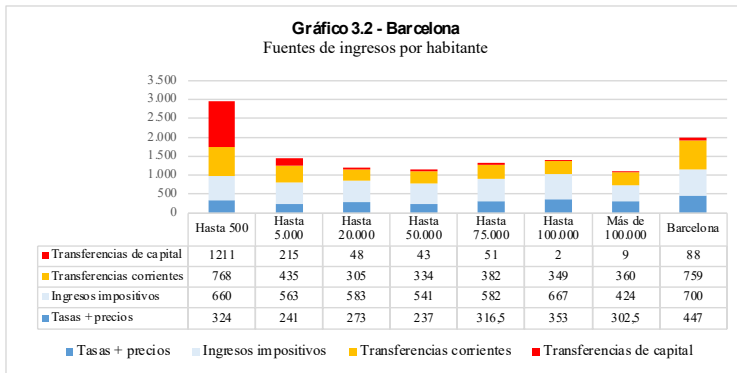
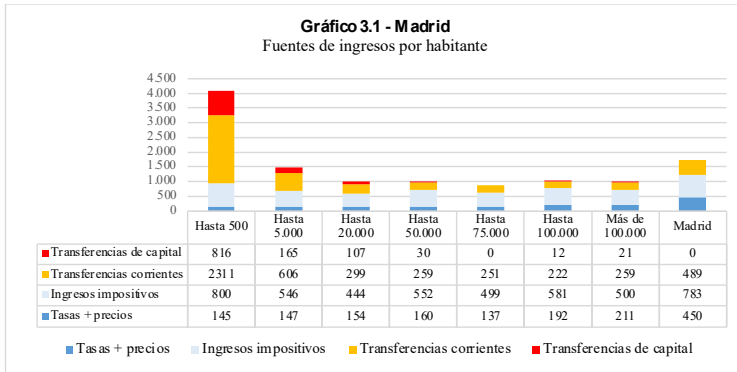


ESTUDIOS



Fuente: Elaboración propia

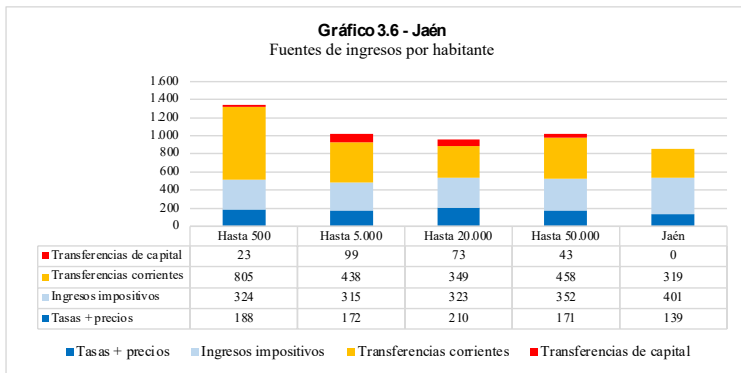
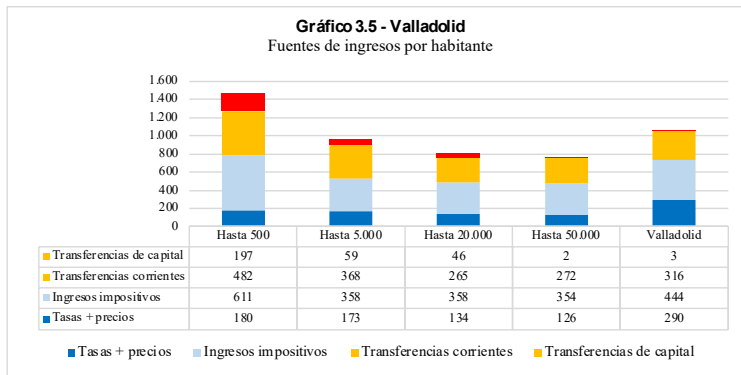
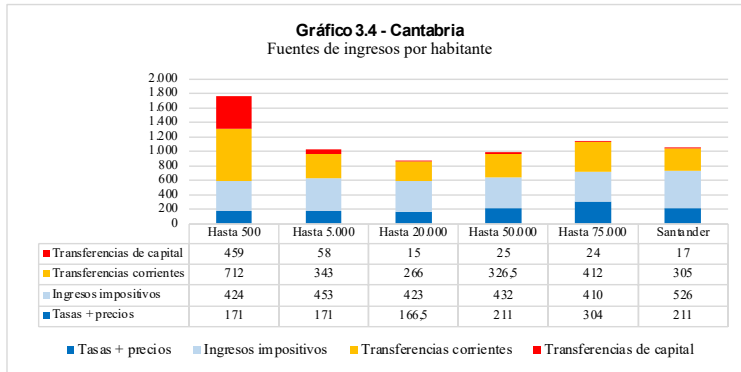
Gráficos 3.1 a 3.8

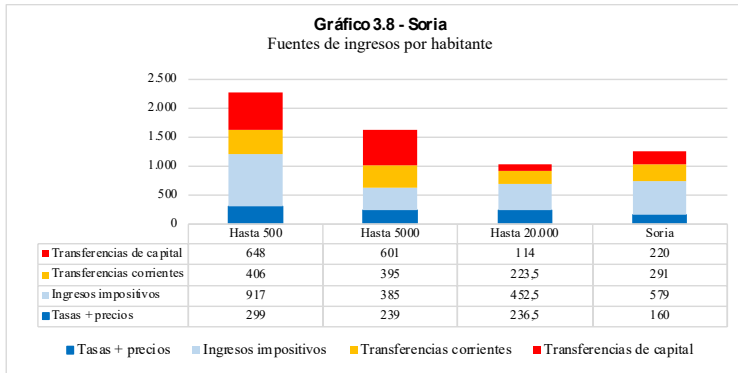
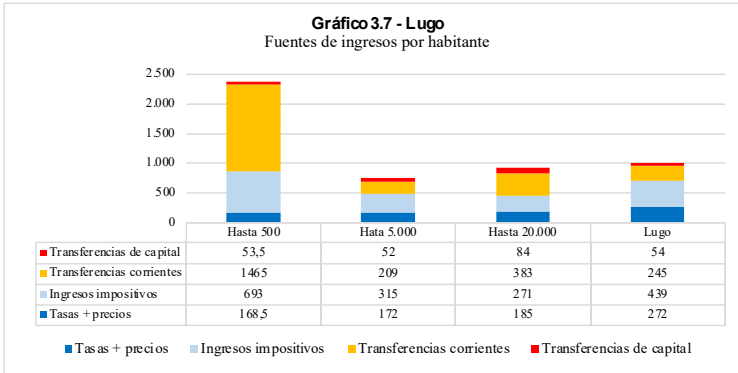


Regap



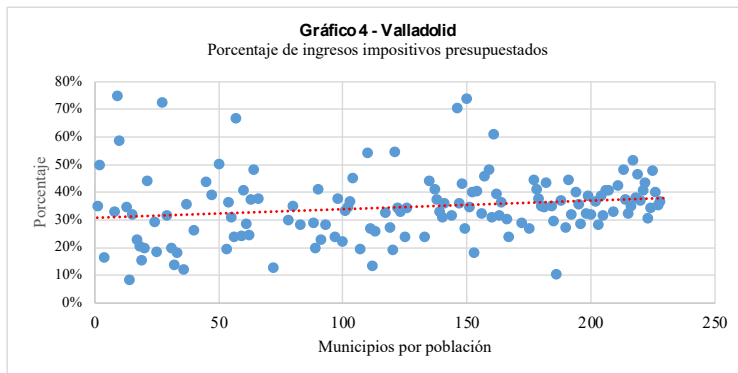
ESTUDIOS





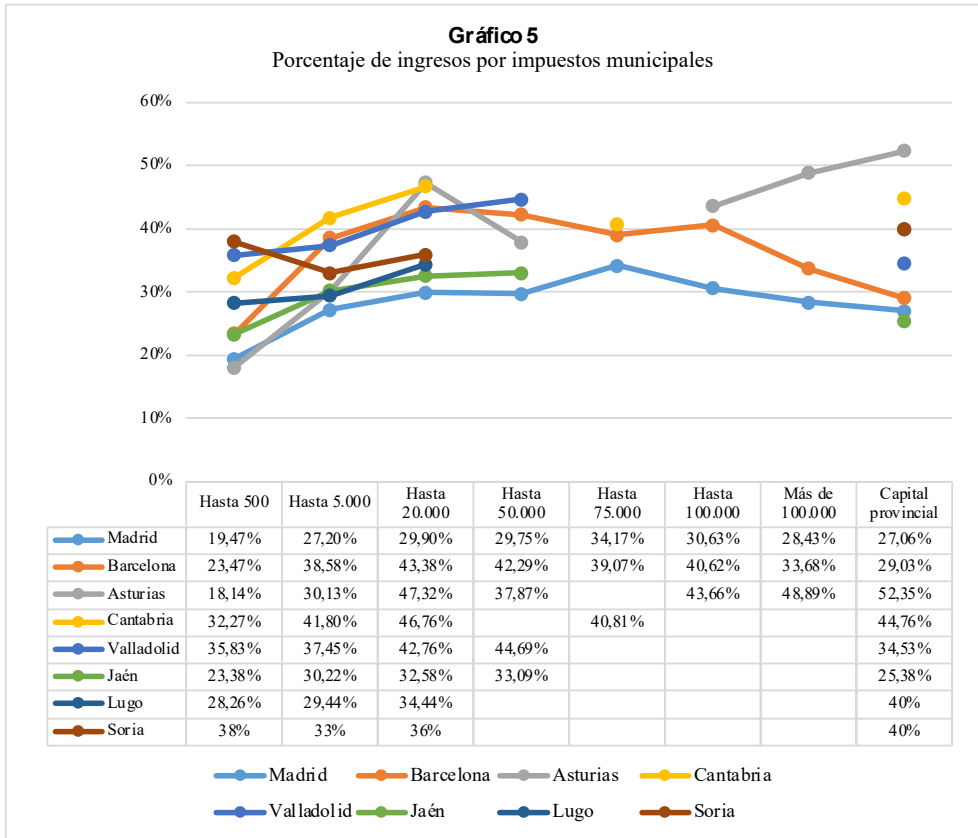
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4



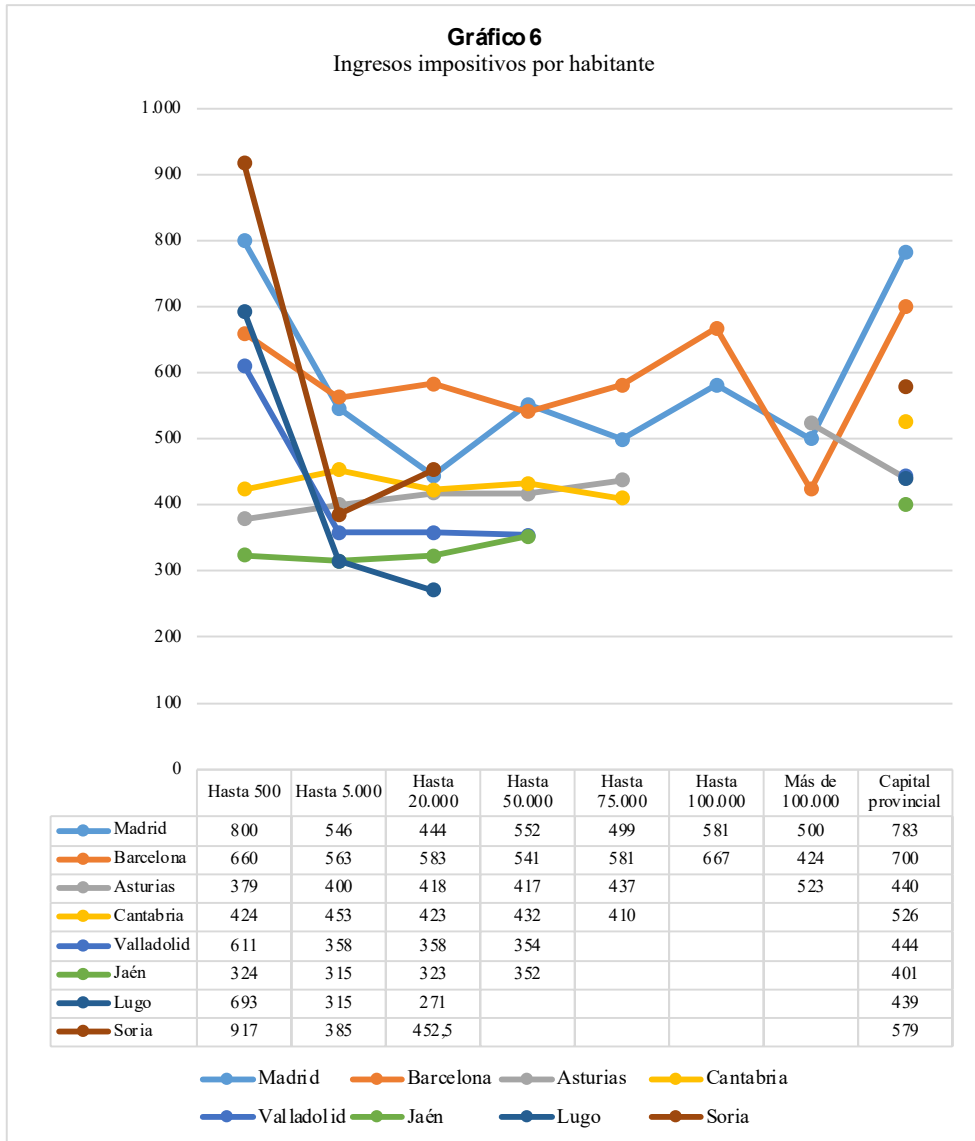
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 5



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 6



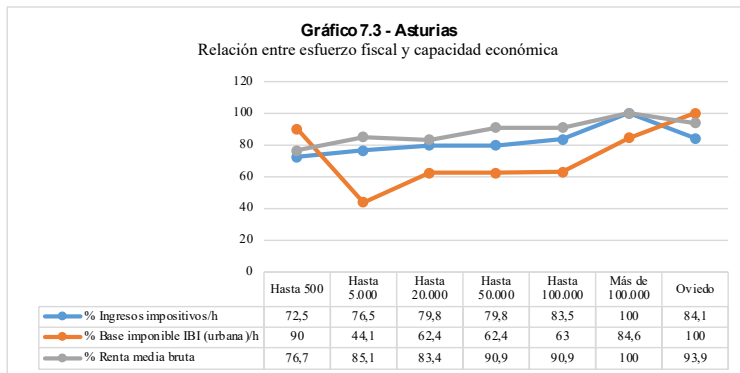
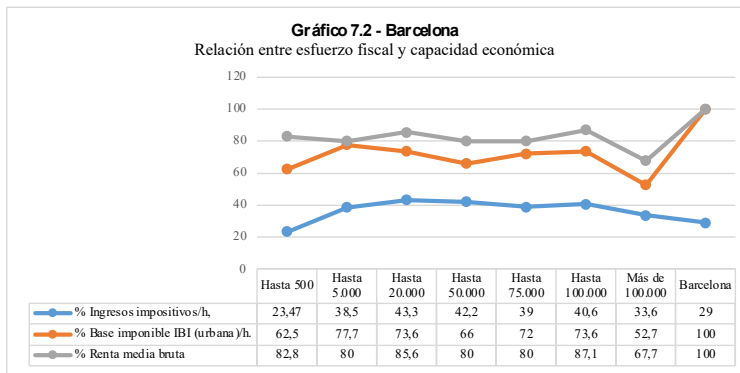
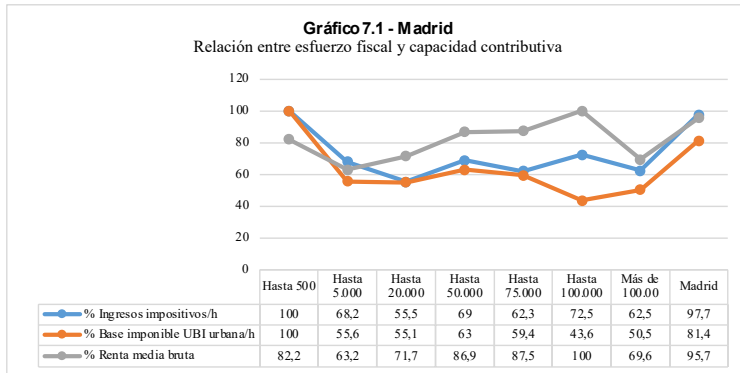
Fuente: Elaboración propia.

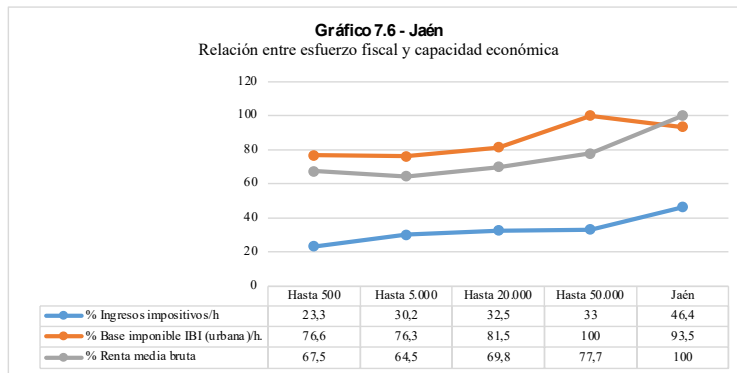
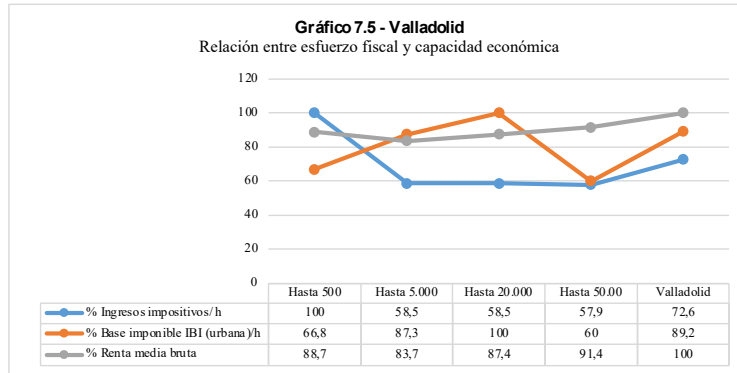
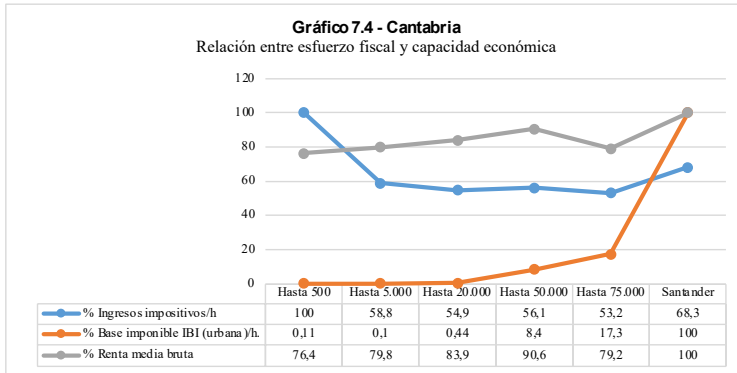
Regap



ESTUDIOS

Gráficos 7.1 a 7.8

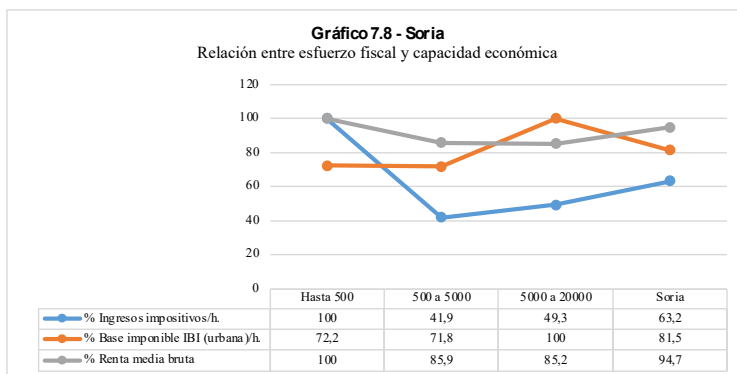
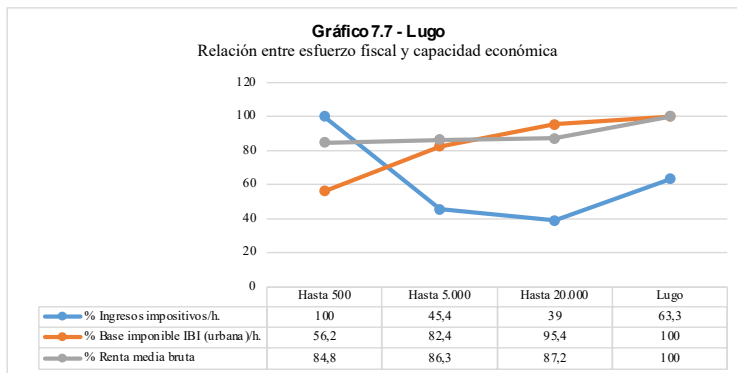




Regap



ESTUDIOS



Fuente: Elaboración propia.