



Castilla y León vacía (vaciada): esperando a Ulises

Castilla y León empty: waiting for Ulises

Santiago A. Bello Paredes

Universidad de Burgos (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1324-0965>

sbello@ubu.es

NOTA BIOGRÁFICA

Catedrático de Derecho Administrativo por la Universidad de Burgos (2018). Decano de la Facultad de Derecho desde 2016. Director del Instituto de Administración Pública de la Universidad de Burgos (2008-2009). Secretario General de la Universidad de Burgos (2006-2008). Sus líneas de investigación son: derecho local; derecho nuclear y sostenibilidad energética; sociedad de la información y TIC; desarrollo sostenible. Es autor de cuarenta y cinco publicaciones entre libros y capítulos de libro y de treinta artículos en revistas científicas indexadas, además de Coordinador y Director de diversos libros y obras colectivas.

RESUMEN

Este trabajo estudia la situación actual de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en la que se destaca el envejecimiento de su población diseminada en un gran número de municipios, que conduce a una necesidad insoslayable de implantación real y efectiva de las medidas legales necesarias para impedir el retroceso poblacional, que se viene imponiendo desde los años cincuenta del siglo xx.

PALABRAS CLAVE

Administración local; despoblación; reforma local; Castilla y León.

ABSTRACT

This work study the current situation of the Autonomous Community of Castilla y León, with a situation of evident aging of its spreaded population in a large number of municipalities, which leads to an inescapable need for real and effective implementation of the necessary legal measures to prevent the population's regression, which has been imposed since the fifties of the twentieth century.

KEYWORDS

Local government; depopulation; local reform; Castilla y León.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. CASTILLA Y LEÓN EN LA ESPAÑA VACÍA: EL OVILLO DE LA LANA DE PENÉLOPE. 2. LAS REFORMAS EN CASTILLA Y LEÓN: TEJER Y DESTEJER. 2.1. LAS COMPETENCIAS SOBRE LA PLANTA LOCAL. 2.2. LA REFORMA LOCAL DESDE EL PARADIGMA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. 3. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN. 3.1. REFORMA DE LA PLANTA LOCAL O MANTENIMIENTO DE LA ACTUAL ESTRUCTURA TERRITORIAL EN CASTILLA Y LEÓN: EL PARADIGMA DE LAS MIG. 3.2. REFORMA LOCAL Y ORGANIZACIÓN PERIFÉRICA DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN. 3.3. APUESTA POR LAS INFRAESTRUCTURAS TECNOLÓGICAS. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

Antes de abordar el tema objeto de este trabajo¹, debemos hacer una referencia expresa a su título: “Castilla y León vacía (vaciada)”, porque se puede utilizar tanto la palabra vacía, como vaciada. Según la RAE, la expresión vacía, en una de sus acepciones, en la que se refiere concretamente a un lugar físico, significa literalmente que: «está con menos gente de la que puede concurrir a él»; mientras que la palabra vaciada es contemplada como el resultado de una acción de vaciar. Y ambas expresiones identifican claramente la situación de esta Comunidad Autónoma, pues para llegar al momento actual (vacía), han acontecido una serie de circunstancias que han conducido a dejarla (vaciada), y ello como un fenómeno poblacional iniciado en los años cincuenta del siglo veinte, sin que se hayan adoptado las medidas suficientes para paliar o revertir esta situación.

Sea como fuere, esta es la situación en la que se encuentra el espacio físico de Castilla y León en particular, y grandes espacios territoriales de España en general.

No puede negarse que nos encontramos ante uno de los problemas más importantes a medio y largo plazo de España, que no sólo ha sido centro de la campaña electoral desarrollada en la primavera de este año 2019, sino que ha sido objeto de interpelaciones por el Defensor del Pueblo², reivindicaciones ciudadanas, etc.

Y este fenómeno no representa una situación nueva que haya aflorado en este siglo XXI, sino que, por el contrario, es ahora cuando se ha visto plasmado, reivindicado y empoderado como problema acuciante³.

En Europa también existe un fenómeno de despoblamiento de las zonas rurales, por ello no resulta extraño que desde la UE se haya venido reflexionando sobre esta situación con una finalidad prospectiva, como puede ser en el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones, de fecha 16 de junio de 2016, “La respuesta de la UE al reto demográfico” (2017/C 017/08), DUE de 18 de enero de 2017). En este documento se realiza una descripción del cambio demográfico que se está desarrollando en Europa, al que se califica como uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea, con «el envejecimiento de la población, la disminución del número de jóvenes y una tasa de natalidad inferior» (apartado 1)⁴.

Y pese a la habilitación normativa contenida en el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el cual establece que se prestará una «especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña», las respuestas que llegan desde la UE carecen de la contundencia suficiente para revertir esta situación.

Por eso en el citado Dictamen se concluye la necesidad de que la respuesta de la UE al cambio demográfico adopte «una visión amplia, coordinada e integradora, puesto que se trata de un tema transversal» (apartado 20), en el que efectúe un especial énfasis sobre las siguientes líneas de acción:

1. Priorizar la creación de oportunidades de apoyo y generación de vida para ayudar a atraer y retener población joven en todo el territorio.
2. Impulsar políticas favorables a la familia, en particular, mediante medidas que eliminen los obstáculos que desincentivan la paternidad, y que contribuyan a aumentar la tasa de natalidad, incorporar la perspectiva de género.

¹ Este trabajo es el inicio de un conjunto de publicaciones con las que se pretende poner de manifiesto la situación de una gran parte de España que se integra en el concepto de la «España vacía» y las posibles soluciones que se propugnan, y se han articulado o están en vía de implantación, tanto por las autoridades autonómicas, como nacionales.

² Órgano constitucional que ha iniciado una actuación con el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico y con las Comunidades Autónomas de Aragón, Castilla La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia y La Rioja, para conocer los planes y actuaciones que manejan las administraciones para afrontar el reto demográfico y comenzar a revertir la situación en la denominada «España vacía».

³ Como dato estadístico, en el barómetro del CIS de febrero de 2019 (pregunta 24), se afirma que un 82,4% de los encuestados sí conoce lo que es la despoblación en España, que un 88,5% lo considera como un problema grave o muy grave (41,4% lo considera muy grave y 47,1% grave).

⁴ Apuntando en el ámbito de la demografía que desde el año 2000, el crecimiento poblacional de Europa ha sido muy modesto en comparación con los 50 años anteriores: en torno al 0,5% anual. En 2014, doce Estados miembros experimentaron pérdidas de población, mientras que en dieciséis se dio un crecimiento. Existen importantes diferencias entre el Este y el Oeste de Europa y también, aunque en menor medida, entre el Norte y el Sur. Incluso dentro de un mismo Estado son frecuentes las desigualdades regionales. En particular, se aprecia un patrón global de mayor crecimiento en las áreas urbanas que en las rurales en la mayoría de los países europeos. Las áreas rurales remotas experimentan desafíos demográficos en todo el continente. La reciente crisis económica ha acentuado la polarización de tendencias tanto a nivel europeo como nacional, así como los desafíos de pérdida de población a nivel regional, apartado 3 del citado Dictamen.

3. Alentar la vida autónoma de las personas de edad avanzada y aumentar la esperanza de vida sana y reducir la dependencia.
4. Luchar contra la exclusión social que afrontan algunas capas de la población y promover nuevos esfuerzos que afiancen el reconocimiento de las tareas domésticas no remuneradas así como la implementación de políticas de conciliación de la vida profesional y familiar.
5. Apoyar políticas de inmigración en los Estados miembros.

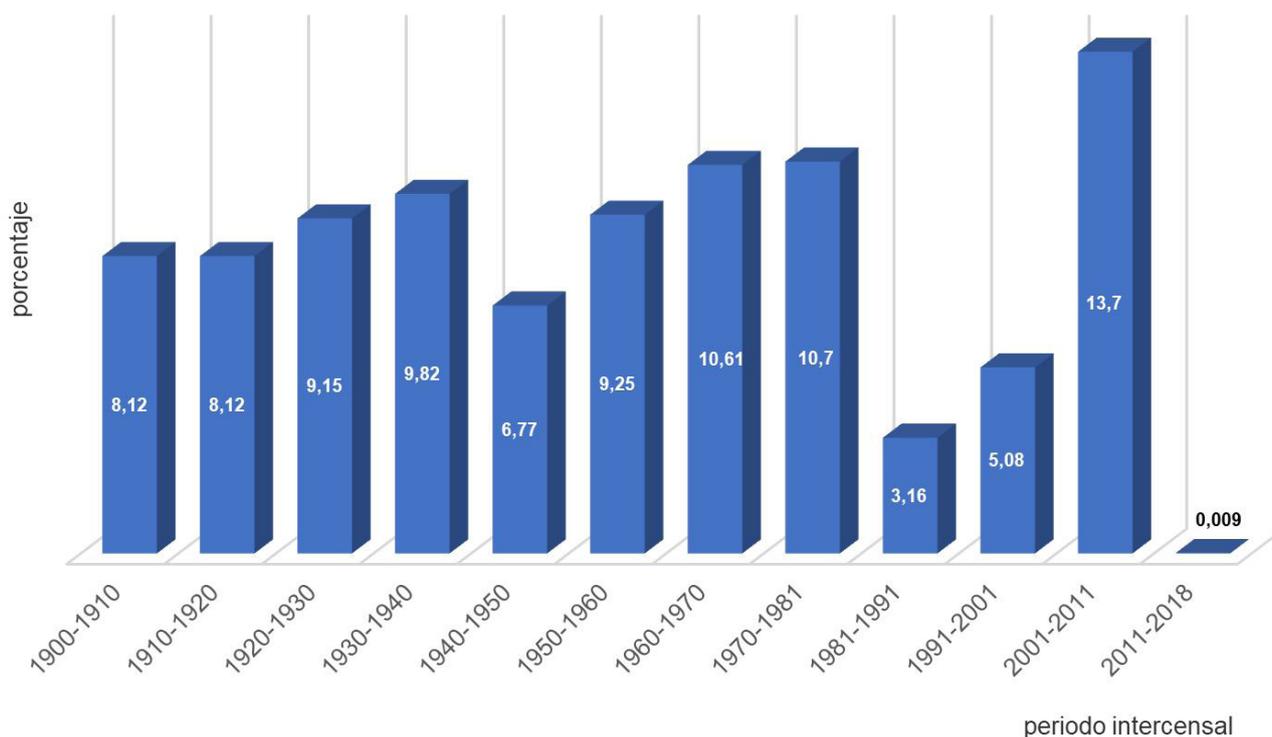
Y para ello deberán ser las entidades locales y autonómicas las organizaciones territoriales que «deben estar plenamente capacitadas para aplicar con éxito las políticas de integración sobre el terreno, incluidos los pequeños municipios de las zonas rurales» (apartado 27 del Dictamen).

Retomando la situación en España, nos encontramos ante amplios territorios de la España interior afectados por la despoblación, así como del envejecimiento de su población y, en algunos de ellos, de la propia población flotante. En este sentido, la despoblación es manifiesta, pues cada año mengua el número de habitantes en los municipios rurales.

El envejecimiento, por su parte, es una consecuencia evidente de la emigración y el éxodo rural que afectó al campo español desde 1959 y que supuso la salida de familias enteras y que ha continuado con la pérdida de población joven en busca de trabajo en la ciudad (Alario *et al.* 2018: 25).

Si analizamos la evolución de la población en España, se percibe un incremento en toda la secuencia 1900-2011 y a partir de este año un acusado descenso:

FIGURA 1. EVOLUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN EN ESPAÑA

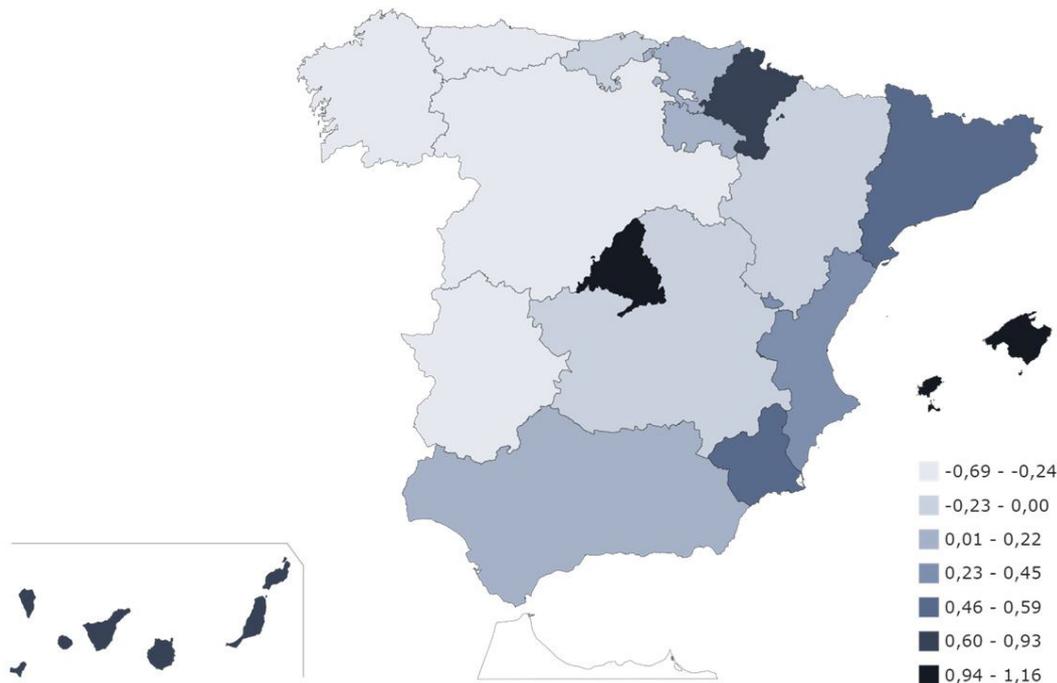


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos INE Padrón Municipal de Habitantes.

Y si nos centramos en el periodo 2011-2018, la tasa de crecimiento negativo se distribuye de la siguiente forma por las diversas Comunidades Autónomas⁵.

⁵ Según los datos provisionales del Padrón Municipal de Habitantes, a fecha 1 de enero de 2019, ha existido un aumento a nivel nacional de 284.387 personas (un 0,6%) respecto a los datos a 1 de enero de 2018. En una perspectiva autonómica, en términos relativos, los mayores aumentos de población se registran en Illes Balears (1,8%), Comunidad de Madrid (1,3%) y Canarias (1,2%); por el contrario Extremadura, Principado de Asturias y Castilla y León (todas ellas con un -0,5%) presentan los mayores descensos, según explica el INE en el "Avance de la Estadística del Padrón Continuo a 1 de enero de 2019. Datos provisionales".

FIGURA 2. TASA DE CRECIMIENTO EN ESPAÑA 2011-2018 POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS



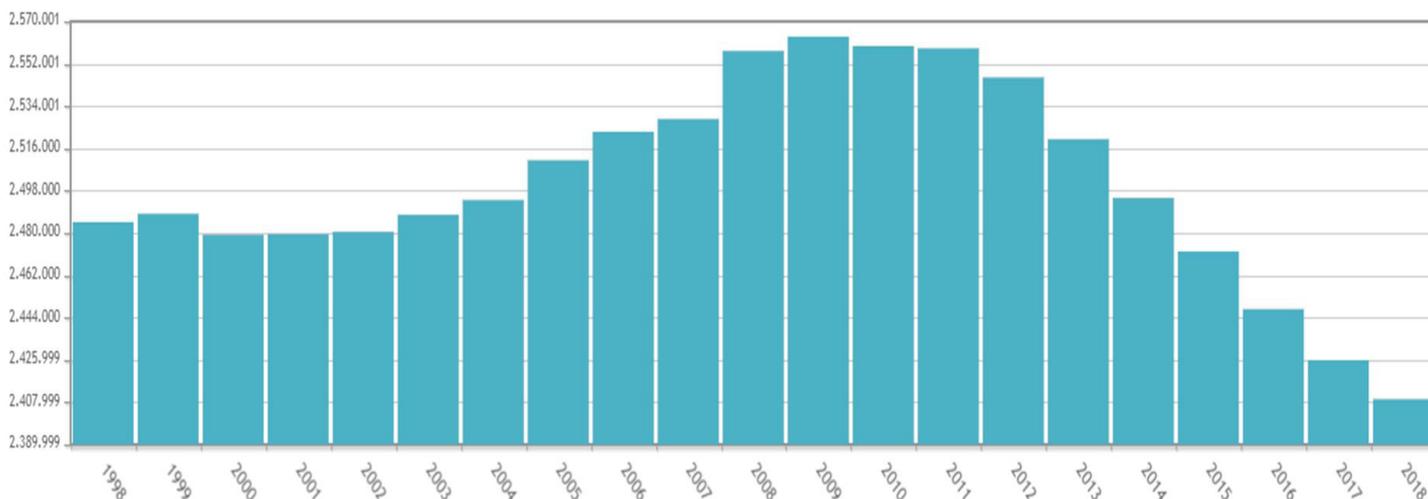
Fuente: INE, Padrón Municipal de Habitantes (2011-2018).

1. CASTILLA Y LEÓN EN LA ESPAÑA VACÍA: EL OVILLO DE LA LANA DE PENÉLOPE

Si nos centramos en cuantificar la situación en Castilla y León en lo que se refiere a su evolución poblacional, así como al envejecimiento que presenta y, por último, a su lugar de residencia en los municipios, los resultados son especialmente preocupantes.

Así, en lo que se refiere a la población esta evolución presenta una línea descendente desde el año 2010, y acusadamente desde 2012:

FIGURA 3. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN ESPAÑA 1998-2018



Fuente: INE, Padrón Municipal de Habitantes (1998-2018).

Además, se puede advertir una preocupante situación de despoblación en Castilla y León, lo cual se evidencia de la “Evolución de la población por Provincia, Castilla y León y España. 1998-2018” (Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Junta de Castilla y León, 2019). La mera lectura de la comparativa autonómica y estatal, pone de manifiesto un retroceso de la población en Castilla y León en 72.439 habitantes (-2,92 %), frente a un incremento de población en España de 6.870.329 habitantes (17,23 %). La rotundidad de estos datos pone de manifiesto la existencia de una tendencia clara a la despoblación en Castilla y León en el periodo 1998-2018.

Por provincias, el mayor descenso se encuentra en León (42.619 habitantes y un descenso de 8,41 %) y Zamora (30.065 habitantes y un descenso 14,93 %), que no quedan compensados por el crecimiento de población en las provincias de Valladolid (27.822 habitantes y un 5,65 %) y de Burgos (10.715 habitantes y un 3,09 %).

Y esta situación demográfica no tiene un carácter coyuntural (1998-2018), sino que es consecuencia de una situación anterior. De esta forma, en el periodo 1950-1998, se puede afirmar que el número de habitantes residentes ha descendido a 2.484.603, esto es, un índice 86 con relación a 1950 y un porcentaje de 6,2 sobre el total de población española, o sea 4 puntos menos que en 1950, lo que supone un descenso relativo más rápido en la segunda que en la primera mitad del siglo (xx) de la población regional comparada con la población española. Desde 1950 la pérdida de población ha sido de forma continuada, particularmente intensa en el intercenso 1960-70 (Prieto y López, 1999: 90).

En conclusión, mientras en el conjunto de España la población se duplica a lo largo del siglo xx, en Castilla y León apenas se crece en el mismo periodo, y se mantiene una tendencia a la pérdida desde 1960, sin que los cambios políticos y económicos hayan modificado significativamente esta tendencia (Molina, 2019: 6).

Pero si esta situación de pérdida poblacional no resultase especialmente preocupante, a ello se debe adicionar el específico panorama de la planta local en Castilla y León, el cual presenta un elevadísimo número de entidades territoriales.

Si efectuamos una cuantificación de las entidades locales más pequeñas, municipios y entidades sub-municipales, la situación es la siguiente:

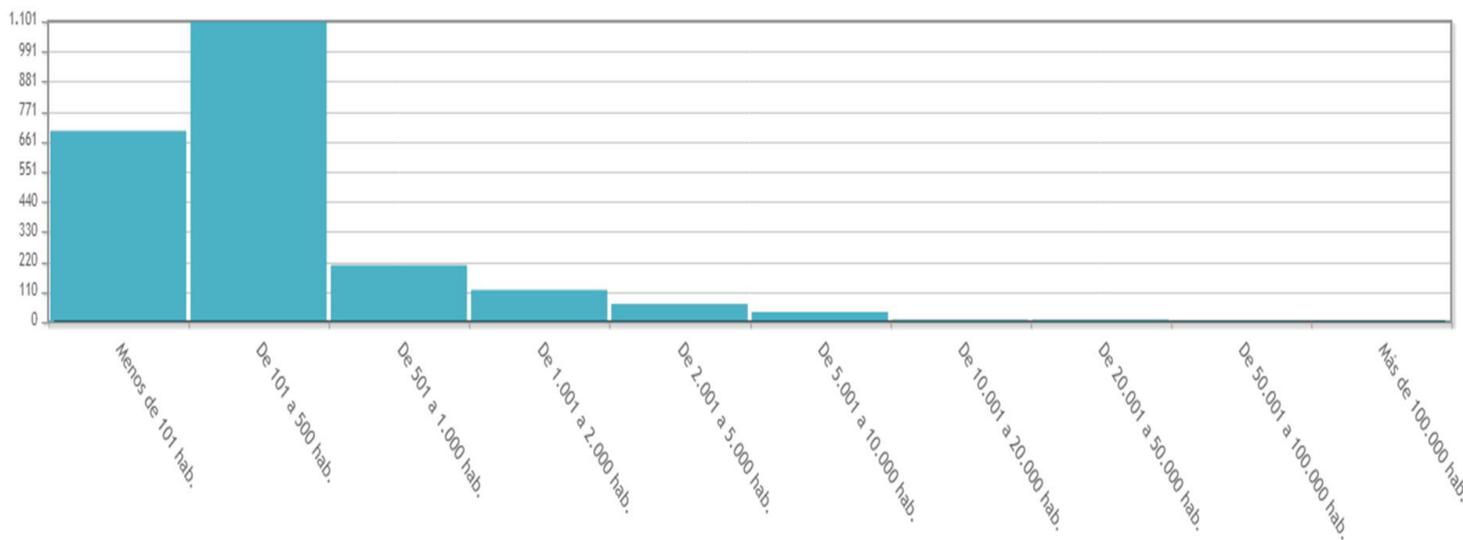
TABLA 1. NÚMERO DE ENTIDADES LOCALES EN CASTILLA Y LEÓN

| Provincias | Municipios | EATIM |
|--------------|--------------|--------------|
| Ávila | 251 | 2 |
| Burgos | 373 | 649 |
| León | 213 | 1.228 |
| Palencia | 195 | 225 |
| Salamanca | 362 | 19 |
| Segovia | 209 | 17 |
| Soria | 183 | 55 |
| Valladolid | 226 | 9 |
| Zamora | 248 | 14 |
| Total | 2.260 | 2.218 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Registro de entidades locales. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. 2019.

Si, además, efectuamos una valoración de la población existente en estos municipios, con los últimos datos del Padrón Municipal, la situación es realmente preocupante en esta Comunidad Autónoma:

FIGURA 4. NÚMERO DE MUNICIPIOS POR TAMAÑO DE MUNICIPIO. ESTADÍSTICA DEL PADRÓN CONTINUO, TAMAÑO DE MUNICIPIO, CASTILLA Y LEÓN



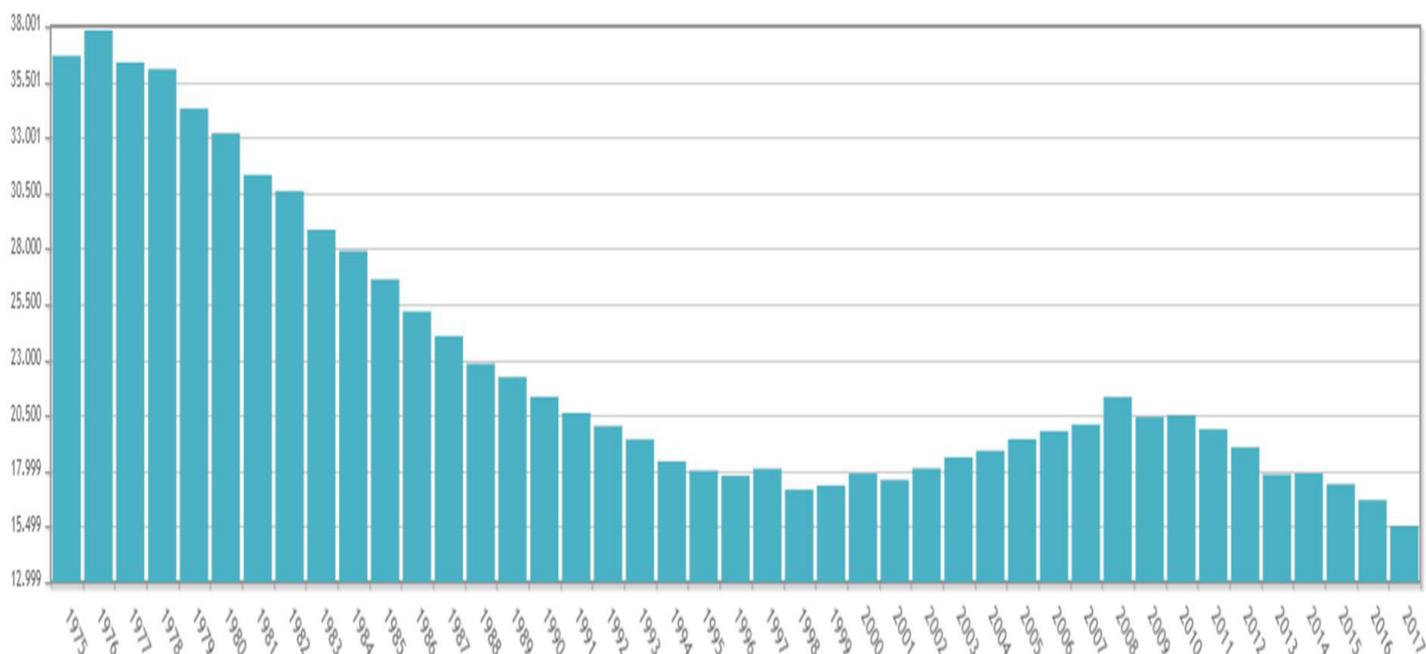
Fuente: INE, Estadística del Padrón Continuo a 1 de enero de 2019.

En este gráfico se observa que el mayor volumen del número de los municipios de Castilla y León es el de aquellos que no superan los 500 habitantes; en concreto, los municipios con menos de 101 habitantes son 692, y los que tienen entre 101 y 500 habitantes son 1.102.

Lo que supone, en cifras relativas, que el 79,8% de los municipios en Castillas y León no superan los 100 habitantes. Y solo 9 municipios superan los 50.001 habitantes, de ellos, solo 4 superan los 100.000 habitantes.

Si analizamos la evolución del número de nacimientos en el intercenso 1975-2017, muestra un evidente descenso en Castilla y León.

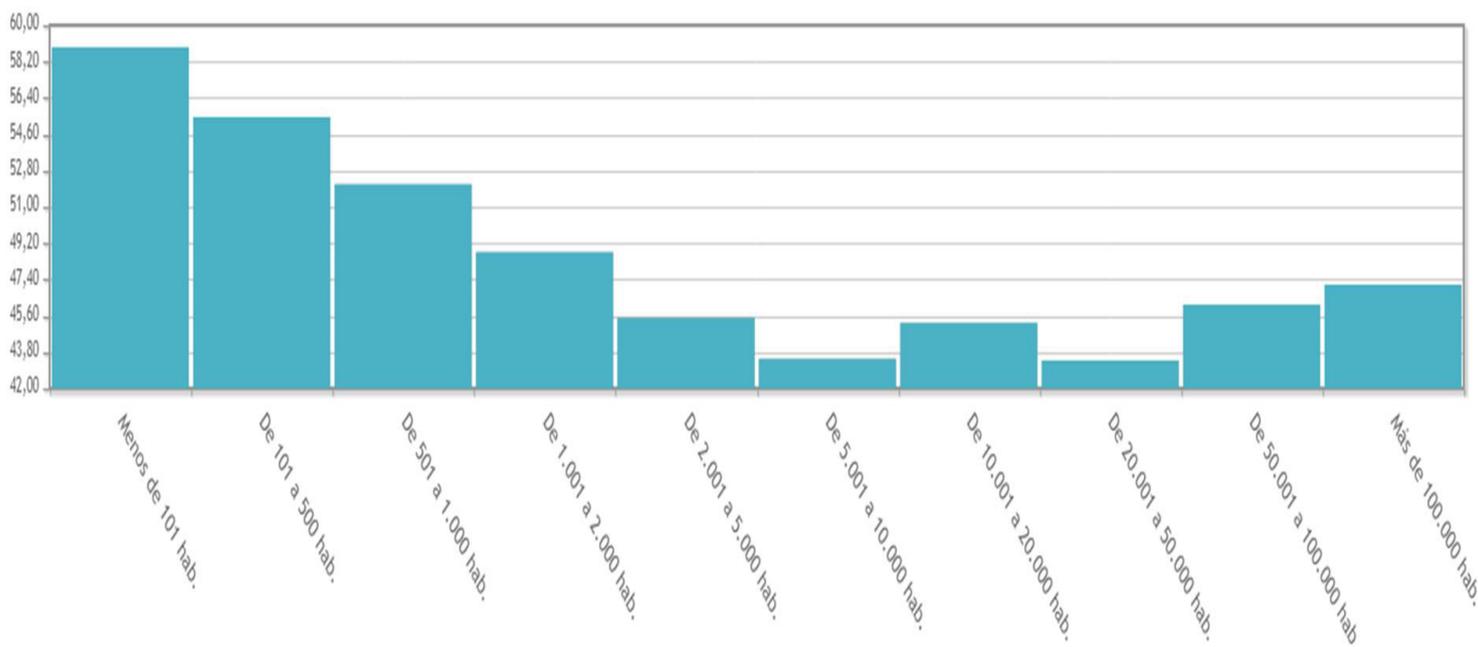
FIGURA 5. NÚMERO DE NACIMIENTOS EN CASTILLA Y LEÓN, 1975-2017



Fuente: INE, Movimiento natural de la población: nacimientos.

Por último, la situación de la edad media de la población en los municipios es la siguiente:

FIGURA 6. EDAD MEDIA DE LA POBLACIÓN EN CASTILLA Y LEÓN POR TAMAÑO DE MUNICIPIO



Fuente: INE, Estadística del Padrón Continuo a 1 de enero de 2019.

En definitiva, cuanto más pequeño es el municipio más envejecida es su población, llegando en los municipios de menos de 100 habitantes a tener una media de edad de 58,90 años y en los de 101 a 500 habitantes a la edad media de 55,44. La edad media menos elevada se encuentra en los municipios de 20.000 a 50.000 habitantes, con una edad de 45,25 años.

Curiosamente no es en las ciudades intermedias (Llop *et al.*, 2019: 23) donde la edad media es menos elevada, sino en las pequeñas ciudades, las cuales en Castilla y León, incluyendo a las capitales de provincia sumarían un total de 51, con una población entre 5.001 y más de 100.000 habitantes.

La distribución por provincias sería la siguiente⁶:

TABLA 2. NÚMERO DE MUNICIPIOS EN CASTILLA Y LEÓN EN FUNCIÓN DE SU POBLACIÓN

| Población | De 5.001 a 10.000 | De 10.001 a 20.000 | De 20.001 a 50.000 | De 50.001 a 100.000 | Más 100.001 |
|-----------|-------------------|--------------------|--------------------|---------------------|-------------|
| Ávila | 4 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Burgos | 2 | 0 | 2 | 0 | 1 |
| León | 6 | 3 | 1 | 1 | 1 |
| Palencia | 4 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Salamanca | 6 | 3 | 0 | 0 | 1 |
| Segovia | 4 | 0 | 0 | 1 | 0 |

⁶ Esta metodología resulta acorde con la legislación española, la cual considera como municipio rural, aquel que «posea una población residente inferior a las 5.000 habitantes y esté integrado en el medio rural» (artículo 3 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural).

| Población | De 5.001 a 10.000 | De 10.001 a 20.000 | De 20.001 a 50.000 | De 50.001 a 100.000 | Más 100.001 |
|------------------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|----------------|
| Soria | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Valladolid | 9 | 0 | 3 | 0 | 1 |
| Zamora | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Total Castilla y León | 37 | 7 | 7 | 5 | 4 |

Fuente: INE, Estadística del Padrón Continuo a 1 de enero de 2019.

2. LAS REFORMAS EN CASTILLA Y LEÓN: TEJER Y DESTEJER

2.1. Las competencias sobre la planta local

La situación actual de las entidades locales, a las que se refiere el vigente texto constitucional, refleja la existencia de 8.131 municipios en nuestro país y una diversa tipología adicional de entidades locales, ora inframunicipales (entidades locales menores) ora supramunicipales (mancomunidades y comarcas), que elevan esta cantidad en las siguientes cifras: Entidades de Ámbito Territorial Inferior al Municipio (EATIM)⁷: 3.691, Mancomunidades: 966, Comarcas: 82 y Áreas metropolitanas: 3 (Registro de entidades locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2019).

El sumatorio final asciende a 12.873 entidades. A este número se deberá añadir el de las provincias, que suman 50, y las islas, que se eleva a 11.

Resulta curioso, y realmente preocupante en términos de eficiencia y sostenibilidad, que la Constitución gaditana de 1812 exigiera más de 1.000 habitantes para constituir un municipio, y actualmente no se exija cifra alguna para el mantenimiento como entidad local de las ya existentes con independencia de su población y sostenibilidad. Así, mientras parte de la doctrina no apoya la supresión de municipios (Quintana, 2014: 35), por entender que esta política no sería positiva en términos de ahorro y eficiencia; otra parte, por el contrario, apoyan medidas de fusión obligatoria de municipios para conseguir la existencia de una planta municipal viable y sostenible (Coscolluela, 2013: 11, Martínez, 2006: 67).

Todo ello, conduce a la existencia actual de casi 5.000 municipios con una población que no supere esta cantidad de población de 1.000 habitantes.

En una dimensión jurídico-competencial, la determinación del concepto y la estructura de la planta municipal es competencia del legislador estatal, pues:

corresponde al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo municipal. Así, el Estado podía haberse inclinado por un modelo minifundista, basado en la existencia de núcleos de población sin exigencia alguna de un mínimo territorial, o por un modelo basado en mayores exigencias de población y territorio, si es que lo hubiera considerado necesario para garantizar la viabilidad del ejercicio de las competencias que se atribuyen a los municipios y con ello su autonomía, o por una combinación de ambos en función de la realidad existente o, finalmente, por un modelo que dejase un amplio margen de decisión a las Comunidades Autónomas para configurar el elemento territorial de los municipios (STC 103/2013, de 25 de abril, FJ. 5).

Llegando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a afirmar que es una competencia del legislador estatal la posible fijación de mínimos poblacionales en los municipios (STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ. 6).

Esta competencia no ha sido ejercida por el legislador postconstitucional estatal hasta la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL), la cual establece en la nueva redacción del artículo 13.2 LRRL un mínimo poblacional de 5.000 habitantes, así como la necesidad de «que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles», pero estas condiciones legales operan exclusivamente para la creación de nuevos municipios (Pons, 2016: 106).

⁷ En cuanto a su denominación, puede apelarse a ellas como entidades de ámbito territorial inferior al municipio (EATIM) o, el más tradicional, de entidades locales menores (ELM), que es como se las denomina en la legislación local de Castilla y León.

Y dentro de esta competencia estatal no se incluye la de fusionar los municipios (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ. 9), aunque sí puede ejercer una acción de fomento a fin de favorecer las fusiones de municipios, buscando con ello una mayor capacidad de gestión en las entidades locales (*cit.*, FJ. 9). Pues la competencia sobre alteraciones de los términos municipales es una competencia que el artículo 148.1.2.º CE permite ser asumida por las Comunidades Autónomas (Carbonell, 2013: 28), lo cual ha sido realizado masivamente tras la aprobación de los correspondientes Estatutos de Autonomía; no obstante ello, pese a que resulta una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, también hay que concluir que no ha sido ejercida por estas para la reformulación de la planta local, hasta el punto que las Comunidades Autónomas han tenido en esta materia una oportunidad inédita en la historia del régimen local español.

En lo que se refiere a las entidades locales menores, al involucrar intereses municipales, estas cobran relevancia bajo la óptica de la garantía constitucional de la autonomía local (artículo 137 CE). Si bien la constitución y determinación de su régimen jurídico, de carácter puramente contingente o voluntario, depende de la normativa autonómica, «ello no quiere decir que ni las entidades municipales, ni tampoco el Estado, queden radicalmente al margen de ese proceso de constitución» (STC 214/1989, *cit.*, FJ. 15. a).

Se puede seguir cuestionando la existencia de una planta local tan numerosa, y de la que se predica de forma indiscriminada su autonomía local (Sosa, 1989: 29, Martín y Sosa, 1999: 314), y sin llegar a soluciones tan drásticas como la disolución de los municipios más pequeños, tampoco parece que estén teniendo gran fortuna los instrumentos legales de las fusiones voluntarias de municipios (Carbonell, 2018: 13, Calonge, 2015: 47), por lo que parece necesario que se debiera establecer en la propia Carta Magna la garantía de la sostenibilidad de los municipios como requisito para su reconocimiento legal, operando tanto para los ya existentes como para los de nueva creación.

Vista la situación competencial en el ámbito de la determinación de la planta local, la Comunidad de Castilla y León ha optado por una política contraria a la supresión de las EATIM y tampoco se ha realizado ninguna alteración municipal para fusionar municipios, todo lo cual ha abocado a una actuación estratégica en materia de ordenación del territorio que, manteniendo la actual planta local, permita la mejora de la eficiencia de la prestación de los servicios públicos locales.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León (aprobado el texto vigente por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, BOE 1 de diciembre, EACyL), establece como competencia exclusiva, artículo 70.1.4, «la organización territorial de la Comunidad. Relaciones entre las instituciones de la Comunidad y los entes locales y regulación de los entes locales creados por la Comunidad, en los términos previstos en el presente Estatuto», y como competencia compartida, de desarrollo normativo y ejecución, la competencia sobre régimen local, artículo 71.1.1.

Debe apuntarse, como evidencia de la situación de la despoblación en Castilla y León, que este EACyL proclama, como uno de sus principios rectores de las políticas públicas: la lucha contra la despoblación, articulando las medidas de carácter institucional, económico, industrial y social que sean necesarias para fijar, integrar, incrementar y atraer población, artículo 16.

Este EACyL enumera las diversas entidades locales: municipios, provincias y demás entidades locales que con tal carácter puedan crearse conforme a la ley, artículo 43.1, y que en preceptos siguientes describe con mayor detalle, al referirse expresamente al municipio, a la comarca y a la provincia en los artículos 44, 46 y 47.

La regulación jurídica de este Estatuto de Autonomía, en este ámbito de la organización territorial local, se encuentra contenida en su Título III, el cual comienza con una declaración de principios del siguiente tenor: «las entidades locales de Castilla y León se regirán por los principios de autonomía, suficiencia financiera, competencia, coordinación, cooperación, responsabilidad, subsidiariedad y lealtad institucional» (artículo 43.2).

Esta declaración de principios debe completarse con el contenido del artículo 48, precepto que establece que las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales se ajustarán a los principios de:

lealtad institucional, respeto a los ámbitos competenciales respectivos, coordinación, cooperación, información mutua, subsidiariedad, solidaridad interterritorial y ponderación de los intereses públicos afectados, cualquiera que sea la Administración que los tenga a su cargo.

Y dentro del ámbito subjetivo de aplicación de este artículo 43.2 del EACyL, se está refiriendo tanto a las entidades locales garantizadas constitucionalmente (municipios y provincias), como a las demás entidades locales que con tal carácter puedan crearse conforme a la ley.

Esta cláusula normativa supone un importante efecto expansivo, pues hace referencia a un conjunto de diversas entidades, como pueden las comarcas, las mancomunidades y las EATIM, y resulta de espe-

cial importancia por cuanto dota a la diversa tipología de entidades locales de los principios de autonomía, suficiencia financiera, competencia, coordinación, cooperación, responsabilidad, subsidiariedad y lealtad institucional, artículo 43.2.

En una suerte de política de café para todos, se iguala por arriba la situación estatutaria de la totalidad de las entidades locales existentes en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Lo cual supone una regulación normativa ciertamente significativa, en relación con el texto constitucional, con la normativa estatal sobre régimen local y con la redacción anterior de este Estatuto de Autonomía⁸, cual es la de extender el principio constitucional de autonomía a la totalidad de las entidades locales, cuando el resto de las normas ya citadas, y en particular el texto constitucional, solo la extiende a municipios, provincias e islas (artículos 137, 140 y 141 de la CE).

Para conocer, e identificar, la diversa tipología de las entidades locales existentes en nuestro Derecho, la normativa estatal contenida en la LRBRL establece que serán entidades locales territoriales «el municipio, la provincia (...)», y gozarán asimismo de esta condición «las comarcas u otras entidades que agrupen a varios municipios (...). Las mancomunidades de municipios» (artículo 3 LRBRL).

Y se debe destacar que, con la reforma de la LRSAL se ha suprimido cualquier referencia en este precepto a las EATIM, y que hasta esta reforma del año 2013, eran consideradas como una variedad de la amplia tipología de entidades locales. No obstante ello, debe precisarse que esta regulación jurídica solo resulta aplicable a las EATIM que se constituyan *ex novo*, pues la disposición transitoria 4.ª de la LRSAL establece expresamente que: «las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio existentes en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley mantendrán su personalidad jurídica y la condición de Entidad Local».

En breve, las EATIM existentes anteriores a la entrada en vigor de esta ley, la cual se produjo en fecha 31 de diciembre de 2013, tendrán la consideración de entidades locales, y gozarán de personalidad jurídica, mientras que las de nueva creación⁹, ni serán entidades locales, ni tendrán personalidad jurídica, pues el nuevo artículo 24 bis LRBRL establece, en su apartado 1.º, que las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán los entes de ámbito territorial inferior al Municipio, que carecerán de personalidad jurídica, como forma de organización desconcentrada del mismo para la administración de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las leyes.

En el ámbito autonómico de Castilla y León, la regulación de las entidades locales se encuentra contenida en la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen local de Castilla y León (LRLCYL), la cual parte de una definición del Municipio, como:

«entidad local básica de la organización territorial de la Comunidad de Castilla y León, goza de personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, gestiona con autonomía sus propios intereses y tiene como elementos sustanciales el territorio, la población y la organización» (artículo 2.1),

y de una garantía legal a su suficiencia financiera, al afirmarse en su apartado segundo de este precepto que la Junta de Castilla y León garantizará que los municipios dispongan de los medios adecuados y suficientes para el cumplimiento eficaz de sus fines.

En este ámbito de la capacidad económica municipal, el artículo 13 c), regula como uno de los supuestos para la supresión de los municipios, para incorporarse a otro, el siguiente: insuficiencia de medios para prestar los servicios mínimos exigidos por la Ley; completando la letra d), el siguiente otro supuesto legal: existencia de condiciones económicas, administrativas o de cualquier otro carácter que pudieran hacerla necesaria o conveniente.

Y esta Ley contiene un listado de medidas normativas para fomentar las fusiones e incorporaciones de los municipios, tratando de alcanzar núcleos de población de, al menos, 1.000 habitantes, al disponer el artículo 18 las siguientes medidas:

⁸ Pues tanto en la redacción realizada por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, como en la modificación introducida por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, la autonomía local solo se refería a los municipios y provincias, artículos 19 y 25 del EACYL, respectivamente.

⁹ Salvo aquellas reguladas por la disposición transitoria quinta de la LRSAL, en la que se establece que, «el núcleo de población que antes del 1 de enero de 2013 hubiera iniciado el procedimiento para su constitución como entidad de ámbito territorial inferior al Municipio, una vez que se constituya, lo hará con personalidad jurídica propia y con la condición de entidad local y se registrará por lo dispuesto en la legislación autonómica correspondiente».

- Creación de un fondo y concesión de ayudas para la mejor prestación de los servicios por el municipio resultante.
- Preferencia en las líneas de ayudas generales a los municipios que opten por esta opción.
- Igualmente, requiere a las Diputaciones provinciales que opte por priorizar en sus líneas de subvenciones a estos municipios.
- Fomento de los convenios para la coordinación con las posibles medidas que se adopten en este mismo sentido por el Estado.

La tacha que se puede hacer a esta previsión legislativa reguladora de las fusiones voluntarias de municipios se centra en su evidente ineficacia, pues han sido muy pocos los municipios que han optado por estas medidas de fusión voluntaria en toda España y en Castilla y León¹⁰.

Esta LRLCYL trata de perfilar un régimen jurídico propio para los municipios de menos de 5.000 habitantes, artículo 77, para los cuales la Junta de Castilla y León aprobaría un reglamento orgánico, que se aplicaría supletoriamente en el supuesto de que estos no lo hayan aprobado, y así tratar de adaptar la organización complementaria y el funcionamiento responderán a los principios de sencillez, economía, eficacia y participación ciudadana. Igualmente, se posibilita que la Junta de Castilla y León establezca «modelos-tipo de actas, acuerdos, ordenanzas, plantillas y otros documentos municipales para facilitar una actuación administrativa unitaria y ágil». Desarrollo normativo que no se ha producido.

En lo que se refiere a la regulación jurídica de las EATIM en relación con su tipología, el artículo 49.2 las configura como una entidad local con «personalidad y capacidad jurídica plena para el ejercicio de sus competencias». En definitiva, no se afirma de forma expresa su configuración como entidad local territorial, aunque sí se deduce implícitamente a la vista del conjunto principios estatutarios derivados de su condición de entidades locales (Bello, 2015: 207).

Si bien en una primera valoración pudiera parecer positiva la ampliación realizada en el marco estatutario, no se puede obviar que esta actuación supone un incremento significativo de las cargas financieras en el ámbito de esta Comunidad Autónoma, pues supone garantizar la suficiencia financiera a todo tipo de entidades locales, y ello desde que estas existan legalmente.

No se puede obviar que esta Comunidad Autónoma debe garantizar esta suficiencia de recursos a las entidades locales, según establecen los artículos 53 y 55 EACyL, y ello con la finalidad última de «garantizar la igualdad en el acceso a los servicios públicos locales a todos los ciudadanos de la Comunidad» (artículo 53), lo que supone aceptar el formidable reto de garantizar la suficiencia financiera de más de 4.700 entidades jurídico-públicas locales diversas, de las cuales 2.220 son EATIM, lo cual supone una auténtica «cuadratura del círculo».

2.2. La reforma local desde el paradigma de la ordenación del territorio

Para abordar una necesaria actuación de racionalización de la planta local en Castilla y León, se ha empleado la competencia contenida en el vigente Estatuto de Castilla y León sobre ordenación del territorio, artículo 70.1, cuando establece que «la Comunidad de Castilla y León tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: (...). 6.º Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda».

Esta competencia autonómica ha sido entendida por el Tribunal Constitucional en el sentido de que, tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse al suelo o espacio físico territorial, añadiendo que:

el núcleo fundamental de esta materia competencial está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo. (STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ. 3).

Y en ejercicio de esta competencia autonómica, se aprobó la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, que tiene como principios los de coordinación y

¹⁰ Desde la aprobación de la LRSAL, se ha producido una única fusión de municipios en toda España, por la cual se ha creado un nuevo municipio, Cercedo-Cotobade, en la provincia de Pontevedra, BOE de 27 de enero de 2017. Anteriormente, en esa misma Comunidad Autónoma, se había producido la creación por fusión del municipio de Oza-Cesuras, en la provincia de A Coruña, BOE de 18 de junio de 2013. Y habría de remontarse al año 1981 para encontrar la anterior fusión de municipios, esta vez en Castilla y León, con la creación del municipio de Valle de Losa, por la fusión de los municipios de Junta de Río de Losa y Junta de San Martín de Losa, así como de varias EATIM, en la provincia de Burgos, BOE de 9 de marzo de 1981.

cooperación administrativa, para asegurar la coherencia en la actuación de las Administraciones públicas y la participación social, artículo 2.1; y como objetivos: la promoción de su desarrollo equilibrado y sostenible, el aumento de la cohesión económica y social y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, así como la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural, artículo 2.2.

Objetivos que luego quedan definidos legalmente, con más precisión en los siguientes términos, entre otros: «a) Definir un modelo territorial para Castilla y León, capaz de favorecer la articulación e integración de su territorio y su conexión con el exterior de la Comunidad, con especial atención a los núcleos que por sus características y posibilidades puedan constituirse en centros de desarrollo comarcal (...)».

Pues bien, en ejercicio de esta misma competencia autonómica, se ha aprobado la ley autonómica 7/2013, de 27 de septiembre, de ordenación, servicios y gobierno de la Comunidad de Castilla y León (LORSERGO)¹¹, la cual pretende:

- a) Delimitar los espacios funcionales para efectuar la ordenación territorial, en el ejercicio de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma.
- b) Planificar y programar los servicios autonómicos, de acuerdo con el modelo territorial, en el ejercicio de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma.
- c) Potenciar fórmulas de gobierno y administración local más eficientes, especialmente las de carácter asociativo voluntario, así como fomentar la solidaridad de la comunidad municipal, en el ejercicio de las competencias exclusivas y de desarrollo normativo y de ejecución de la Comunidad Autónoma (artículo 1).

Pese a que la competencia de ordenación del territorio solo es una de las que se ejercitan en esta norma legal, resulta evidente que es esta la que obliga al resto a su alineamiento, pues también se ejercen las competencias estatutarias sobre la «estructura y organización de la Administración de la Comunidad», artículo 70.1, apartado 2.º EACYL y sobre la «organización territorial de la Comunidad. Relaciones entre las instituciones de la Comunidad y los entes locales y regulación de los entes locales creados por la Comunidad, en los términos previstos en el presente Estatuto» (artículo 70.1, apartado 4.º EACYL).

Entrando en el contenido de este movimiento reformador, la LORSERGO pretende reorganizar las actuales mancomunidades, creando las mancomunidades de interés general (MIG), con la finalidad de que estas puedan gestionar con eficiencia los recursos municipales a través de la generación de economías de escala, apartado II de la Exposición de Motivos. Sin que la creación de estas MIG suponga un nuevo escalón local, pues se pretende la sustitución por estas de las actuales mancomunidades, lo que lleva implícito un obligatorio, que no voluntario, ajuste de la planta local.

Dentro de esta tipología presentan una especial importancia las de carácter rural. Estas mancomunidades de interés general tienen la misma naturaleza jurídica que las mancomunidades tradicionales: entes locales de base asociativa y voluntaria.

En el caso de las rurales, el artículo 37.1 establece que esta tipología de MIG «es la surgida de la asociación voluntaria entre municipios con población inferior o igual a 20.000 habitantes, excepto en aquellos casos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 5»¹². Además se establece en este artículo 37.1, párrafo segundo, que «el ámbito territorial de esta mancomunidad deberá coincidir sustancialmente con la unidad básica de ordenación y servicios del territorio rural (...)»¹³, lo cual deja limitado el principio de voluntariedad asociativa, al establecerse de forma imperativa su ámbito territorial.

¹¹ Norma legal que ha servido de precursora de un conjunto de disposiciones legales y reglamentarias que han compuesto un amplio subsistema en relación con la ordenación del territorio en Castilla y León. De esta forma, se puede citar la Ley 9/2014, de 27 de noviembre, por la que se declaran las áreas funcionales estables en Castilla y León y se modifica la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León; el Decreto-Ley 1/2018, de 24 de mayo, por el que se modifica la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de ordenación, servicios y gobierno del territorio de la Comunidad de Castilla y León. También el Decreto-Ley 2/2018, de 23 de agosto, por el que se modifica la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de ordenación, servicios y gobierno del territorio de la Comunidad de Castilla y León. Y en el ámbito reglamentario, se puede citar el Decreto 30/2015, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Mancomunidades de interés general. No obstante esta pléyade de normas jurídicas, a fecha actual la ordenación del territorio contemplada en esta normativa jurídica no ha tenido una plasmación real.

¹² Precepto que establece la posibilidad de existir UBOST urbanas para «aquellos municipios que, contando con una población aproximada de 19.000 habitantes disten más de 50 kilómetros de una unidad básica de ordenación y servicios urbana, cuando se integren en una de las áreas funciones estables previstas en el artículo 8».

¹³ Resulta muy cuestionable la ligereza en la redacción de la disposición final primera de la Ley 9/2014, en la cual se establece, apartado 4, lo siguiente: «se modifica el apartado 1 del artículo 37, que pasa a tener la siguiente redacción (...)», cuando debiera haber expresado que la reforma se refiere al párrafo 1.º de este apartado, no a los dos párrafos siguientes.

Su ámbito competencial, según el artículo 41.1, incluirá una cartera común y homogénea de competencias y funciones de entre las materias previstas en la normativa de régimen local, que serán determinadas reglamentariamente, artículo 41.2. Lo cual también supone el establecimiento de otra condición imperativa para estas MIG.

Y además, recientemente, se han equiparado a las mancomunidades de interés general rurales, como instrumentos necesarios para esta ordenación del territorio, a la Comarca de El Bierzo y a Las Comunidades de Villa y Tierra, Comunidades de Tierra, Asocios y otras entidades asociativas tradicionales existentes en Castilla y León¹⁴.

Dicho de otra forma, bajo la personificación jurídica de entidades asociativas locales ya existentes, se pretende aplicar una actividad planificadora sobre los municipios de menos de 20.000 habitantes, con la excepción contenida en el artículo 5.2 LORSERGO.

Estableciendo el artículo 42.1 como MIG urbana: «la surgida de la asociación voluntaria entre los municipios con población superior a 20.000 habitantes y los municipios de su entorno o alfoz que cumplan los requisitos previstos en esta ley». Para identificar a estos municipios se utiliza el instrumento legal del área funcional, de forma que en cada área funcional estable solo podrá declararse una mancomunidad como de interés general urbana, a la que podrán asociarse todos o algunos de los municipios pertenecientes a dicha área, párrafo segundo de este precepto.

Pese a que esta regulación data del año 2013, a fecha actual, aún no se han podido constituir este tipo de mancomunidades de interés regional, por cuanto no se ha procedido a la aprobación del mapa de ordenación territorial, definido en el artículo 3.2 de la LORSERGO, y ello dado que este mapa debe ser aprobado «mediante una norma con fuerza de ley, y que precisará el apoyo de dos tercios de las Cortes de Castilla y León» (artículo 6.1).

Y este proyecto de ley no ha tenido la necesaria mayoría parlamentaria, por lo que toda la estrategia de ordenación territorial está parada, «en el ovillo de Penélope», desde hace más de seis años.

El proyecto de esta ley autonómica tiene como denominación: «PL 8/9 por la que se aprueba el mapa de unidades básicas de ordenación y servicios del territorio de Castilla y León, y se modifican la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, y la Ley 9/2014, de 27 de noviembre, por la que se declaran las áreas funcionales estables de Castilla y León».

Y es de tal envergadura el bloqueo parlamentario que, en el procedimiento seguido ante las Cortes de Castilla y León, el último trámite realizado se remonta al día 15 de septiembre de 2017, en el cual se acordó por la Mesa de estas Cortes conceder una nueva prórroga del plazo de presentación de enmiendas al Proyecto de Ley por la que se aprueba el mapa de unidades básicas de ordenación y servicios del territorio de Castilla y León, y se modifican la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, y la Ley 9/2014, de 27 de noviembre, por la que se declaran las áreas funcionales estables de Castilla y León, hasta las 14:00 horas del día 10 de octubre de 2017¹⁵. Hay que esperar que en esta nueva legislatura del parlamento autonómico se desbloquee esta situación. En este sentido se ha aprobado un Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de Castilla y León que pretende simplificar la puesta en marcha de la ordenación del territorio en Castilla y León, al suprimir la mayoría reforzada antes aludida y sustituir a las UBOST por Áreas funcionales, rurales y urbanas.

Pese a la paralización de la aprobación del mapa de ordenación del territorio, resulta necesario que se haga un breve estudio de la situación jurídica de la actividad reformadora de las entidades locales en Castilla y León, contenida en las denominadas «unidades básicas de ordenación y servicios del territorio de Castilla y León» (UBOST). Pues, entre otros motivos, porque el legislador autonómico pretende una equiparación territorial de las MIG y las UBOST.

¹⁴ El Decreto-Ley 1/2018 ya citado, además, pretende utilizar la figura de las comarcas para esta ordenación del territorio, al establecer que la única comarca existente, la del Bierzo, «tendrá derecho a un tratamiento similar al previsto para las mancomunidades de interés general en las ayudas de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, siempre que la mayoría de los municipios que lo componen manifiesten su voluntad de delegar en la misma competencias y funciones municipales» (artículo único, que modifica la disposición adicional 2.º LORSERGO). Y esa es la misma finalidad que pretende el Decreto-Ley 2/2018, antes citado, al incorporar a este movimiento de ordenación del territorio a «Las Comunidades de Villa y Tierra, Comunidades de Tierra, Asocios y otras entidades asociativas tradicionales que cumplan lo dispuesto en el artículo 37.5 de esta ley, tendrán derecho a las ayudas de la Administración de la Comunidad de Castilla y León con el mismo tratamiento que se otorgue a las mancomunidades de interés general» (artículo único).

¹⁵ BOCCYL núm. 314, de fecha 19 de septiembre de 2017, pág. 39.721. Siendo ésta la quinta prórroga concedida por la Mesa de las Cortes en la tramitación de este Proyecto de Ley.

Estas UBOST son definidas legalmente como aquellos espacios funcionales delimitados geográficamente, que constituyen la referencia espacial y el parámetro básico para el desarrollo de la ordenación del territorio de Castilla y León, artículo 3.1 LORSERGO.

El primer problema de las UBOST es su indefinición legal, pues el legislador utiliza la expresión normativa «espacios funcionales delimitados geográficamente», sin determinar expresamente si ostentan la condición de órganos administrativos o si ostentan personalidad jurídica alguna, o si integran potestades públicas, y ello pese a la importancia que se pretende otorgarlas: constituyen la referencia espacial y el parámetro básico para el desarrollo de la ordenación del territorio de Castilla y León, artículo 3.1.

De la lectura del resto de preceptos normativos se evidencia que el legislador autonómico pretende utilizar las entidades territoriales ya existentes, municipios, mancomunidades, comarcas, y otras entidades asociativas tradicionales, para que actúen sus competencias en el espacio determinado por las distintas UBOST: artículo 37.1 para las MIG rurales y artículo 42.1 para las MIG urbanas.

Además, las UBOST representan la unidad de métrica de la ordenación territorial en Castilla y León, pues no de otra forma puede entenderse el contenido del artículo 10.1 cuando establece que: la Administración de la Comunidad de Castilla y León utilizará como base territorial para la planificación y programación de sus servicios urbanos y rurales, cuando el ámbito funcional deba ser inferior al de la provincia, la unidad básica de ordenación y servicios del territorio.

En definitiva, esta previsión legislativa se refiere a las UBOST, como el territorio sobre el que operará la actividad planificadora y programadora de los servicios autonómicos sobre el territorio de Castilla y León. Pero si ello es así, queda pendiente en esa reforma la prestación de los servicios autonómicos por la propia Administración periférica de la Junta de Castilla y León.

Por lo que en conclusión, las UBOST son fundamentalmente una nueva división del territorio de Castilla y León, para la prestación de las competencias autonómicas y locales.

De esta forma, se pretende una reforma territorial sin proceder a la supresión de los municipios, ni de las EATIM, pues no se plantea la desaparición de ninguna entidad local, sino que se basa en la asociación de municipios en las MIG, rurales y urbanas. Y es que, subyace a esta profunda reforma local, otra que se realizó anteriormente en materia de prestación de servicios sanitarios, con la creación de las Zonas Básicas de Salud, pero la gran diferencia entre ambas reformas se centra en la tipología de las actividades prestadas, pues estas últimas sirvieron para la fijación del ámbito de prestación únicamente del servicio público sanitario.

Estableciendo el artículo 11 LORSERGO que, en los servicios esenciales que se prestan por la Junta de Castilla y León, se atemperarán a las siguientes reglas:

- 1.^a Para la prestación de la asistencia sanitaria, cada zona básica de salud deberá coincidir con una UBOST.
- 2.^a Para la prestación de los servicios sociales básicos, cada zona de acción social deberá comprender un mínimo de una UBOST y un máximo de tres.
- 3.^a Para la prestación de la educación obligatoria, cada zona educativa deberá comprender un mínimo de una UBOST y un máximo de cinco.
- 4.^a Para la prestación de los servicios de salud pública, cada demarcación de salud pública deberá comprender un mínimo de dos UBOST y un máximo de seis.

Además, el propio legislador pretende que estas UBOST sean también el ámbito territorial de la prestación de los servicios locales, pues en el ámbito de las rurales establece expresamente que estas coincidan con las mancomunidades de interés general rural, artículo 37.1, las cuales deberán prestar una cartera común y homogénea de materias, competencias y funciones propias de las mancomunidades de interés general rurales¹⁶, artículo 37.4.

Y en el ámbito urbano, referido generalmente a los municipios de más de 20.000 habitantes, el artículo 42.3 establece que:

las mancomunidades de interés general urbanas incluirán en sus estatutos las competencias y funciones que se acuerden, de entre las materias previstas en la normativa de régimen local.

¹⁶ Añadiendo el artículo 41.3 que «no se podrá realizar ninguna actividad administrativa municipal que directa o indirectamente suponga el ejercicio de las competencias mancomunadas».

Especialmente, podrán incluir aquellas que se refieran al abastecimiento de agua, al saneamiento y depuración de aguas residuales, al transporte público intermunicipal de viajeros, y a la seguridad ciudadana, protección civil y extinción de incendios, u otras que se concreten reglamentariamente.

El proyecto de división del territorio de Castilla y León en UBOST contiene la creación de 177 UBOST rurales y 16 UBOST urbanas, lo que conllevaría que la actual planta local en Castilla y León sería sustituida *de facto* y como entes prestadores de una parte importante de los servicios públicos de competencia local, por 193 entidades. La rotundidad y contundencia de esta actividad de planificación es evidente, pues en la actualidad la prestación de estos servicios es realizada por más de 4.700 entidades locales.

Por ello no puede sorprender las reticencias mostradas por Alcaldes, Presidentes de Diputación y el principal partido de la oposición en el sentido de que esta actuación pueda menoscabar la autonomía local, en un sentido financiero, y pueda también perjudicar la calidad de la prestación de los servicios locales.

Por último, se debe señalar que la LORSERGO también constituye, como un escalón por encima de las UBOST, las áreas funcionales como «espacios geográficos delimitados para el desarrollo de la ordenación del territorio de Castilla y León y la aplicación de instrumentos y herramientas de planificación y gestión», artículo 7.

Estas áreas funcionales, en el diseño de la Ley, son de dos tipos:

- a) Las áreas funcionales estables, formadas por las UBOST urbanas y los municipios de su entorno o alfoz con los que mantienen relaciones funcionales que precisan una planificación conjunta, artículo 8.1; municipios de su entorno que tienen que ser colindantes o que no disten más de 15 kilómetros del municipio de mayor población, artículo 8.2. En total se han sido declaradas 14 áreas funcionales, sin que ello haya supuesto ninguna modificación en la prestación de las competencias y servicios públicos de los municipios integrados.
- b) Las áreas funcionales estratégicas, artículo 9.1 LORSERGO, que estarán «integradas por una unidad básica de ordenación y servicios del territorio o por varias contiguas, para el impulso de programas de desarrollo en aquellas zonas de menor dinamismo económico y demográfico, o afectadas por circunstancias extraordinarias». Estando estas áreas funcionales limitadas en su constitución por la necesaria aprobación del mapa de las UBOST, artículo 9.2.

3. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

Para poder dar curso a la solución de un problema encastrado en la vida política y social de Castilla y León desde su creación en los años ochenta, y con anterioridad en el espacio geográfico que hoy abarca esta región, nosotros nos centraremos en desarrollar tres propuestas por entender que pueden construir un entramado organizativo e instrumental que sirvan de guía para el resto; pues se puede generar un listado inagotable de medidas a implantar, como sucede actualmente en la vigente “Agenda para la población de Castilla y León 2010-2020” que cuenta con 174 medidas.

3.1. Reforma de la planta local o mantenimiento de la actual estructura territorial en Castilla y León: el paradigma de las MIG

Desde nuestro punto de vista resulta prioritario el ejercicio efectivo de la competencia de ordenación del territorio para el establecimiento de la estructura territorial que permita la implantación del resto de medidas para luchar contra la despoblación en Castilla y León.

En este sentido resulta sorprendente que la citada Agenda para población se formule al final de esta, como medida número 166 de las 173 que se relacionan, la siguiente:

desarrollo de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, y, en particular: a. Definición del mapa de unidades básicas de ordenación y servicios del territorio. b. Delimitación de las áreas funcionales estables y estratégicas. c. Promoción de la constitución de mancomunidades de interés general”, cuando debiera ser de las primeras dado su carácter arquitectural del sistema organizativo de la prestación de los servicios públicos locales y autonómicos.

La primera propuesta para realizar es la implantación real y efectiva de las UBOST, las MIG, rurales y urbanas, y las áreas funcionales.

Resulta evidente que no puede sostenerse un mapa local en esta Comunidad Autónoma con más de 4.700 entidades locales como prestadoras de servicios a los ciudadanos, por lo que descartada la posible fusión obligatoria de municipios, resulta necesaria la implantación de prestación de servicios públicos a través de entidades supramunicipales, como son las MIG; las cuales sin suprimir entidades locales, van a convertirse en las entidades prestadoras de las competencias municipales.

No parece una fórmula jurídica inapropiada pues consigue aunar la necesidad de racionalizar los limitados recursos públicos sin llegar a soluciones extremas como podrían ser las de la fusión obligatoria de municipios.

El gran problema de la política de ordenación del territorio en Castilla y León ha sido la de su implantación real, frenada por la ausencia de la mayoría política necesaria en el parlamento autonómico de dos tercios, según establece el artículo 6.1 de la LORSERGO.

Ante esta situación parlamentaria, sólo cabe dos soluciones; alcanzar un gran pacto político para obtener esta mayoría parlamentaria o proceder a modificar la LORSERGO para modificar este quorum reforzado que está bloqueando la necesaria labor de ordenación del territorio. Cualquiera de ellas deberá ser realizada en un breve lapso temporal; la urgencia y gravedad de la patología que supone la despoblación para Castilla y León obliga a una intervención urgente.

Otro gran problema irresuelto en esta labor reformadora es la ausencia de su cuantificación económica, por lo que debe resultar una prioridad política su establecimiento, así como la posterior dotación presupuestaria.

Además, y dada la actual distribución competencial autonómica, no parece adecuado que la competencia «de impulso y coordinación de la Agenda para la población» se encuentre sita en la Viceconsejería de Empleo y Diálogo Social, artículo 4 del Decreto 3/2019, de 24 de julio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, por el que se crean y regulan las viceconsejerías; es decir, dentro de la Consejería de Empleo e Industria. Y la política de ordenación del territorio, que debe sustentar las líneas de actuación contra la despoblación, sea competencia de otra Consejería, la de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior, en concreto ubicada en la Dirección General de Ordenación del Territorio y Planificación, artículo 6 del Decreto 20/2019, de 1 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior¹⁷.

Y, por último, parece necesario la integración en el proceso de reforma al papel integrador y vertebrador de las pequeñas ciudades (> 5.000 habitantes) y las ciudades intermedias (> 50.000 habitantes). No parece suficiente la consideración de las MIG urbanas como motor de esta interacción de los municipios urbanos con los rurales, por cuanto sus características y necesidades pueden ser altamente heterogéneas e incompatibles.

3.2. Reforma local y organización periférica de la Junta de Castilla y León

Esta es una acción política ignota en esta región, pues desde su creación ha apostado por acciones de empoderamiento de los órganos centrales frente a los periféricos; situación que puede percibirse con el siguiente símil: «un Estado que pretendiese realizar a través de sus órganos centrales toda su actividad sería algo parecido a un monstruoso hombre con solo cabeza y carente de los restantes miembros» (Romano, 1961: 81).

Para evitar esta anomalía organizativa, deberá procederse a una reformulación de las relaciones con las Diputaciones provinciales y al fortalecimiento de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Efectuando un breve análisis de la situación jurídica de la organización periférica de la Junta de Castilla y León se concluye que el órgano administrativo que culmina la Delegación provincial tiene una finalidad meramente institucional y representativa y con una limitada capacidad de colaboración y coo-

¹⁷ En concreto este precepto determina, entre otras, como competencia de este órgano administrativo las siguientes: «a) Las relativas a la ordenación del territorio en relación con la planificación de la gobernanza, administración y servicios del territorio. (...) c) La colaboración con las entidades locales y otros organismos y entes públicos locales y la coordinación técnica de éstos, así como el impulso de las mancomunidades de interés general, a los efectos de la ordenación del territorio. d) El estudio, propuesta y ejecución de medidas y actuaciones que en materia de gobernanza, administración y servicios en el territorio, han de servir de base para la planificación de la ordenación del territorio de la Comunidad. (...)».

peración con el resto de las entidades territoriales intermedias, provincias, y con las propias entidades locales municipales.

De esta forma, en la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se establece en su artículo 43.2 como competencias propias las siguientes:

- a) Coordinar la acción política de la Junta de Castilla y León.
- b) Coordinar e impulsar la actividad de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma en la provincia, así como los programas de actuación territoriales de la Delegación.
- c) Proponer o informar a los órganos superiores y directivos centrales la resolución que estime procedente en los asuntos cuya tramitación esté encomendada a la Delegación Territorial.
- d) Resolver los asuntos que le correspondan.
- e) Desempeñar la jefatura de personal de la Delegación, sin perjuicio de las funciones que en este ámbito correspondan a otros órganos administrativos.
- f) Velar por la correcta utilización de los medios materiales adscritos al funcionamiento de la Delegación Territorial y, en su caso, gestionarlos.
- g) Las demás competencias que se le atribuyan, desconcentren o deleguen.

Norma legal que se ha desarrollado a través del vigente Decreto 25/2017, de 7 de septiembre, por el que se regula la estructura orgánica y las competencias de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León, que establece como competencias más significativas, en relación con las ya enumeradas en la Ley 3/2001, las siguientes:

- Presidir los órganos colegiados creados por la legislación sectorial en el ámbito provincial¹⁸.
- La dirección de las oficinas unificadas de apoyo empresarial.
- Impulsar la relación con el resto de las Administraciones Públicas de la provincia, así como ejercer las competencias compartidas con éstas.

Ejemplos de estas atribuciones y delegaciones, y su evidente limitación, se contienen en el Decreto 44/2018, de 18 de octubre, *BOCYL* de fecha 22 de octubre, a través del cual se procede a atribuir en materia de minas e hidrocarburos, «el ejercicio de las competencias que las leyes y reglamentos en materia de minas e hidrocarburos atribuyen expresamente a los Delegados o Directores Provinciales de los Departamentos Ministeriales de la Administración General del Estado» (disposición adicional primera, apartado 2). En este mismo boletín oficial, el Decreto 45/2018, de 18 de octubre, procede a desconcentrar competencias en los Delegados Territoriales sobre las siguientes materias de sanidad: contratos de suministros, servicios y administrativos especiales, cuyo valor estimado sea inferior a 40.000 euros y contratos de obra, cuyo valor estimado sea inferior a 6.000 euros, previo informe favorable de la Secretaría General competente en materia de sanidad, artículo 2.4.

Otro de los instrumentos jurídicos para la ampliación de las competencias de este órgano de la Administración periférica es, sin duda, la de la delegación de estas, pero la realidad que nos muestra el boletín oficial autonómico resume el ejercicio de esta delegación en aspectos residuales en términos administrativos.

En este sentido el *BOCYL* recoge resoluciones de delegación del ejercicio de competencias en materias tales como elaboración de las papeletas para las elecciones autonómicas a celebrar en el año 2015 en cada provincia, así como la gestión de los gastos y su ejecución presupuestaria, (*BOCYL* de fecha 19 de marzo de 2015); en materia de nombramiento de personal interino de los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social (*BOCYL* de fecha 8 de octubre de 2013); el ejercicio de determinadas competencias en materia de autorizaciones sanitarias (*BOCYL* de fecha 24 de febrero de 2012); el ejercicio de las competencias en materia de distribución de los cupos de lobos correspondientes a cada comarca (*BOCYL* de fecha 4 de septiembre de 2009); la competencia para iniciar y resolver los procedimientos de incumplimiento y reintegro que se presenten al amparo de la Orden EYE/504/2009 de 5 de marzo, por la que se convocan subvenciones para el año 2009 dirigidas a fomentar la contratación indefinida de trabajadores con discapacidad, adaptación de sus puestos de trabajo o dotación de medios de protección personal y al tránsito del empleo protegido de los enclaves laborales al mercado ordinario de trabajo (*BOCYL* de fecha 8 de junio de 2009).

La mera lectura de esta relación de publicaciones oficiales pone en evidencia la ausencia de competencias ejecutivas importantes en este órgano periférico.

¹⁸ Sin duda es una competencia relativamente importante pues hace referencia a la Comisiones territoriales de Medio Ambiente y urbanismo, creadas al amparo del Decreto autonómico 24/2013, de 27 de junio.

3.3. Apuesta por las infraestructuras tecnológicas

Acción extraordinaria y urgente para la implantación de las TIC, y en especial de Internet, en el ámbito urbano y rural de Castilla y León, con la implantación de las redes de comunicaciones rápidas y ultrarrápidas, la implantación de los servicios públicos en línea, con especial incidencia en la Administración electrónica y la promoción de las actividades empresariales de carácter tecnológico.

Esta línea de actuación deriva de la pérdida por la carrera tecnológica en esta Comunidad Autónoma, y con especial incidencia en los municipios de menor población.

Dado el elevado número de entidades locales existentes en Castilla y León, con una población tan escasa y envejecida, la/s TIC suponen una herramienta imprescindible para permitir la fijación de la población en estas localidades, con la utilización de las TIC para la prestación de servicios en línea; además, habilitará el posible incremento de la actividad económica en estos municipios y el incremento de población a otros colectivos que puedan poner en red su actividad económica o profesional.

Por ello, el futuro del acceso a Internet está centrado en el despliegue de redes fijas ultrarrápidas (que soporten velocidades superiores a los 100 Mbps), y el de las redes móviles de comunicaciones a través del Plan Nacional de 5G (“Consulta pública sobre el Programa de extensión de la Banda ancha de nueva generación (PEBA-NGA) en el período 2019-2021”), que persigue ahora la construcción de la Sociedad del Gigabit.

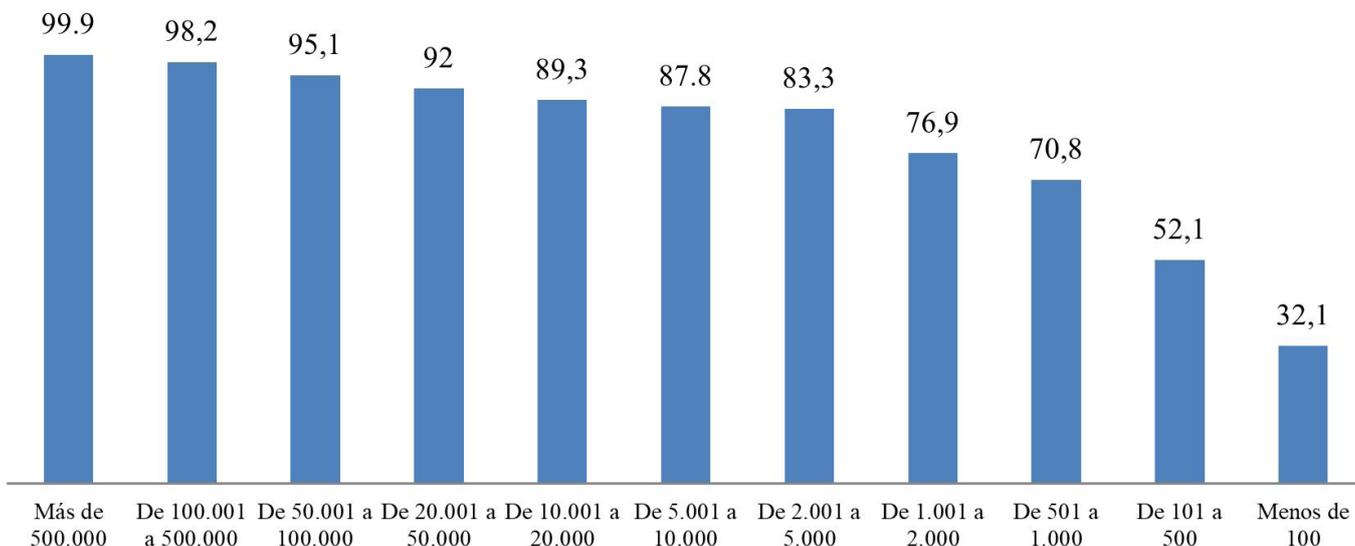
En el ámbito de este estudio, el hipotético acceso a las redes ultra rápidas situaría a las pequeñas poblaciones en igualdad de condiciones a las que disfrutaban las áreas urbanas, democratizando el acceso a la información, facilitando a los ciudadanos la plena disponibilidad de los servicios de bienestar, como la sanidad, la educación o la cultura, y ofreciendo a las empresas el acceso a los mercados mundiales (Consulta, 2019: 3-4).

Y este no es un problema solo de España, en la UE también existe una importante brecha entre la población de las ciudades y las zonas rurales en la implantación de las redes de comunicación.

Mientras que en los Países Bajos, Alemania, el Reino Unido, Bélgica, Austria y Suecia, las tasas de penetración rural y nacional son idénticas o casi idénticas; sin embargo, en Finlandia, Bulgaria, Portugal, Rumanía y Grecia, donde la absorción rural fija se encuentra entre las más bajas de Europa, existen importantes brechas de 15-18 puntos porcentuales en comparación con la absorción nacional (“Digital Economy and Society Index Report 2018. Connectivity”, 2018).

Si efectuamos una valoración de la implantación de las redes de Internet en España (cobertura \geq 10 Mbits), en función del tamaño del municipio, los resultados son completamente ilustrativos de la enorme brecha que existe con los vecinos que habitan en los municipios más pequeños (Cobertura de Banda ancha en España en el año 2018, 2018: 68-76):

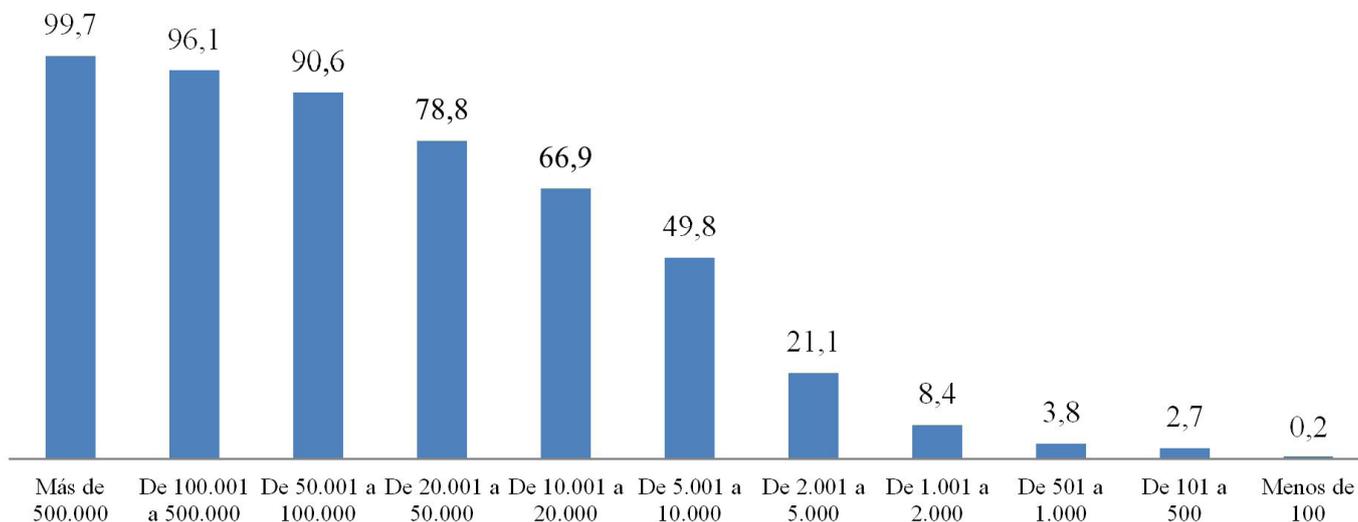
FIGURA 7. PORCENTAJE COBERTURA \geq 10 MBITS POR MUNICIPIOS SEGÚN POBLACIÓN EN ESPAÑA (2018)



Fuente: elaboración propia a partir del “Informe Cobertura de Banda ancha en España en el año 2018”.

Se destaca un descenso importante en la cobertura de Internet a partir de los municipios de 500 habitantes; lo cual es aún más significativo en las redes de más de 100 Mbits, que tiene un acusado descenso en los municipios de menos de 5.000 habitantes, fundamentalmente en los rurales, con una población de menos de 2.000 habitantes. De esta forma, la situación es la siguiente:

FIGURA 8. PORCENTAJE COBERTURA \geq 100 MBITS POR MUNICIPIOS SEGÚN POBLACIÓN EN ESPAÑA (2018)



Fuente: elaboración propia a partir "Informe Cobertura de Banda ancha en España en el año 2018".

Los datos desagregados para la Comunidad de Castilla y León, y en relación con el resto de las Comunidades Autónomas no resultan especialmente ilusionantes; Castilla y León se encuentra por debajo de la media nacional. Mucho es el camino que aún queda por recorrer, pues esta Comunidad está por debajo de la media nacional en 15 puntos en cobertura de redes de \geq 100 Mbits.

De esta forma, la tabla que refleja la situación de la cobertura de Internet es la siguiente:

TABLA 3. PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON COBERTURA DE INTERNET

| Comunidad Autónoma | \geq 2 Mbps | \geq 10 Mbps | \geq 30 Mbps | \geq 100 Mbps |
|--------------------|---------------|----------------|----------------|-----------------|
| Castilla y León | 97,61 % | 96,58 % | 71,65 % | 65,38 % |
| Media Nacional | 97,59 % | 92,52 % | 85,07 % | 80,87 % |

Fuente: "Informe Cobertura de Banda ancha en España en el año 2018".

Y en lo que se refiere al porcentaje de población que puede utilizar Internet en las diversas provincias de Castilla y León, la situación es la siguiente:

TABLA 4. PORCENTAJE DE POBLACIÓN POR PROVINCIA CON COBERTURA DE INTERNET EN CASTILLA Y LEÓN

| Provincia | \geq 2 Mbps | \geq 10 Mbps | \geq 30 Mbps | \geq 100 Mbps |
|-----------|---------------|----------------|----------------|-----------------|
| Ávila | 97,00 % | 82,57 % | 52,59 % | 41,11 % |
| Burgos | 96,58 % | 86,26 % | 76,29 % | 70,39 % |
| León | 96,85 % | 81,45 % | 65,98 % | 62,09 % |
| Palencia | 97,78 % | 85,68 % | 68,61 % | 64,30 % |

| Provincia | ≥ 2 Mbps | ≥ 10 Mbps | ≥ 30 Mbps | ≥ 100 Mbps |
|-----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Salamanca | 98,21 % | 87,64 % | 75,84 % | 65,69 % |
| Segovia | 97,60 % | 86,60 % | 60,44 % | 50,83 % |
| Soria | 95,04 % | 81,58 % | 65,44 % | 58,05 % |
| Valladolid | 99,67 % | 95,19 % | 86,25 % | 83,58 % |
| Zamora | 96,26 % | 80,91 % | 59,60 % | 49,22 % |
| TOTAL NACIONAL | 97,59 % | 92,52 % | 85,07 % | 80,87 % |

Fuente: “Informe Cobertura de Banda ancha en España en el año 2018”.

La situación evidencia que en todas las provincias de Castilla y León la conexión a Internet, en las velocidades de descarga de ≥ 10 Mbits, ≥ 30 Mbits y ≥ 100 Mbits, se encuentra por debajo de la media nacional, a excepción de la provincia de Valladolid, y con un acusado nivel porcentual, en ocasiones de hasta casi un descenso de 40 %. En definitiva, la situación en Castilla y León es de una desesperante ausencia de implantación real y efectiva de las medidas para combatir la despoblación. Mientras, y por mucho que se teje y desteje el «ovillo de Penélope», sigue agravándose el problema; habrá que actuar ya para poner fin a esta dilatada espera, pues como nos ilustrase Homero en “La Odisea”:

Oídme, mis ilustres pretendientes, los que habéis caído sobre esta casa para comer y beber de continuo durante la prolongada ausencia de mi esposo, sin poder hallar otra excusa que la intención de casaros conmigo y tenerme por mujer. Ea, pretendientes míos, os espera este certamen: pondré aquí el gran arco del divino Ulises, y aquel que más fácilmente lo maneje, lo tienda y haga pasar una flecha por el ojo de las doce segures, será con quien yo me vaya, dejando esta casa á la que vine doncella, que es tan hermosa, que está tan abastecida, y de la cual me figuro que habré de acordarme aun entre sueños. (...) 404. Mas el ingenioso Ulises, tan luego como hubo tentado y examinado el gran arco por todas partes, cual un hábil citarista y cantor tiende fácilmente con la clavija nueva la cuerda formada por el retorcido intestino de una oveja que antes atara del uno y del otro lado: de este modo, sin esfuerzo alguno, armó Ulises el grande arco. (Homero, 1910: 286-293).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALARIO TRIGEROS, M.; MOLINERO HERNANDO, F.; MORALES PRIETO, E. (2018): “La persistencia de la dualidad real y el valor de la nueva ruralidad en Castilla y León (España)”, en *Investigaciones Geográficas*, núm. 70, págs. 9-30. DOI: <https://doi.org/10.14198/INGEO2018.70.01>.
- BELLO PAREDES, S. A. (2010): “La situación de las Entidades locales en los Estatutos de Autonomía reformados: especial referencia al marco estatutario de Castilla y León”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 20, págs. 345-380. URL: <https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/Publicacion/1265032448602/Redaccion>.
- BELLO PAREDES, S. A. (2015): “Las entidades locales menores en Castilla y León: ¿Réquiem o revitalización?”, en MERINO ESTRADA, V.; RIVERO ORTEGA, R. (dirs.): *Derecho Local de Castilla y León*, págs. 207-237. Madrid: lustel.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A. (2015): “La fusión de municipios, único instrumento de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local para la modificación de la planta municipal: una oportunidad perdida”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*. Nueva Época, núm. extraordinario, págs. 47-58. DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.v0iExtra.10222>.
- CARBONELL PORRAS, E. (2013): “La planta local: análisis general y perspectivas de reforma”, en DÍEZ SÁNCHEZ, J. J. (coord.): *La planta del Gobierno Local: Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, págs. 17-59. Alicante 8 y 9 de febrero de 2013. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- CARBONELL PORRAS, E. (2018): “La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*. Nueva Época, núm. 9, págs. 5-19. DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.v0i9.10513>.
- COMISIÓN EUROPEA (2019): *The Digital Economy and Society Index (DESI). Report 2018. Connectivity*. Fecha de consulta: 13-09-2019. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>.

- COMPANY VÁZQUEZ, A. M. (2012): “La ordenación del territorio en la Comunidad de Castilla y León y su sistema de planeamiento territorial, en especial, las directrices de ordenación del territorio y las directrices de ámbito subregional”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 27, págs. 1-51. URL: https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/_/1284222328704/Redaccion.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (2013): “Reforma de la Administración local. Una oportunidad de modificar la planta que no se puede perder”, en *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, núm. 157, págs. 11-19.
- DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTOS Y ESTADÍSTICA DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2019): *Evolución de la población por provincia, Castilla y León y España. 2001-2018*. Fecha de consulta: 13-09-2019. URL: <https://estadistica.jcyl.es/web/es/estadistica.html>.
- HOMERO (1910): *La Odisea*. SEGALÁ Y ESTALELLA, L. (trad.). Barcelona: Montaner y Simón.
- LLOP, J. M.^a; IGLESIAS, B. M.; VARGAS, R.; BLANC, F. (2019): “Las ciudades intermedias: concepto y dimensiones”, en *Ciudades*, núm. 22, págs. 23-43. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.22.2019.23-43>.
- MARTÍN MATEO, R.; SOSA WAGNER, F. (1999): “Cincuenta años en la Administración Local”, en *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 150, págs. 285-316. URL: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=148&IDA=24268>.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L. (2006): “Cooperación y subsidiariedad intermunicipal”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 302, págs. 61-76. DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.vi302.9317>.
- MOLINA DE LA TORRE, I. (2019): “La despoblación en España: un análisis de la situación”, en *Instituto de Derecho Público de Barcelona (IDP)*. Fecha de consulta: 13-09-2019. URL: <http://idpbarcelona.net/docs/foro/despoblacion.pdf>.
- PONS PORTELLA, M. (2016): “La población mínima de los nuevos municipios: estado de la cuestión tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*. Nueva Época, núm. 5, págs. 106-119. DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.v0i5.10353>.
- PRIETO SARRO, I.; LÓPEZ TRIGAL, L. (1999): “Evolución demográfica reciente y ordenación del territorio en Castilla y León”, en *Revista de Investigación Económica y Social de Castilla y León*, núm. 1, págs. 87-102.
- QUINTANA LÓPEZ, T. (2006): “Algunas cuestiones sobre la vertebración administrativa”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. extraordinario. El Pacto Local, págs. 217-243. URL: <https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/Publicacion/1212577533405/Redaccion>.
- QUINTANA LÓPEZ, T. (2014): “Debate previo a la reforma de la legislación del Estado de Régimen Local”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.); CASARES MARCOS, A. B. (coord.): *La reforma del Régimen Local*, págs. 23-71. Valencia: Tirant lo Blanch.
- ROMANO, S. (1911): “Decentramiento administrativo”, en PASQUALE STANISLAO, M. (dir.): *Enciclopedia Giuridica Italiana*, vol. IV, parte I-II-III, págs. 356-434. Milán: Società Editrice Libreria.
- SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y LA AGENDA DIGITAL (2019): *Informe cobertura de banda ancha en España en el año 2018*. Fecha de consulta: 13-09-2019. URL: <https://avancedigital.gob.es/banda-ancha/cobertura/Paginas/informes-cobertura.aspx>.
- SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y LA AGENDA DIGITAL (2019): *Consulta pública sobre el programa de extensión de la banda ancha de nueva generación (PeBA-NGA) en el período 2019-2021*. Fecha de consulta: 13-09-2019. URL: <https://avancedigital.gob.es/es-es/Participacion/Paginas/Cerradas/PEBA-NGA-2019-2021.aspx>.
- SOSA WAGNER, F. (2009): “Creación, fusión y supresión de municipios. El ejemplo alemán y la necesidad de un nuevo mapa municipal en el marco de las competencias de las Comunidades Autónomas”, en RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (coord.): *Reformar la Administración Territorial: municipios eficientes y viables*, págs. 69-98. Oleiros, La Coruña: Netbilo.
- SOSA WAGNER, F.; DE MIGUEL GARCÍA, P. (1987): *Creación, supresión y alteración de los términos municipales*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local.
- DE LA VALLINA VELARDE, J. L. (1961): “La desconcentración administrativa”, en *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 35, págs. 75-138. URL: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=35&IDA=22172>.



El Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y el ciclo político: incidencia económica desde una doble perspectiva

The Tax on Capital Transfers and Documented Legal Acts and the political cycle: economic incidence from a double perspective

M.^a Ángeles Ortega Almón
Universidad de Granada (España)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0374-637X>
maortega@ugr.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora Titular del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Granada. Sus líneas de investigación se centran en el campo de la economía del sector público, y más específicamente en: empresa pública y privatizaciones; financiación autonómica; impuestos medioambientales e Imposición sobre la riqueza.

Teresa Jesús Vílchez Ortiz
Universidad de Granada (España)
teviort@ugr.es

NOTA BIOGRÁFICA

Responsable de Negociado del CSIRC-Administración, Servicio Central de Informática de la Universidad de Granada. Máster en Dirección y Gestión Pública de la Universidad de Granada. Su línea de investigación se centra en la imposición sobre la riqueza.

Araceli Rojo Gallego-Burin
Universidad de Granada (España)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8714-3693>
gallegoburin@ugr.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora de Economía y Organización de Empresas en la Universidad de Granada. Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Granada. Acreditada como profesora ayudante doctora. Licenciada en Derecho, Administración y Dirección de Empresas e Investigación y Técnicas de Mercado. Sus líneas de investigación se centran en: Imposición medioambiental y sobre la riqueza; la gestión de proveedores.

RESUMEN

El *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados* (ITPAJD) es un impuesto que grava la riqueza. Su recaudación está cedida a las CC.AA que tienen capacidad normativa para modificar los elementos básicos que determinan la *deuda tributaria del contribuyente*. Este trabajo pretende realizar una comparación de la normativa propia de las CC.AA de Régimen Común del *Impuesto*

(modalidades TPO y AJD), analizando la evolución de los *tipos impositivos y bonificaciones* con el objetivo de contrastar su evolución durante los periodos pre-electorales y post-electorales, en función de la configuración política del parlamento de cada comunidad autónoma. Asimismo, se analiza su incidencia económica desde una doble perspectiva, la del *sujeto activo* y la del *sujeto pasivo* del Impuesto. Es decir, tanto su incidencia presupuestaria en cada comunidad autónoma, como la incidencia sobre la *deuda tributaria* en función de la residencia de los *contribuyentes*, con el fin de demostrar las desigualdades territoriales que puedan generar dicho tributo (en sus dos modalidades) y la posible competencia fiscal entre comunidades, dependiendo del ciclo político.

PALABRAS CLAVE

ITPAJD; tipos impositivos; bonificaciones; deuda tributaria; CC.AA; ciclo político; recaudación.

ABSTRACT

The *Tax on Capital Transfers and Documented Legal Acts* (TCTDLA) is a Spanish type of wealth tax. Its tax income is transferred to the Autonomous Communities, which have the regulatory capacity to modify the basic determinants of the *taxpayer's tax debt*. In this work, a comparison is made of the TCTDLA regulations (specifically its *tax credits* and *tax rates*) in each Autonomous Community with the aim of analysing their evolution during the pre-electoral and post-electoral periods, taking into account the political configuration of each Autonomous Parliament. Likewise, its economic impact is analyzed from the *taxable person* perspective and also from the *active subject* one. That is to say, its budgetary impact in each Autonomous Community is analyzed, as well as its incidence on *taxpayer's tax debt*, according to their *tax domicile*, in order to demonstrate the territorial inequalities that can generate said tax and the possible tax competition between Communities, depending on the political cycle.

KEYWORDS

Tax on Capital Transfers and Documented Legal Acts; tax rates; tax credits; tax debt; Autonomous Communities; political cycle; tax collection.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL ITPAJD. 2. INCIDENCIA PRESUPUESTARIA DEL ITPAJD EN LAS CC.AA DE RÉGIMEN COMÚN. 3. EL ITPAJD Y LA *DEUDA TRIBUTARIA* DEL *SUJETO PASIVO* POR CC.AA DE *RÉGIMEN COMÚN*: ¿DESIGUALDADES TERRITORIALES? 4. EL ITPAJD Y EL CICLO POLÍTICO EN LAS CC.AA DE RÉGIMEN COMÚN. CONCLUSIONES. ANEXO I. RESULTADOS ELECTORALES DE LAS CC.AA DE RÉGIMEN COMÚN (2011-2018). REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

Los impuestos que gravan la riqueza, afectan de forma sensible a dos importantes objetivos económicos: la redistribución de la renta y de la riqueza y la formación de capital. En España, dicha recaudación se realiza a través del *Impuesto de Bienes Inmuebles* (IBI, impuesto municipal), el *Impuesto de Patrimonio* (IP), el *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones* (ISD) y del *Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados* (ITPAJD). De estos tres últimos tributos, las CC.AA tienen cedidas capacidades normativas y aspectos básicos determinantes de la *deuda tributaria* (*mínimos exentos, tipos impositivos, deducciones y bonificaciones*), lo que ha generado una disparidad normativa que, a su vez, está dando lugar a notorias desigualdades entre los ciudadanos a la hora de tributar, según sea su lugar de residencia.

El *Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados* es un impuesto que grava las transmisiones de bienes y derechos *inter vivos*, complementando así al *Impuesto sobre el Valor Añadido* (IVA), con la diferencia de que el IVA se aplica cuando la persona que transmite el bien o derecho es una empresa o profesional, y el ITPAJD cuando se transmite entre particulares. Es un tributo de naturaleza indirecta que grava tres modalidades de actos jurídicos o contratos liquidables: las *Transmisiones Patrimoniales Onerosas* (TPO), los *Actos Jurídicos Documentados* (AJD) y las *Operaciones Societarias* (OS). De los dos primeros (TPO y AJD), las CC.AA tienen competencias normativas.

Los efectos de la persistente crisis económica de estos últimos años, junto con la caída de la recaudación provocada por éstos, unido todo ello a la necesidad de cumplir con el objetivo de déficit, ha llevado a algunas Comunidades a incrementar los *tipos impositivos* en algunas modalidades, a la vez que otras los disminuían o los mantenían en el tipo estatal, dependiendo en ambos casos, tal como se quiere demostrar a lo largo de este trabajo, de intereses electoralistas provocados por los ciclos políticos.

El objetivo principal de esta investigación, es realizar una comparación de la normativa propia de las CC.AA de régimen común del *Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados*, en las dos modalidades (TPO y AJD) cedidas a las CC.AA, y ver cómo ha evolucionado ésta en los elementos básicos determinantes de la *deuda tributaria* del *contribuyente*, según la Comunidad, contrastando su evolución durante los periodos pre-electorales y post-electorales, de acuerdo con la configuración política del Parlamento de cada Comunidad. Asimismo, se pretende analizar y comparar el resultado en la carga tributaria de dichos impuestos condicionada por los *tipos impositivos*, *bonificaciones* y *deducciones*, propias de cada Comunidad Autónoma, en función del lugar de residencia de los *sujetos pasivos*, con el fin de demostrar las desigualdades territoriales que pueda generar su aplicación, y la posible competencia fiscal entre Comunidades, dependiendo del ciclo político.

En definitiva, se analiza la incidencia económica de este *impuesto* desde dos perspectivas, la del *sujeto activo* (CC.AA) y la del *sujeto pasivo* (contribuyente). Desde la perspectiva del *sujeto activo*, es decir, su incidencia presupuestaria, se analiza la evolución de la recaudación de este impuesto y su peso sobre *los tributos no sujetos a liquidación* y sobre la recaudación total de las CC.AA de régimen común, desde unos años antes del estallido de la burbuja inmobiliaria hasta el año 2016, último disponible. Para analizar la incidencia económica desde la perspectiva del *contribuyente*, se plantean dos supuestos prácticos (sobre el ITPO y el IAJD) que tratan de poner de manifiesto las diferentes cargas contributivas que un mismo *sujeto pasivo* debe de afrontar, por un mismo *hecho imponible*, según su lugar de residencia. Por último, se lleva a cabo un estudio comparativo, donde se pretende comprobar la relación de los cambios políticos y la incidencia tributaria que éstos han provocado en las distintas CC.AA. Para finalizar, se abordan las conclusiones principales del trabajo. Se ha incluido un Anexo que recoge la composición parlamentaria de las CC.AA de régimen común, así como los gobiernos resultantes de las convocatorias de elecciones autonómicas celebradas entre los años 2011 y 2018.

Las principales fuentes de información que se han utilizado para la realización de este trabajo son: las Memorias de la Administración Tributaria y de la Intervención General de la Administración del Estado, las Cuentas Generales de las CC.AA, la legislación estatal y autonómica del ITPAJD, las páginas webs de las Consejerías de Hacienda de las CC.AA de régimen común y la web de la Junta Electoral Central (JEC).

1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL ITPAJD

El *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados* se encuentra regulado por el Real Decreto Legislativo 1/1993¹, de 24 de septiembre y desarrollado por el Real Decreto 828/1995², de 29 de mayo. Podríamos decir que en él existen tres impuestos diferentes agrupados en un solo título. Así nos encontramos con el *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas* (TPO), el *Impuesto sobre Operaciones Societarias* (OS) y el *Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados* (AJD). Dada la existencia de características comunes a los tres y por razones históricas, el legislador optó por la denominación de un solo título integrador. De ahí que a cada uno de ellos se le atribuya la denominación de «modalidades» del impuesto, distinguiendo así las tres formas de gravamen.

Se trata de un impuesto de naturaleza indirecta el cual se devenga en el momento de realizar la transacción. El ITPAJD es un Impuesto estatal cuyo rendimiento está cedido al 100% a las CC.AA, quienes tienen competencias normativas³ a la vez que reguladoras sobre la gestión y liquidación del mismo. Las CC.AA

¹ Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Publicado en el *BOE* núm. 251, de 20 de octubre de 1993. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1993-25359>.

² Real Decreto 828/1995, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Publicado en el *BOE* núm. 148, de 22 de junio de 1995, páginas 18.762 a 18.786 (25 págs.). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-15071>.

³ LOFCA: Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.

pueden aprobar deducciones y bonificaciones de la cuota y modificación de los tipos de gravamen. Cuando las Comunidades ejercen su poder normativo sobre este tributo, generalmente lo utilizan para aplicar un aumento del tipo de gravamen. Además suelen establecer un tipo reducido especial aplicable a determinadas categorías de los hechos imposables.

Para el ITPAJD existe una tarifa estatal que cualquier Comunidad Autónoma puede utilizar para su liquidación, aunque en el marco de sus competencias, la mayoría de ellas han establecido unas tarifas propias aplicables a la liquidación del mismo.

En la tabla 1, se refleja, como ejemplo de ello, los distintos tipos de la modalidad de Transmisiones Patrimoniales que las Comunidades están aplicando en el 2019, según el objeto del bien o derecho a transmitir. Como se puede observar, existen notables diferencias entre las distintas Comunidades con respecto a los tipos impositivos que cada una de ellas aplica para los casos que se muestran en la tabla. Los tipos impositivos que más varían entre las Comunidades son los que se aplican a la transmisión de bienes inmuebles (así como en la constitución y cesión de derechos reales sobre los mismos, excepto los de garantía), que oscilan entre el 6% y el 11%. Por ejemplo, mientras que la Comunidad de Madrid mantiene el tipo de gravamen que coincide con el de regulación estatal (6%), las Comunidades de Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Islas Baleares, Cataluña y Extremadura aplican un tipo de gravamen progresivo en función del valor del inmueble, utilizando diferentes tramos. Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia, Región de Murcia, La Rioja y C. Valenciana han fijado tipos proporcionales superiores al 6% que establece la normativa estatal.

TABLA 1. TIPOS DE GRAVAMEN EN FUNCIÓN DE LA MODALIDAD DEL ITP POR CC.AA DE RÉGIMEN COMÚN, EN EL AÑO 2019

| Comunidad autónoma | Transmisiones Patrimoniales Onerosas | | | |
|--------------------|--------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|
| | Transmisión de Bienes Inmuebles | Transmisión de Bienes Muebles y Semovientes | Concesiones Administrativas | Arrendamientos de Muebles e Inmuebles |
| ESTATAL | 6% | 4% | 4% | Tabla progresiva |
| Andalucía | Del 8% al 10% | E | E | E |
| Aragón | Del 8% al 10% | E | E | E |
| P. de Asturias | Del 8% al 10% | E | E | E |
| I. Baleares | Del 8% al 11% | 1% | E | E |
| Canarias | 6,50% | 5,50% | 7,00% | E |
| Cantabria | 10% | 8% | 10% | Bonificación del 99% |
| Castilla y León | 8% | 5% | 7% | E |
| Castilla-La Mancha | 9% | 6% | 9% | E |
| Cataluña | Del 10% al 11% | 5% | E | E |
| Extremadura | Del 8% al 11% | 6% | 8% | E |
| Galicia | 10% | 8% | E | E |
| C. de Madrid | 6% | E | E | E |
| R. de Murcia | 8% | E | E | E |
| La Rioja | 7% | 4% | 7% | E |
| C. Valenciana | 10% | 6% | E | E |

Fuente: Consejo General de Economistas (2019) y elaboración propia.

Nota: E= Tarifa Estatal.

2. INCIDENCIA PRESUPUESTARIA DEL ITPAJD EN LAS CC.AA DE RÉGIMEN COMÚN

Los recursos con los que cuentan las CC.AA para su financiación, con el vigente modelo de financiación autonómica, provienen de dos grupos de ingresos: *fuentes tributarias* y *fuentes no tributarias*. Dentro del primer grupo, se encuentran los *tributos* totalmente *cedidos* a las CC.AA para su gestión y recaudación como son el *Impuesto de Sucesiones y Donaciones* (ISD), el *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados* (ITPAJD), el *Impuesto sobre el Patrimonio* (IP) cedido a las CC.AA a partir del 2012, los *Impuestos Especiales sobre determinados Medios de Transporte* y los *tributos sobre el Juego*.

En la Tabla 2 se recoge la actividad recaudatoria del ITPAJD en las CC.AA de régimen común, en el año 2017, último disponible, así como el peso que dicho tributo representa sobre el total de los *tributos cedidos*, y sobre los *Ingresos Tributarios Totales* de éstas, en ese mismo año.

TABLA 2. RECAUDACIÓN POR CC.AA DEL ITPAJD EN EL AÑO 2017 Y PESO DE DICHO IMPUESTO SOBRE EL TOTAL DE LOS TRIBUTOS CEDIDOS Y SOBRE EL TOTAL DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA (EN MILES DE EUROS Y EN PORCENTAJES)

| Comunidad autónoma | ITPAJD | | Total tributos cedidos | Total tributos | Peso del ITPAJD sobre los tributos Cedidos | Peso del ITPAJD sobre los tributos totales |
|--------------------|------------------|------------------|------------------------|----------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------------|
| | TPO | AJD | | | | |
| Andalucía | 1.058.358 | 389.809 | 2.045.084 | 14.315.509,01 | 70,81 | 10,12 |
| Aragón | 113.382 | 56.243 | 425.795 | 3.289.798,05 | 39,84 | 5,16 |
| P. de Asturias | 83.909 | 26.401 | 253.101 | 2.286.427,72 | 43,58 | 4,82 |
| I. Baleares | 508.465 | 110.205 | 816.631 | 3.204.518,99 | 75,76 | 19,31 |
| Canarias | 235.564 | 61.770 | 425.648 | 1.751.472,31 | 69,85 | 16,98 |
| Cantabria | 71.002 | 22.519 | 162.351 | 1.365.645,69 | 57,60 | 6,85 |
| Castilla y León | 182.464 | 75.155 | 544.103 | 5.270.973,92 | 47,35 | 4,89 |
| Castilla-La Mancha | 198.617 | 89.642 | 417.473 | 3.698.799,66 | 69,05 | 7,79 |
| Cataluña | 1.474.235 | 459.187 | 3.069.452 | 20.265.576,56 | 62,99 | 9,54 |
| Extremadura | 64.056 | 28.568 | 158.087 | 1.736.395,47 | 58,59 | 5,33 |
| Galicia | 178.690 | 73.030 | 511.267 | 5.515.424,03 | 49,23 | 4,56 |
| C. de Madrid | 1.005.160 | 366.616 | 1.928.933 | 19.139.563,35 | 71,12 | 7,17 |
| R. de Murcia | 132.420 | 60.940 | 306.702 | 2.641.672,78 | 63,04 | 7,32 |
| La Rioja | 26.231 | 6.204 | 68.551 | 690.355,23 | 47,32 | 4,70 |
| C. Valenciana | 826.815 | 225.009 | 1.585.980 | 10.410.142,41 | 66,32 | 10,10 |
| Total | 6.159.368 | 2.051.298 | 12.719.158 | 95.582.275,19 | 64,55 | 8,59 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública y elaboración propia.

La recaudación del ITPAJD en el conjunto de CC.AA tiene un gran peso sobre la recaudación de los *tributos cedidos*, constituyendo un 64,55 % del total de dicha recaudación, en el año 2017. Este alto porcentaje tiene su principal protagonista en la modalidad de TPO, la cual supone casi la mitad de la recaudación de los Impuestos Cedidos. Sin embargo, su importancia sobre la recaudación tributaria total es bastante más modesta, representando solo el 8,59 % de la recaudación total.

La Comunidad que más recauda por este impuesto es Cataluña (1.933,42 millones de euros) seguida por Andalucía (1.448,17 millones de euros). Entre las que menos ingresa está La Rioja, con una recaudación de 32,435 millones de euros, seguida por Extremadura con 92,62 millones de euros. Las Comunidades que mayor peso han tenido sobre la recaudación de los *tributos cedidos* han sido Islas Baleares y Comunidad

de Madrid (75,76 % y 71,12 %, respectivamente), frente a Aragón que ha sido la que representa el menor peso con un 39,84 %. Respecto al peso sobre la recaudación total, las Islas Baleares (19,31 %) encabezan la recaudación, y en el lado opuesto, se encuentra Galicia, con solo un peso del 4,56 %.

En la Figura 1, se puede apreciar la evolución comparativa del ITPAJD, desglosando y diferenciando la recaudación de este tributo, en la modalidad de *Transmisiones Patrimoniales* y la modalidad de *Actos Jurídicos Documentados*, así como del total de los *tributos no sujetos a liquidación* y del total de los *tributos cedidos (total o parcialmente)* a las CC.AA de régimen común, durante el periodo 2006 a 2016, en euros constantes y utilizando como año base 2015.

Tanto la recaudación de los *tributos cedidos no sujetos a liquidación* como la de los impuestos en la modalidad de TP y AJD siguen una evolución paralela de descenso, tocando fondo en el 2009 la modalidad de AJD y TP en 2011, como se puede observar, de forma clara, en la Figura 1. Como se aprecia, los periodos de recuperación en la recaudación tributaria, tienen como claros protagonistas a los *tributos sujetos a liquidación*, los cuales han servido de multiplicadores de dicha recaudación pero de forma heterogénea, en unos años de plena crisis económica y en los que el efecto que se esperaría de ellos es totalmente contrario a lo acaecido. Sin embargo, a partir del año 2009 aumentan el total de recursos tributarios del conjunto de CC.AA de régimen común. Este protagonismo de los tributos sujetos a liquidación, en este período inmediato posterior a la crisis, tiene su origen en la reforma del sistema de financiación de las CC.AA de régimen común que tuvo lugar en el 2009, y cuyo marco legislativo se materializa en la Ley 22/2009 de 18 de diciembre⁴, siendo el que está vigente hoy día.

FIGURA 1. EVOLUCIÓN COMPARATIVA DE LA RECAUDACIÓN DE ITP, IAJD, TRIBUTOS NO SUJETOS A LIQUIDACIÓN Y POR TRIBUTOS TOTALES CEDIDOS A LAS CC.AA (2006-2016) (EUROS CONSTANTES 2015)



Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

El actual modelo comenzó a surtir efectos el 1 de enero de 2009, en plena recesión, pero con una dotación generosa, que se financió vía endeudamiento. El nuevo modelo pretendía mayor corresponsabilidad fiscal, para lo cual se aumentaron los porcentajes de cesión de los tributos parcialmente cedidos a las Comunidades Autónomas, al tiempo que se incrementaron sus competencias normativas para reforzar su autonomía financiera. De este modo, si con el modelo anterior el 70 % de todos los recursos de las regiones procedía de los impuestos cedidos parcial o totalmente por el Estado, con el nuevo sistema, este porcentaje pasó a rondar el 90 %.

Con el nuevo modelo de financiación de 2009, el porcentaje de cesión a las CC.AA del IRPF pasa del 33 % al 50 %; en el IVA pasa del 35 % al 50 %. De igual forma, los *Impuestos Especiales de Fabricación (Cerveza, Vino y bebidas fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Labores del Tabaco e Hidrocarburos)* pasan del 40 % de cesión al 58 %. El aumento del porcentaje de cesión del IVA tuvo

⁴ Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-20375>.

un segundo efecto sobre la recaudación de las CC.AA el 1 de septiembre de 2012, cuando se incrementó el tipo general del IVA pasando del 18 % al 21 %, el tipo reducido pasó del 8 % al 10 %, dejando el tipo superreducido en el 4 %, aunque algunos grupos de productos, pasaron del tipo reducido o superreducido al general, como por ejemplo, el material escolar, que se elevó al 21 %⁵.

TABLA 3. VARIACIÓN PORCENTUAL DE LA RECAUDACIÓN DE LOS TRIBUTOS CEDIDOS SUJETOS A LIQUIDACIÓN Y DEL ITPAJD (2008-2016) (PORCENTAJES)

| Períodos | 2008-2009 | 2009-2010 | 2010-2011 | 2011-2012 | 2012-2013 | 2013-2014 | 2014-2015 | 2015-2016 |
|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| VAR IVA | -0,14 | 46,24 | 0,44 | 2,36 | 2,91 | 8,17 | 7,35 | 4,21 |
| VAR IRPF | 40,73 | -2,71 | 0,68 | -5,63 | 1,07 | 2,61 | 5,77 | 4,56 |
| VAR IIEE | 37,66 | 2,57 | -3,93 | -3,38 | 5,72 | 1,22 | 1,81 | 1,19 |
| VAR ITPAJD | 32,31 | 10,88 | -0,22 | -2,70 | 1,51 | 4,55 | 6,37 | 2,18 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

Por tanto, se puede considerar que en el periodo posterior a la crisis, la importancia recaudatoria de los *tributos cedidos no sujetos a liquidación* y más específicamente el ITPAJD ha sido mínima, en comparación con la obtenida por los impuestos sujetos a liquidación. Así en 2006, el ITPAJD constituía el 22,79 % del total de la recaudación por tributos, mientras que en 2016 se comprueba como el ITPAJD constituye solamente un 7,60 % de la recaudación tributaria total conseguida por las CC.AA de régimen común.

3. EL ITPAJD Y LA DEUDA TRIBUTARIA DEL SUJETO PASIVO POR CC.AA DE RÉGIMEN COMÚN: ¿DESIGUALDADES TERRITORIALES?

Con el objetivo de mostrar las diferencias más significativas que se producen en el pago del *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados*, al que se sometería un mismo sujeto pasivo según la Comunidad Autónoma con competencia para recaudar éste y, su evolución en la misma Comunidad en el periodo analizado, a continuación, se plantean varios supuestos prácticos, seleccionando de las dos modalidades posibles del Impuesto, las que tienen una mayor incidencia recaudatoria de este tributo: *Transmisiones Patrimoniales inter vivos* y en el caso de la modalidad de *Actos Jurídicos Documentados*, la constitución de una hipoteca.

En cuanto al pago del *Impuesto de Transmisiones Patrimoniales inter vivos* se parte del supuesto en el que «una ciudadana de 42 años adquiere su primera vivienda habitual de segunda mano a un particular, con un valor real de 150.000 euros».

En la Tabla 4 se recogen los tipos impositivos aplicados a las Transmisiones Patrimoniales de inmuebles, materializándose en la Tabla 5, la deuda tributaria que ha de afrontar un mismo sujeto pasivo, según la Comunidad Autónoma dónde se sitúe su domicilio fiscal y cómo evoluciona dicha deuda a lo largo del periodo analizado.

En las tablas 4 y 5 se puede observar que en el año 2009, casi todas las Comunidades Autónomas de régimen común tenían establecido el mismo *tipo impositivo* (7 %) en la modalidad de *Transmisiones Patrimoniales de inmuebles*, correspondiéndole una deuda tributaria de 10.500€. En consecuencia en dicho año no se aprecian desigualdades territoriales impositivas en la modalidad del TPO entre las distintas Comunidades. Sin embargo, es en el año 2013 donde se pueden observar más cambios, ya que se da un aumento en los *tipos impositivos* y por tanto, en las cuantías de la deuda tributaria a pagar por los *sujetos pasivos*, en dos tercios de las CC.AA. Este incremento de los *tipos impositivos* puede deberse a que en el 2013, la complicada situación presupuestaria y consecuente merma de ingresos en las arcas públicas, como consecuencia

⁵ Entre las subidas más llamativas encontramos: Viviendas, garajes y anexos en las que el tipo impositivo del IVA pasa del 4 % al 10 %; Servicios funerarios; Entradas a espectáculos, zoológicos, conciertos, salas de cine, circos, parques de atracciones o Asistencia sanitaria, dental y curas termales, el tipo de gravamen sube del 8 % al 21 %; las entradas a bibliotecas, archivos, museos, galerías de arte pasa del 8 % al 10 %.

de la gran recesión económica, padecida desde el año 2008, con ello se pretendía corregir o amortiguar el descenso en la recaudación y su impacto en el déficit público de dichas Comunidades.

TABLA 4. EVOLUCIÓN DEL TIPO IMPOSITIVO APLICADO A LAS TRANSMISIONES PATRIMONIALES DE INMUEBLES POR CC.AA (2009-2019) (PORCENTAJES)

| CC.AA/Años | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------------|
| Estatal | 6% | 6% | 6% | 6% | 6% | 6% | 6% | 6% | 6% | 6% | 6% |
| Andalucía | 7% | 7% | 7% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% |
| Aragón | 7% | 7% | 7% | 7% | 7% | 7% | 7% | 8% | 8% | 8% | 8% |
| P. de Asturias | 7% | 7% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% |
| I. Baleares | 7% | 7% | 7% | 7% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% |
| Canarias | 6,50% | 6,50% | 6,50% | 6,50% | 6,50% | 6,50% | 6,50% | 6,50% | 6,50% | 6,50% | 6,50% |
| Cantabria | 7% | 7% | 7% | 7% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 10% | 9% ^a |
| Castilla y León | 7% | 7% | 7% | 7% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% |
| Castilla-La Mancha | 7% | 7% | 7% | 7% | 8% | 8% | 8% | 8% | 9% | 9% | 9% |
| Cataluña | 7% | 7% | 8% | 8% | 8% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% |
| Extremadura | 7% | 7% | 7% | 7% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% |
| Galicia | 7% | 7% | 7% | 7% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% |
| C. de Madrid | 7% | 7% | 7% | 7% | 7% | 6% | 6% | 6% | 6% | 6% | 6% |
| R. de Murcia | 7% | 7% | 7% | 7% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% |
| La Rioja | 7% | 7% | 7% | 7% | 7% | 7% | 7% | 7% | 7% | 7% | 7% |
| C. Valenciana | 7% | 7% | 7% | 7% | 8% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% |

^a En las transmisiones de viviendas que vayan a constituir la vivienda habitual, la C. de Cantabria en 2019 introduce un tipo progresivo entre el 8% y el 10% según la Base Imponible.

Fuente: Elaboración propia.

En los siguientes años, los *tipos impositivos* van sufriendo algunas modificaciones, llegando así al año 2019 en el que ninguna Comunidad Autónoma mantiene el 7% del año 2009, salvo La Rioja, y con la peculiaridad de que la única Comunidad que incluso disminuye su tipo impositivo es la Comunidad de Madrid, estableciendo un 6%.

En el año 2019 los *tipos impositivos* abarcan desde el 6% al 10%, observándose como el tipo impositivo del 8% es el que se ha impuesto entre las Comunidades (concretamente siete de ellas). Los distintos *tipos de gravamen* llevan aparejadas variaciones en las cuotas tributarias a pagar, abarcando éstas desde 9.000€ hasta 15.000€. La diferencia existente entre ambas cantidades (6.000€) refleja la existencia de las desigualdades a las que ha de hacer frente un mismo *sujeto pasivo* por un mismo *hecho imponible* en función de la Comunidad en la que tenga su domicilio fiscal.

TABLA 5. DEUDA TRIBUTARIA A PAGAR POR UN SUJETO PASIVO EN LA MODALIDAD DE TRANSMISIONES PATRIMONIALES DE INMUEBLES POR CC.AA (EN EUROS)

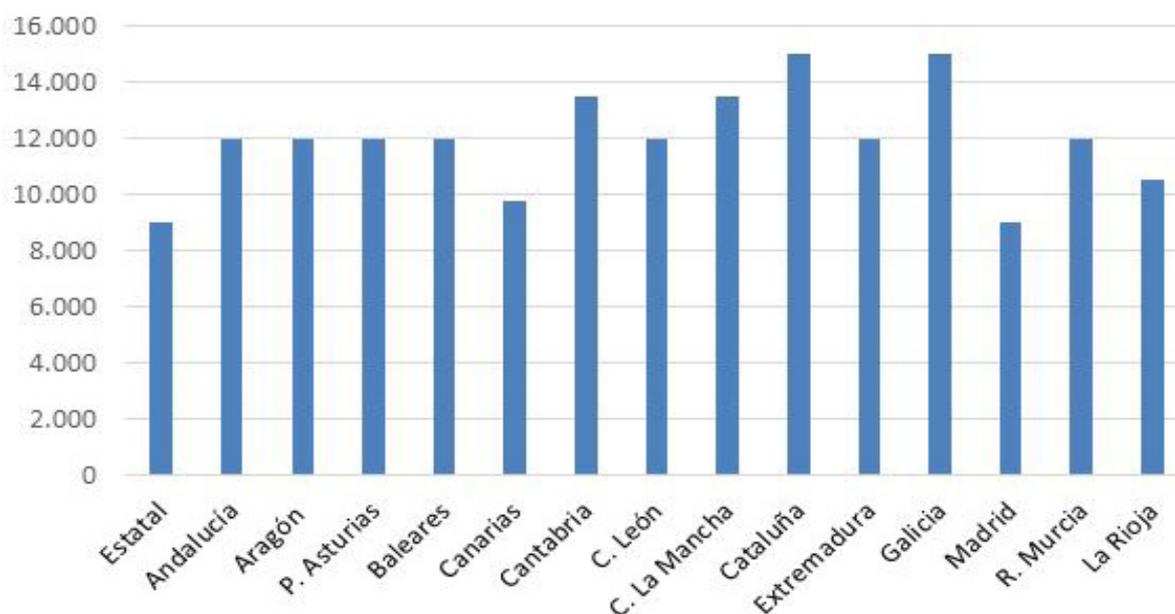
| CC.AA/Años | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Estatal | 9.000 | 9.000 | 9.000 | 9.000 | 9.000 | 9.000 | 9.000 | 9.000 | 9.000 | 9.000 | 9.000 |
| Andalucía | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 |

| CC.AA/Años | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Aragón | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 |
| P. de Asturias | 10.500 | 10.500 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 |
| I. Baleares | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 |
| Canarias | 9.750 | 9.750 | 9.750 | 9.750 | 9.750 | 9.750 | 9.750 | 9.750 | 9.750 | 9.750 | 9.750 |
| Cantabria | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 15.000 | 13.500 |
| Castilla y León | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 |
| Castilla-La Mancha | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 13.500 | 13.500 | 13.500 |
| Cataluña | 10.500 | 10.500 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 15.000 | 15.000 | 15.000 | 15.000 | 15.000 | 15.000 |
| Extremadura | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 |
| Galicia | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 15.000 | 15.000 | 15.000 | 15.000 | 15.000 | 15.000 | 15.000 |
| C. de Madrid | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 9.000 | 9.000 | 9.000 | 9.000 | 9.000 | 9.000 |
| R. de Murcia | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 |
| La Rioja | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 10.500 |
| C. Valenciana | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 10.500 | 12.000 | 15.000 | 15.000 | 15.000 | 15.000 | 15.000 | 15.000 |

Fuente: Elaboración Propia.

Hay que resaltar el hecho de que una variación porcentual de un punto, signifique un aumento a pagar en la cuota tributaria de 1.500€, lo que supone un esfuerzo considerable para un *sujeto pasivo* con una renta media/baja. Respecto a esta circunstancia, hay que destacar el hecho de que en el ejercicio 2019 solamente una Comunidad Autónoma, en este caso Cantabria, rebaja su tipo impositivo en un punto porcentual.

FIGURA 2. DISTRIBUCIÓN DE CUOTAS A PAGAR POR UN MISMO SUJETO PASIVO SEGÚN LA CC.AA EN LA MODALIDAD DE TRANSMISIONES PATRIMONIALES DE INMUEBLES EN EL AÑO (2019) (EN EUROS)



Fuente: Elaboración Propia.

Para el caso de la modalidad de **Actos Jurídicos Documentados**, se parte del supuesto en el que «una ciudadana de 42 años adquiere su primera vivienda habitual de segunda mano, a un particular, con un valor real de 150.000 euros con la consiguiente *constitución de un préstamo hipotecario* para dicha adquisición».

En la Tabla 6 se recogen los *tipos impositivos* aplicados a las *Actos Jurídicos Documentados* por la constitución de una hipoteca sobre la adquisición de un inmueble, materializándose en la Tabla 7 la deuda tributaria que ha de afrontar el *sujeto pasivo* por CC.AA y en el mismo periodo.

Como se puede observar, en la Tabla 6, en el año 2013 se da un aumento casi generalizado de los tipos de gravamen del IAJD, afectando a nueve de las quince CC.AA, al igual que ocurría con el ITP. En este año todas las CC.AA superaban el *tipo Estatal* en el doble o más, salvo Canarias. En el año 2014 se mantienen dichos tipos impositivos, salvo la Comunidad de Madrid que lo disminuye y la Comunidad Valenciana que lo aumenta en tres décimas porcentuales. En el año 2016, solamente Aragón aumenta medio punto porcentual, y en el 2017 Castilla-La Mancha y Extremadura también lo aumentan, un cuarto de punto porcentual.

TABLA 6. EVOLUCIÓN DEL TIPO IMPOSITIVO APLICADO A LOS ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS POR CC.AA, MODALIDAD ACTO NOTARIAL (CONSTITUCIÓN DE UNA HIPOTECA) (2009-2019) (PORCENTAJES)

| Comunidad autónoma | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| ESTATAL | 0,50 % |
| Andalucía | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,20 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % |
| Aragón | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % |
| P. de Asturias | 1,00 % | 1,00 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,20 % |
| I. Baleares | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,20 % |
| Canarias | 0,75 % | 0,75 % | 0,75 % | 0,75 % | 0,75 % | 0,75 % | 0,75 % | 0,75 % | 0,75 % | 0,75 % | 0,75 % |
| Cantabria | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % |
| Castilla y León | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % |
| Castilla-La Mancha | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,25 % | 1,25 % | 1,25 % | 1,25 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % |
| Cataluña | 1,00 % | 1,00 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % |
| Extremadura | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,15 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % |
| Galicia | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % |
| C. de Madrid | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 0,75 % | 0,75 % | 0,75 % | 0,75 % | 0,75 % | 0,75 % |
| R. de Murcia | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % |
| La Rioja | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % |
| C. Valenciana | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % |

Fuente: Elaboración Propia.

En definitiva, se aprecia como en la actualidad los tipos impositivos sobre *Actos Jurídicos Documentados* no han variado mucho desde el año 2013, salvo las cinco Comunidades antes mencionadas, variando sus tipos entre el 0,75% de la Comunidad de Madrid y el 1,50%, que han establecido diez de las quince CC.AA que son objeto de estudio. Por tanto, se observa como de forma mayoritaria, en las CC.AA se triplica el tipo impositivo estatal.

El hecho de que las CC.AA, en general, no hayan elevado sus tipos del impuesto de AJD desde 2013, puede haberse debido a que el número de transacciones notariales se ha visto disminuido y estancado como consecuencia de la crisis, sin que el tímido repunte de nuestra economía en estos últimos años haya conseguido levantar el mercado hipotecario.

Como se observa en la Tabla 7, nuestro sujeto pasivo debería de pagar 750€ por la constitución de su hipoteca de vivienda habitual, si se le aplica el tipo impositivo estatal, sin embargo, ninguna de las CC.AA se ha acogido a este tipo impositivo.

TABLA 7. DEUDA TRIBUTARIA A PAGAR POR UN SUJETO PASIVO POR ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS POR CC.AA MODALIDAD ACTO NOTARIAL (CONSTITUCIÓN DE UNA HIPOTECA) (2009-2019) (EN EUROS)

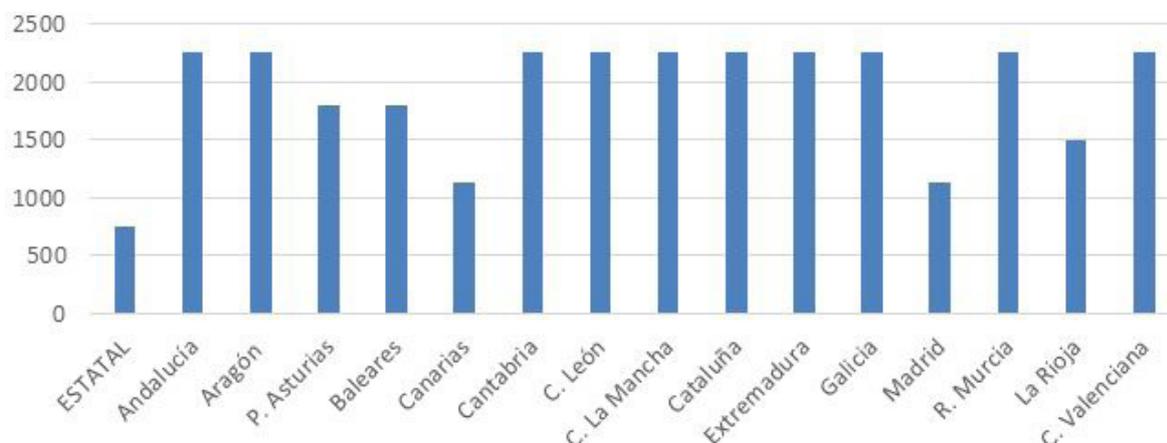
| Comunidad autónoma | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| ESTATAL | 750 |
| Andalucía | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 1.800 | 2.250 | 2.250 | 2.250 | 2.250 | 2.250 | 2.250 | 2.250 |
| Aragón | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 2.250 | 2.250 | 2.250 | 2.250 |
| P. de Asturias | 1.500 | 1.500 | 1.800 | 1.800 | 1.800 | 1.800 | 1.800 | 1.800 | 1.800 | 1.800 | 1.800 |
| I. Baleares | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 1.800 | 1.800 | 1.800 | 1.800 | 1.800 | 1.800 | 1.800 |
| Canarias | 1.125 | 1.125 | 1.125 | 1.125 | 1.125 | 1.125 | 1.125 | 1.125 | 1.125 | 1.125 | 1.125 |
| Cantabria | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 2.250 | 2.250 | 2.250 | 2.250 | 2.250 | 2.250 | 2.250 |
| Castilla y León | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 2.250 | 2.250 | 2.250 | 2.250 | 2.250 | 2.250 | 2.250 |
| Castilla-La Mancha | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 1.875 | 1.875 | 1.875 | 1.875 | 2.250 | 2.250 | 2.250 |
| Cataluña | 1.500 | 1.500 | 1.800 | 1.800 | 2.250 | 2.250 | 2.250 | 2.250 | 2.250 | 2.250 | 2.250 |
| Extremadura | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 1.725 | 1.800 | 1.800 | 1.800 | 1.800 | 2.250 | 2.250 | 2.250 |
| Galicia | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 2.250 | 2.250 | 2.250 | 2.250 | 2.250 | 2.250 | 2.250 |
| C. de Madrid | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 1.125 | 1.125 | 1.125 | 1.125 | 1.125 | 1.125 |
| R. de Murcia | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 2.250 | 2.250 | 2.250 | 2.250 | 2.250 | 2.250 | 2.250 |
| La Rioja | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 1.500 |
| C. Valenciana | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 1.800 | 1.800 | 2.250 | 2.250 | 2.250 | 2.250 | 2.250 | 2.250 |

Fuente: Elaboración Propia.

Como se ha puesto de manifiesto con anterioridad, a día de hoy, existe una gran diferencia entre el impuesto a pagar en la Comunidad de Madrid y Canarias con respecto al resto de Comunidades, aumentando en un 50% su importe en las diez Comunidades que mantienen el tipo impositivo de AJD más alto. Así en la Comunidad de Madrid, un *sujeto pasivo* pagaría la cantidad de 1.125€ por la constitución de una hipoteca, para la compra de su vivienda habitual por una cuantía de 150.000€. Sin embargo, en otras diez Comunidades tendría que pagar 2.250€, por el mismo hecho imponible en concepto de AJD. Con estos datos, se vuelve a constatar las diferencias que supone tributar, por un mismo *hecho imponible*, en las distintas CC.AA.

En la Figura 3 se puede apreciar más claramente las diferencias que se dan a la hora de tributar, por el mismo *hecho imponible*, en Comunidades como Madrid, Canarias o La Rioja, respecto de otras, como Andalucía o Comunidad Valenciana.

FIGURA 3. DISTRIBUCIÓN DE CUOTAS A PAGAR POR CC.AA EN LA MODALIDAD DE ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS POR CONSTITUCIÓN DE HIPOTECA (AÑO 2019) (EN EUROS)



Fuente: Elaboración Propia.

4. EL ITPAJD Y EL CICLO POLÍTICO EN LAS CC.AA DE RÉGIMEN COMÚN

La fuerte crisis económica de los últimos años y consiguiente caída de la recaudación, unido a la necesidad de cumplir el objetivo de déficit ha llevado, a algunas CC.AA, a recuperar o incrementar los impuestos cedidos por el Estado, en los que tienen competencias normativas, muy unidos estos cambios, en ambos casos, al ciclo político. Con el objetivo de analizar la posible influencia de éste en la *deuda tributaria* de un mismo *sujeto pasivo* en la modalidad de TPO y AJD, se contrastará el análisis realizado, en el epígrafe anterior, sobre la evolución de las diferencias de la *deuda tributaria* de un mismo *sujeto pasivo* según la Comunidad, con la evolución de ésta, durante los periodos pre-electorales y post-electorales, en función de la configuración política del Parlamento de cada Comunidad Autónoma. Para alcanzar dicho objetivo, se hará uso de la información suministrada por la Junta Electoral Central sobre la composición de los Parlamentos Autonómicos tras las elecciones, en las dos últimas convocatorias autonómicas. El detalle de la composición de los Parlamentos de la CC.AA se recoge en el Anexo I.

En la Tabla 8, se muestran los tipos impositivos que se aplican desde el año 2009 al 2019 en las CC.AA de régimen común, en la modalidad de *Transmisiones Patrimoniales Onerosas de Inmuebles*, ya que es esta modalidad la que tiene una mayor incidencia recaudatoria de entre las que lo conforman.

En el *Principado de Asturias*, Foro Asturias Ciudadanos llega al gobierno en 2011 y sube el tipo de gravamen al 8%, previendo una legislatura completa. Sin embargo, dura solo unos meses, ya que el PSOE toma el relevo en el gobierno a partir de 2012, pactando con IU (Izquierda Unida) y UPyD (Unión Progreso y Democracia), manteniendo el mismo tipo impositivo durante la legislatura.

En *Canarias*, el partido Coalición Canaria permanece en el gobierno todos los años analizados, mediante pactos con el PSOE y diferentes partidos. Es en esta Comunidad donde se mantiene el tipo más reducido de todas las CC.AA (6,5%) a excepción de la Comunidad de Madrid (6%).

TABLA 8. EVOLUCIÓN DEL TIPO IMPOSITIVO APLICADO A LAS TRANSMISIONES PATRIMONIALES DE INMUEBLES POR CC.AA (2009-2019) (PORCENTAJES)

| CC.AA/Años | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Estatal | 6% | 6% | 6% | 6% | 6% | 6% | 6% | 6% | 6% | 6% | 6% |
| Andalucía | 7% | 7% | 7% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% |
| Aragón | 7% | 7% | 7% | 7% | 7% | 7% | 7% | 8% | 8% | 8% | 8% |

| CC.AA/Años | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| P. de Asturias | 7% | 7% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% |
| I. Baleares | 7% | 7% | 7% | 7% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% |
| Canarias | 6,50% | 6,50% | 6,50% | 6,50% | 6,50% | 6,50% | 6,50% | 6,50% | 6,50% | 6,50% | 6,50% |
| Cantabria | 7% | 7% | 7% | 7% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 10% | 9% |
| Castilla y León | 7% | 7% | 7% | 7% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% |
| Castilla-La Mancha | 7% | 7% | 7% | 7% | 8% | 8% | 8% | 8% | 9% | 9% | 9% |
| Cataluña | 7% | 7% | 8% | 8% | 8% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% |
| Extremadura | 7% | 7% | 7% | 7% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% |
| Galicia | 7% | 7% | 7% | 7% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% |
| C. de Madrid | 7% | 7% | 7% | 7% | 7% | 6% | 6% | 6% | 6% | 6% | 6% |
| R. de Murcia | 7% | 7% | 7% | 7% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% |
| La Rioja | 7% | 7% | 7% | 7% | 7% | 7% | 7% | 7% | 7% | 7% | 7% |
| C. Valenciana | 7% | 7% | 7% | 7% | 8% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% |

Fuente: Elaboración Propia.

En *Cataluña*, CiU (Convergencia y Unión) gana las elecciones con mayoría simple en 2010 y ya en periodo post-electoral (2011) sube el impuesto. Obligada a convocar elecciones, por la inestabilidad política, en noviembre de 2012, revalida su gobierno pero en coalición con ERC (Esquerra Republicana de Cataluña), de cuyo pacto proviene la iniciativa de subir el impuesto en 2014 a un 10%. Se convocan elecciones en 2015 en las que toma el relevo JxSí (Junts per Sí) pactando con la CUP (Candidatura d'Unitat Popular-Alternativa d'Esqueres) y mantienen el tipo impositivo sin cambios, dada la dificultosa situación política que atraviesan en los siguientes años.

En el caso de *Andalucía*, el PSOE gana las elecciones en marzo de 2012 pactando con IU. Ese mismo año, y como consecuencia del pacto acuerdan una subida post-electoral del tipo impositivo al 8%, el cual se ha mantenido sin cambios pues dicho partido ha seguido gobernando hasta 2018, aunque con diferentes socios de gobierno y de distinto signo político (IU, CIUDADANOS).

Las Comunidades de *Islas Baleares*, *Castilla y León*, *Extremadura* y *Región de Murcia*, con gobiernos del PP desde 2011, suben el impuesto del 7% al 8%, dos años después de su entrada en el gobierno (en 2013) manteniéndolo hasta la actualidad. *Galicia* gobernada por el PP con mayoría absoluta, al igual que las anteriores comunidades sube su impuesto al 10% en el mismo año, manteniéndolo también hasta la actualidad. Esta subida de 2013 en Comunidades regidas por el PP se debieron tomar por la urgente necesidad de incrementar la recaudación que hasta ese momento había sido muy baja causada por la crisis y el estallido de la burbuja inmobiliaria, y teniendo en cuenta que ya en dicho año se tenían indicadores de una tímida recuperación.

En 2011 en *Aragón* gobierna el PP mediante pacto con el PAR (Partido Aragonésista). Estos deciden mantener un tipo impositivo bajo del 7% hasta que en las elecciones de 2015 se produce un cambio de gobierno donde el PSOE pacta con PODEMOS, CHA (Chunta Aragonésista) e IU y es en el periodo post-electoral (año 2016) cuando suben el impuesto al 8%, manteniéndolo hasta la actualidad.

En las Comunidades de *Cantabria* y *Castilla-La Mancha* el PP, después de dos años de gobierno, en 2013, sube el impuesto al 8%. En las elecciones de 2015, en Castilla-La Mancha gobierna el PSOE por pacto con PODEMOS y en ese mismo año, en Cantabria gobierna el PRC (Partido Regionalista de Cantabria) por pacto con el PSOE. En ambos casos van a realizar una subida del tipo impositivo al 9% y al 10%, en los años 2017 y 2018 respectivamente. En el caso de Cantabria, en 2019 lo bajará al 9%, coincidiendo con un año electoral y probablemente como medida preelectoral.

Es de destacar que Comunidades como *Madrid* y *La Rioja* gobernadas por el PP con mayorías absolutas o mediante pactos con CIUDADANOS hayan mantenido tipos impositivos bajos (6% y 7%) e incluso llegando a rebajarlo al 6% en el 2014, en el caso de la Comunidad de Madrid, coincidiendo con la cercanía de las elecciones de 2015.

En la *Comunidad Valenciana* el PP, dos años después de estar en el gobierno, sube el impuesto de forma sucesiva en los años 2013 y 2014 hasta llevarlo al 10 %, el cual será mantenido por el gobierno del PSOE, PODEMOS y COMPROMIS desde 2015 en adelante.

En la Tabla 9 se muestran los tipos impositivos entre los años 2009 y 2019 sobre el *Impuesto de Actos Jurídicos Documentados* en la modalidad de *Acto Notarial por constitución de una hipoteca*.

De acuerdo con las tablas del Anexo I, en la *Comunidad de Andalucía* en las elecciones de marzo de 2012 el PSOE, pactando con IU, consigue continuar en el gobierno. En ese mismo año y el siguiente (etapa post-electoral) van a subir el IAJD hasta alcanzar el 1,50 % en 2013. Para la siguiente convocatoria de elecciones en 2015, en las que sigue gobernando el PSOE pero mediante pacto con CIUDADANOS, deciden mantenerlo hasta la actualidad.

En la *Comunidad de Aragón* se repiten las mismas circunstancias que en el ITPO para el IAJD pero la subida es del 1 % al 1,50 %, y en el *P. de Asturias* ocurre algo muy similar pero la subida será del 1 % al 1,20 %. Las Comunidades de *Islas Baleares, Cantabria, Castilla y León, Galicia y Región de Murcia* con gobiernos del PP desde 2011, deciden subir el IAJD en el 2013 (medida post-electoral) al 1,5 %, salvo Islas Baleares que lo sube al 1,20 %. Dicha subida puede tener similar interpretación que la subida del ITPO, pues en ambos casos se ven en la necesidad de incrementar los ingresos tributarios, tras haber sufrido la parte más complicada de la crisis.

En las *Islas Canarias* ocurre algo muy similar a lo que sucede con el ITPO, esta Comunidad mantiene el tipo más bajo del impuesto de todas las comunidades durante todos estos años (0,75 %), ya que sigue en el gobierno el mismo partido COALICIÓN CANARIA.

En el caso de *Castilla-La Mancha* sucede con el IAJD igual que con el ITPO, en el año 2016 el PP sube el impuesto al 1,25 % dos años después a su llegada al gobierno, y el PSOE junto con Podemos también lo suben en el 2017 (subida post-electoral).

TABLA 9. EVOLUCIÓN DEL TIPO IMPOSITIVO APLICADO A LOS ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS POR CC.AA, MODALIDAD ACTO NOTARIAL (CONSTITUCIÓN DE UNA HIPOTECA) (2009-2019) (PORCENTAJES)

| Comunidad autónoma | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| ESTATAL | 0,50 % | 0,50 % | 0,50 % | 0,50 % | 0,50 % | 0,50 % | 0,50 % | 0,50 % | 0,50 % | 0,50 % | 0,50 % |
| Andalucía | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,20 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % |
| Aragón | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % |
| P. de Asturias | 1,00 % | 1,00 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,20 % |
| I. Baleares | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,20 % |
| Canarias | 0,75 % | 0,75 % | 0,75 % | 0,75 % | 0,75 % | 0,75 % | 0,75 % | 0,75 % | 0,75 % | 0,75 % | 0,75 % |
| Cantabria | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % |
| Castilla y León | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % |
| Castilla-La Mancha | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,25 % | 1,25 % | 1,25 % | 1,25 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % |
| Cataluña | 1,00 % | 1,00 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % |
| Extremadura | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,15 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % |
| Galicia | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % |
| C. de Madrid | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 0,75 % | 0,75 % | 0,75 % | 0,75 % | 0,75 % | 0,75 % |
| R. de Murcia | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % |
| La Rioja | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % |
| C. Valenciana | 1,00 % | 1,00 % | 1,00 % | 1,20 % | 1,20 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % | 1,50 % |

Fuente: Elaboración Propia.

En *Cataluña* se repite el mismo comportamiento que con el ITPO, CyU sube en 2011 el impuesto a 1,2% después de estar un año en el gobierno. Y después de las elecciones del 2012, en el año 2013 habiendo pactado con ERC vuelve a subirlo a 1,50% para mantenerlo hasta la actualidad.

En el caso de *Extremadura* el gobierno del PP subirá el impuesto en los años 2012 y 2013 para llevarlo hasta el 1,20%. Pero después de que el PSOE gane las elecciones en 2015 este lo volverá a subir en 2017 al 1,50%, seguramente como consecuencia de las medidas pactadas con PODEMOS.

En la *Comunidad de Madrid*, al igual que ocurre con el ITPO, gobierna desde 2011 el PP con mayoría absoluta, el cual mantiene un tipo impositivo del 1% hasta que en el 2014, previendo las elecciones de 2015 y como medida preelectoral de propaganda, lo baja aún más (0,75%). Algo similar le ocurre a la *C. de La Rioja*, la cual estando gobernada en todos estos años por el PP con mayorías absoluta y simple, no ha variado su tipo impositivo del 1% en todos los años estudiados.

La *Comunidad Valenciana*, repitiendo el patrón del ITPO, va a ver incrementado su IAJD por el PP en dos ocasiones, en los años 2012 y 2014 hasta llevarlo al 1,50%. Posteriormente en el 2015 el PSOE junto con COMPROMÍS y PODEMOS dejará el mismo tipo impositivo.

CONCLUSIONES

La imposición sobre la riqueza es una herramienta fundamental en todo país desarrollado, que pretenda fundamentar su política fiscal sobre la base de la equidad y el derecho a la igualdad de oportunidades de todos sus ciudadanos. Contribuye a lograr una mejor redistribución de la riqueza, incentiva una utilización más productiva de los bienes y permite un mayor control recaudatorio, procurando una disminución del fraude fiscal.

En nuestro país, los impuestos que gravan la riqueza y cuya recaudación total está cedida a las CC.AA de régimen común, contando con capacidad normativa y de gestión de éstos, son: el Impuesto sobre el Patrimonio Neto (IPN), el Impuesto de Sucesiones y Donaciones (ISD) y el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD).

Este trabajo se centra en el estudio del ITPAJD, en sus dos modalidades de *Transmisiones Patrimoniales Onerosas* (TPO) y *Actos Jurídicos Documentados* (AJD), del cual las CC.AA tienen cedidas las capacidades normativas para modificar los elementos básicos y determinantes, como son los *mínimos exentos*, *tipos impositivos*, *deducciones* y *bonificaciones*, los cuales determinan la progresividad efectiva de éstos. Ello implica que un ciudadano por un mismo hecho imponible tenga que afrontar una deuda tributaria diferente según la Comunidad Autónoma. En la modalidad de TPO, la mayoría de las CC.AA han optado por aplicar *tipos impositivos* por encima del establecido a nivel estatal, creando a su vez *tipos reducidos* para determinadas clases de *hechos imponibles* (asociados, en su mayoría, a determinadas situaciones sociales de vulnerabilidad). En cuanto a este hecho se aprecia que los colectivos más beneficiados para la adquisición de vivienda habitual, en la mayoría de las CC.AA son *los jóvenes*, *las familias numerosas* y *los colectivos con minusvalías*. Además existen dos nuevos colectivos que se comienzan a tener en cuenta en estos beneficios, como son *las víctimas de violencia de género* y *las familias monoparentales*. Entre las Comunidades con los tipos impositivos más bajos, destaca la Comunidad de Madrid, igualándose al tipo estatal (6%), lo que sin lugar a dudas incentiva una competencia fiscal entre las CC.AA. En esta modalidad, la mayoría de las CC.AA eligen un tipo de gravamen proporcional, aunque se observa una tendencia cada vez mayor a utilizar el progresivo, en distintos tramos, según sea el valor del inmueble, lo que se acerca más a una imposición equitativa y adecuada al valor real del hecho imponible.

En cuanto a la modalidad de AJD, se aprecia cómo la mayoría han establecido un tipo de gravamen que triplica al tipo estatal (1,50%), sin que ninguna lo iguale, siendo otra vez la Comunidad de Madrid una de las que tiene un tipo más bajo (0,75%).

Al analizar la incidencia presupuestaria del ITPAJD se observa que su peso contributivo en el año 2017, en el conjunto de las CC.AA, ha sido fundamental respecto del total de los *tributos cedidos no sujetos a liquidación*, comportando más de la mitad de la recaudación obtenida por estos impuestos. Se debe, sobre todo, a la recaudación del ITPO, cuya aportación ha sido mayoritaria respecto al resto de los impuestos. Sin embargo, su contribución respecto a la recaudación tributaria total queda muy mermada, constituyendo sólo el 8,59% respecto de dicha recaudación (pues es aquí donde adquieren mayor relevancia *los impuestos sujetos a liquidación*).

Valorando su evolución en el periodo 2006-2016, este impuesto en sus dos modalidades (ITP y AJD) sufre un descenso durante los años previos a la crisis, llegando a tocar fondo en el 2011 y 2009 respectiva-

mente, para mantener dichos niveles el resto del periodo estudiado. Sin embargo, la recaudación total sigue distinto camino, experimentando subidas en 2009 y continúa en ascenso todo el resto del periodo. Dicho ascenso fue potenciado por dos factores claves, como fueron la Reforma del Sistema de Financiación de las CC.AA en 2009 y las subidas de los tipos impositivos del IVA en 2012.

Al analizar la incidencia económica del ITPAJD sobre el *sujeto pasivo*, observando la evolución de los *tipos impositivos* aplicados por las distintas CC.AA de régimen común, en las modalidades de TPO y AJD, se ha comprobado la existencia de notables desigualdades para los ciudadanos, a la hora de tributar por un mismo *hecho imponible*. Su causa principal se haya, en la capacidad normativa que dichas CC.AA tienen sobre estos impuestos, pudiendo así aplicar *tipos de gravámenes, reducciones, deducciones y bonificaciones* bajo las condiciones que le sean más convenientes, a los intereses de las políticas fiscales de los gobiernos autonómicos, según la configuración política del Parlamento de cada Comunidad. Se observa cómo, en la modalidad de TPO, en el supuesto analizado, en el año 2009 apenas existían diferencias apreciables entre las Comunidades. Actualmente, existen diferencias en los tipos de gravámenes de hasta cuatro puntos porcentuales, significando cada punto, un aumento a pagar en la cuota tributaria de 1.500€.

En la modalidad de AJD, se siguen apreciando notables desigualdades, que si bien son menos gravosas para la ciudadanía, siguen poniendo de manifiesto, el diferente trato fiscal para un mismo sujeto pasivo, por un mismo *hecho imponible*, según la Comunidad. Como se ha señalado anteriormente, en diez de las quince CC.AA se triplica el tipo de gravamen respecto del estatal, además de observar cómo en ciertas CC.AA se tributa la «mitad» que en otras por el mismo *hecho imponible* (Canarias y Comunidad de Madrid).

Asimismo, en el estudio de la relación entre los cambios políticos y la incidencia tributaria que éstos pueden provocar en las distintas CC.AA, se ha podido constatar, que las subidas o bajadas de los tipos impositivos del ITPAJD, además de estar relacionadas con las necesidades recaudatorias (como hemos visto en el proceder de distintas CC.AA, donde en 2013 optan por una subida de los impuestos), están significativamente relacionadas con los cambios provocados por los ciclos políticos y por los periodos pre o post-electorales. Así se aprecia que, cuando la tendencia política del partido gobernante es de signo liberal o conservador, los tipos impositivos bajan o se mantienen bajos. A diferencia de los gobiernos que se definen como de centro-izquierda o de izquierda del espectro político, que suben los tipos impositivos.

Por otro lado, también se observa cómo en periodos preelectorales, los gobiernos de ambos signos del espectro político, tienden a disminuir o mantener dichos tipos impositivos como medidas preelectorales de propaganda. Y si se da un cambio de gobierno, el entrante tendrá la opción de subirlo o mantenerlo en función de los acuerdos y pactos de gobierno que deba o no realizar. También cabe puntualizar que si el gobierno posee mayoría absoluta, no viéndose en la necesidad de acordar con otras formaciones políticas, tiene todo el poder de implementar la política fiscal que sea más afín a su tendencia política.

En último lugar, se ha podido observar que en las Comunidades donde no ha habido cambios de gobierno, éstas han mantenido el mismo tipo impositivo durante todos los años de gobernanza de dichos partidos o coaliciones (La Rioja, Canarias).

En el objeto de intentar paliar, en lo posible, estas desigualdades y la posible competencia fiscal que se produce como consecuencia de ésta, sería recomendable acordar unos límites razonables entre las CC.AA y el Estado de los elementos principales que determinan la deuda. Es positivo que las CC.AA tengan capacidad para subir o bajar algunos impuestos, pero estableciéndose unos mínimos y máximos (horquilla) para todas las Comunidades, así cada una de ellas será corresponsable de su situación financiera, respetando de esta forma los objetivos marcados por Hacienda (controlando el déficit), así como rindiendo cuentas ante sus ciudadanos, por una mala gestión del gasto o por impuestos excesivos. El aumento de la deuda pública autonómica ha convivido en numerosos casos con «políticas tributarias laxas».

ANEXO I. RESULTADOS ELECTORALES DE LAS CC.AA DE RÉGIMEN COMÚN (2011-2018)

PARLAMENTO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

| DIPUTADOS ELECCIONES 2012 | | | DIPUTADOS ELECCIONES 2015 ^a | | | DIPUTADOS ELECCIONES 2018 ^b | | |
|------------------------------------|--------|--------|--------------------------------------------|--------|-------------|------------------------------------------|---------|---------|
| PSOE, 47 | PP, 50 | IU, 12 | PSOE, 47 | PP, 33 | PODEMOS, 15 | PSOE, 33 | PP, 26 | Cs., 21 |
| | | | Cs. ^c , 9 | IU, 5 | | ADELANTE A. ^d , 17 | VOX, 12 | |
| Gobierno del PSOE por pacto con IU | | | Gobierno del PSOE por pacto con CIUDADANOS | | | Gobierno del PP por pacto con CIUDADANOS | | |

^a Las elecciones se adelantan un año por dificultades de gobernabilidad con IU.

^b Se adelantan las elecciones un año por dificultades de gobernabilidad con CIUDADANOS.

^c CIUDADANOS.

^d ADELANTE ANDALUCÍA.

CORTES DE ARAGÓN

| DIPUTADOS ELECCIONES 2011 | | | DIPUTADOS ELECCIONES 2015 | | |
|-----------------------------------|----------|----------------------|---------------------------------------------------|----------|-------------|
| PP, 30 | PSOE, 22 | PAR ^a , 7 | PP, 21 | PSOE, 18 | PODEMOS, 14 |
| CHA ^b , 4 | IU, 4 | | PAR, 6 | Cs, 5 | CHA, 2 |
| | | | IU, 1 | | |
| Gobierno del PP por pacto con PAR | | | Gobierno del PSOE por pacto con PODEMOS, CHA e IU | | |

^a Partido Aragonés.

^b Chunta Aragonesista.

JUNTA GENERAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

| DIPUTADOS ELECCIONES 2011 | | | DIPUTADOS ELECCIONES 2012 ^b | | | DIPUTADOS ELECCIONES 2015 | | |
|-------------------------------------|----------|--------|-------------------------------------------|-----------------------|-------|------------------------------------|------------|-------|
| FAC ^a , 16 | PSOE, 15 | PP, 10 | PSOE, 17 | FAC, 12 | PP, 7 | PSOE, 14 | PP, 11 | IU, 5 |
| IU, 4 | | | IU, 5 | UPyD ^c , 1 | | FAC, 3 | PODEMOS, 9 | Cs, 3 |
| Gobierno del FAC con mayoría simple | | | Gobierno del PSOE por pacto con IU y UPyD | | | Gobierno del PSOE por pacto con IU | | |

^a FORO ASTURIAS CIUDADANOS.

^b Se adelantan las elecciones 3 años, transcurridos 6 meses de gobierno.

^c UNIÓN PROGRESO Y DEMOCRACIA.

PARLAMENTO DE LAS ISLAS BALEARES

| DIPUTADOS ELECCIONES 2011 | | | DIPUTADOS ELECCIONES 2015 | | |
|--------------------------------------|-------------------------|-----------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------|----------------------|
| PP, 35 | PSOE, 14 | PSM-IV-EXM ^a , 4 | PP, 20 | PSIB-PSOE ^e , 14 | PODEMOS, 10 |
| PSOE-PACTE ^b , 4 | PSM-EN ^c , 1 | GXF + PSOE ^d , 1 | MÉS ^f , 6 | EL PIf ^g , 3 | MpM ^h , 3 |
| | | | Cs, 2 | GXF+PSIB, 1 | |
| Gobierno del PP por mayoría absoluta | | | Gobierno del PSOE por pacto con PODEMOS, MÉS y GXF | | |

^a PSM-INICIATIVA VERDS-ENTESA.

^b PSOE-PACTE PER EIVISSA.

^c PARTIT SOCIALISTA DE MENORCA.

^d GENT PER FORMENTERA + PSOE.

^e PARTIDO SOCIALISTA ISLAS BALEARES.

^f MÉS PER MALLORCA.

^g PROPOSTA PER LES ILLES.

^h MÉS PER MENORCA.

PARLAMENTO DE LAS ISLAS CANARIAS

| DIPUTADOS ELECCIONES 2011 | | | DIPUTADOS ELECCIONES 2015 | | |
|-----------------------------------------------------|------------------------------|----------|------------------------------------------------------------------|-------------------|----------------------|
| PP, 20 | CC-PNC-CCN ^a , 21 | PSOE, 15 | CC-PNC-AHÍ ^b , 18 | PSOE, 15 | PP, 12 |
| NUEVA CANARIAS, 3 | | | PODEMOS, 7 | NUEVA CANARIAS, 5 | ASG ^c , 3 |
| Gobierno de Coalición Canaria por pacto con el PSOE | | | Gobierno de Coalición Canaria por pacto con PNC, AHÍ, PSOE y ASG | | |

^a COALICIÓN CANARIA-PARTIDO NACIONALISTA CANARIO.

^b COALICIÓN CANARIA-PARTIDO NACIONALISTA CANARIO-AGRUPACIÓN HERREÑA INDEPENDIENTE.

^c AGRUPACIÓN SOCIALISTA GOMERA.

PARLAMENTO DE CANTABRIA

| DIPUTADOS ELECCIONES 2011 | | | DIPUTADOS ELECCIONES 2015 | | |
|--------------------------------------|-----------------------|---------|----------------------------------------|---------|---------|
| PP, 20 | PRC ^a , 12 | PSOE, 7 | PP, 13 | PRC, 12 | PSOE, 5 |
| | | | PODEMOS, 3 | Cs, 2 | |
| Gobierno del PP con mayoría absoluta | | | Gobierno del PRC por pacto con el PSOE | | |

^a PARTIDO REGIONALISTA DE CANTABRIA.

CORTES DE CASTILLA LA MANCHA

| DIPUTADOS ELECCIONES 2011 | | | DIPUTADOS ELECCIONES 2015 | | |
|--------------------------------------|----------|--|-----------------------------------------|----------|------------|
| PP, 25 | PSOE, 23 | | PP, 16 | PSOE, 14 | PODEMOS, 3 |
| Gobierno del PP con mayoría absoluta | | | Gobierno del PSOE por pacto con PODEMOS | | |

CORTES DE CASTILLA Y LEÓN

| DIPUTADOS ELECCIONES 2011 | | | DIPUTADOS ELECCIONES 2015 | | |
|--------------------------------------|----------|-------|------------------------------------|----------|-------------|
| PP, 53 | PSOE, 29 | IU, 1 | PP, 42 | PSOE, 25 | PODEMOS, 10 |
| UPL ^a , 1 | | | Cs, 5 | IU, 1 | UPL, 1 |
| Gobierno del PP con mayoría absoluta | | | Gobierno del PP con mayoría simple | | |

^a UNIÓN DEL PUEBLO LEONÉS.

PARLAMENTO DE CATALUÑA

| DIPUTADOS ELECCIONES 2010 | | | DIPUTADOS ELECCIONES 2012 ^g | | | DIPUTADOS ELECCIONES 2015 ^j | | | DIPUTADOS ELECCIONES 2017 | | |
|------------------------------------|-----------------------|---------------------|----------------------------------------|--------------|---------|----------------------------------------|--------|---------|----------------------------------------------------------|-----------------------------|----------------|
| CIU ^a , 62 | PSC ^b , 28 | PP, 18 | CIU, 50 | ERC, 21 | PSC, 20 | JxSí ^h , 62 | Cs, 25 | PSC, 16 | Cs, 36 | JUNTSxCAT ^k , 34 | ERC, CATSI, 32 |
| ICV-EUiA ^c , 10 | ERC ^d , 10 | Si ^e , 4 | PP, 19 | ICV-EUiA, 13 | Cs, 9 | CATSÍQUEESPOT ⁱ , 11 | PP, 11 | CUP, 10 | PSC, 17 | CATCOMÚ-PODEM, 8 | CUP, 4 |
| Cs, 3 | | | CUP ^f , 3 | | | | | | PP, 4 | | |
| Gobierno de CIU con mayoría simple | | | Gobierno de CIU con pacto con ERC | | | Gobierno de Jx Sí por pacto con la CUP | | | Gobierno de JUNTSxCAT en minoría a partir del 17-05-2018 | | |

^a CONVERGENCIA Y UNIÓN.

^b PARTIDO SOCIALISTA DE CATALUÑA.

^c INICIATIVA PER CATALUNIA VEDS-ESQUERRA UNIDA I ALTERNATIVA.

^d ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUÑA.

^e SOLIDARITAT CATALANA PER LA INDEPENDENCIA.

^f CANDIDATURA D'UNITAT POPULAR-ALTERNATIVA D'ESQUERRES.

^g Se adelantan las elecciones 2 años.

^h JUNTS PER SÍ = Convergència Democràtica de Catalunya (CDC) + ERC + Demòcrates de Catalunya + Moviment d'Esquerres.

ⁱ CATALUNYA SÍ QUE ES POT = EQUO +EUiA + ICV+ PODEM.

^j Se adelantan las elecciones 14 meses.

^k JUNTS PER CATALUNIA = Partido Demòcrata Europeu Catalán + CDC.

ASAMBLEA DE EXTREMADURA

| DIPUTADOS ELECCIONES 2011 | | | DIPUTADOS ELECCIONES 2015 | | |
|------------------------------------|----------|-------|-----------------------------------------|--------|------------|
| PP, 32 | PSOE, 30 | IU, 3 | PSOE, 30 | PP, 28 | PODEMOS, 6 |
| | | | Cs, 1 | | |
| Gobierno del PP con mayoría simple | | | Gobierno del PSOE por pacto con PODEMOS | | |

PARLAMENTO DE LA XUNTA DE GALICIA

| DIPUTADOS ELECCIONES 2012 ^a | | | DIPUTADOS ELECCIONES 2016 | | |
|----------------------------------------|-------------------------|----------------------|--------------------------------------|--------------|-----------|
| PP, 41 | PSdeG ^b , 18 | AGE ^c , 9 | PP, 41 | EN MAREA, 14 | PSdeG, 14 |
| BNG ^d , 7 | | | BNG-NÓS, 6 | | |
| Gobierno del PP con mayoría absoluta | | | Gobierno del PP con mayoría absoluta | | |

^a Se adelantan las elecciones 6 meses.

^b PARTIDO SOCIALISTA DE GALICIA.

^c ALTERNATIVA GALEGA DE ESQUERDA.

^d BLOQUE NACIONALISTA GALEGO.

ASAMBLEA DE MADRID

| DIPUTADOS ELECCIONES 2011 | | | DIPUTADOS ELECCIONES 2015 | | |
|--------------------------------------|----------|--------|------------------------------------------|----------|-------------|
| PP, 72 | PSOE, 36 | IU, 13 | PP, 48 | PSOE, 37 | PODEMOS, 27 |
| UPyD, 8 | | | Cs, 17 | | |
| Gobierno del PP con mayoría absoluta | | | Gobierno del PP por pacto con CIUDADANOS | | |

ASAMBLEA DE MURCIA

| DIPUTADOS ELECCIONES 2011 | | | DIPUTADOS ELECCIONES 2015 | | |
|--------------------------------------|----------|-------|------------------------------------------|----------|------------|
| PP, 33 | PSOE, 11 | IU, 1 | PP, 22 | PSOE, 13 | PODEMOS, 6 |
| | | | Cs, 4 | | |
| Gobierno del PP con mayoría absoluta | | | Gobierno del PP por pacto con CIUDADANOS | | |

PARLAMENTO DE LA RIOJA

| DIPUTADOS ELECCIONES 2011 | | | DIPUTADOS ELECCIONES 2015 | | |
|-------------------------------------|----------|---------------------|-----------------------------------|----------|------------|
| PP, 17 | PSOE, 14 | PR ^a , 2 | PP, 15 | PSOE, 14 | PODEMOS, 4 |
| | | | Cs, 4 | | |
| Gobierna el PP con mayoría absoluta | | | Gobierna el PP con mayoría simple | | |

^a PARTIDO RIOJANO.

CORTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

| DIPUTADOS ELECCIONES 2011 | | | DIPUTADOS ELECCIONES 2015 | | |
|--------------------------------------|----------|-------------------------------|-------------------------------------------------|----------|---------------|
| PP, 55 | PSOE, 33 | C. COMPROMIS ^a , 6 | PP, 31 | PSOE, 23 | COMPROMIS, 19 |
| EUPV + ERPV ^b , 5 | | | PODEMOS, 13 | Cs, 13 | |
| Gobierno del PP con mayoría absoluta | | | Gobierno del PSOE junto con COMPROMIS y PODEMOS | | |

^a COALICIÓ COMPROMIS.

^b ESQUERRA UNIDA DEL PAIS VALENCIÀ.

Fuente: Junta Electoral Central y elaboración propia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (2019): *Tipos Impositivos en el IVA*. Fecha de consulta: 15-05-2019. URL: https://www.agenciatributaria.es/static_files/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Segmentos_Usuarios/Empresas_y_profesionales/Novedades_IVA_2014/Nuevos_tipos_IVA.pdf.
- AGENCIA TRIBUTARIA DE CATALUÑA (2019): *Guía Práctica Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD)*. Fecha de consulta: 05-03-2019. URL: https://atc.gencat.cat/web/.content/documents/02_doc_tributs/01_itpajd/guia_itp_es.pdf.
- ALVAREDO, F.; SÁEZ, E. (2009): "Income and wealth concentration in Spain from a historical and fiscal perspective", en *Journal of the European Economic Association*, vol. 7, núm. 5, págs. 1.140-1.167. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1162/JEEA.2009.7.5.1140>. DOI: <https://doi.org/10.1162/JEEA.2009.7.5.1140>.
- CENTRO DE ESTUDIOS FINANCIEROS (CEF) (2019): "El Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Cuestiones Generales", en CENTRO DE ESTUDIOS FINANCIEROS (CEF): *Guía Fiscal 2019*, cap. 6. Madrid: Centro de Estudios Financieros (CEF). Fecha de consulta: 04-03-2019. URL: <https://www.fiscal-impuestos.com/guia-fiscal-capitulo-6-impuesto-transmisiones-patrimoniales-actos-juridicos-documentados-cuestiones-generales>.
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (2009): *Acuerdo 6/2009 de 15 de julio para la Reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía*. Fecha de consulta: 23-05-2019. URL: https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/AcuerdosConsejo/Acuerdo%206_2009%20Reforma%20Sistema%20Financiacion%20ComunidadesAutonomas.pdf.
- JUNTA ELECTORAL CENTRAL (2019): *Elecciones Autonómicas (Todas las Comunidades Autónomas de Régimen Común)*. Fecha de consulta: 08-04-2019. URL: <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/elecciones/autonomicas>.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, C. (2018): "¿Tiene sentido que exista un impuesto sobre la riqueza?", en *Razón y Fe*, vol. 277, núm. 1.432, págs. 159-171. Fecha de consulta: 22-04-2019. URL: <https://revistas.comillas.edu/index.php/razonyfe/article/view/9115>.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2017): *Reforma del Sistema de Financiación Autonómica. Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica*. Fecha de consulta: 03-04-2018. URL: https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAA/Reforma_SFA.aspx. URL: https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informacion%20ccaa/informe_final_comisi%20sfa.pdf.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2016): *Haciendas Autonómicas en cifras. Las Haciendas Autonómicas en cifras 2016*. Fecha de consulta: 16-04-2019. URL: https://www.hacienda.gob.es/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informacion%20CCAA/Las_Haciendas_Auton%20micas_en_cifras_2016.pdf.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2015): *Haciendas Autonómicas en cifras. Las Haciendas Autonómicas en cifras 2015*. Fecha de consulta: 16-04-2019. URL: https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informacion%20CCAA/Las_Haciendas_Auton%20micas_en_cifras_2015.pdf.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2014): *Haciendas Autonómicas en cifras. Las Haciendas Autonómicas en cifras 2014*. Fecha de consulta: 16-04-2019. URL: https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informacion%20CCAA/Las_Haciendas_Auton%20micas_en_cifras_2014.pdf.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2013): *Haciendas Autonómicas en cifras. Las Haciendas Autonómicas en cifras 2013*. Fecha de consulta: 16-04-2019. URL: <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/LasHaciendasAuton%20micasEnCifras2013.pdf>.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2012): *Haciendas Autonómicas en cifras. Las Haciendas Autonómicas en cifras 2012*. Fecha de consulta: 16-04-2019. URL: <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/LasHaciendasAuton%20micasEnCifras2012.pdf>.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2011): *Haciendas Autonómicas en cifras. Las Haciendas Autonómicas en cifras 2011*. Fecha de consulta: 16-04-2019. URL: <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/SECCIONES%20II%20Y%20III%20HH%20AA%202011%20definitivo.pdf>.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2010): *Haciendas Autonómicas en cifras. Las Haciendas Autonómicas en cifras 2010*. Fecha de consulta: 16-04-2019. URL: <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/SECCIONES%20II%20Y%20III%20HH%20AA%202010.pdf>.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2009): *Haciendas Autonómicas en cifras. Las Haciendas Autonómicas en cifras 2009*. Fecha de consulta: 16-04-2019. URL: <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/SECCIONES%20II%20Y%20III%20HH%20AA%202009.pdf>.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2008): *Haciendas Autonómicas en cifras. Las Haciendas Autonómicas en cifras 2008*. Fecha de consulta: 16-04-2019. URL: <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/LAS%20HACIENDAS%20AUTONOMICAS%20EN%20CIFRAS%202008.pdf>.

- MINISTERIO DE HACIENDA (2007): *Haciendas Autonómicas en cifras. Las Haciendas Autonómicas en cifras 2007*. Fecha de consulta: 16-04-2019. URL: <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/LAS%20HACIENDAS%20AUTONOMICAS%20EN%20CIFRAS%202007.pdf>.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2006): *Haciendas Autonómicas en cifras. Las Haciendas Autonómicas en cifras 2006*. Fecha de consulta: 16-04-2019. URL: <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/LAS%20HACIENDAS%20AUTONOMICAS%20EN%20CIFRAS%202006.pdf>.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2019): *Recaudación definitiva por tributos cedidos. Recaudación definitiva por tributos cedidos 2017*. Fecha de consulta: 20-04-2019. URL: <https://www.hacienda.gob.es/CDI/impuestos/recaudaciondefinitiva2017.pdf>.
- REAF-REGAF ASESORES FISCALES DEL CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS DE ESPAÑA (2009): *Panorama de la Fiscalidad Autonómica 2009*. URL: https://baobab.uc3m.es/monet/monnet/IMG/pdf/Panorama_Fiscalidad_CCAA_2009.pdf.
- REAF-REGAF ASESORES FISCALES DEL CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS DE ESPAÑA (2010): *Panorama de la Fiscalidad Autonómica 2010*. URL: <http://estaticos.expansion.com/estaticas/documentos/2010/03/documento12032010.pdf>.
- REAF-REGAF ASESORES FISCALES DEL CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS DE ESPAÑA (2011): *Panorama de la Fiscalidad Autonómica 2011*. URL: <https://www.diariojuridico.com/wp-content/uploads/kalins-pdf/singles/el-reaf-presenta-el-panorama-de-la-fiscalidad-autonomica-2011.pdf>.
- REAF-REGAF ASESORES FISCALES DEL CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS DE ESPAÑA (2012): *Panorama de la Fiscalidad Autonómica 2012*. URL: <https://economistas.es/Contenido/REAF/Bofiper/PANORAMA%20FISCALIDAD%20AUTONOMICA%20Y%20FORAL%202012.pdf>.
- REAF-REGAF ASESORES FISCALES DEL CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS DE ESPAÑA (2013): *Panorama de la Fiscalidad Autonómica y Foral 2013*. URL: http://gestrisam.malaga.eu/portal/menu/seccion_0010/documentos/Panorama_20CCAA_202013.pdf.
- REAF-REGAF ASESORES FISCALES DEL CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS DE ESPAÑA (2014): *Panorama de la Fiscalidad Autonómica y Foral 2014*. URL: <http://s01.s3c.es/imag/doc/2014-02-27/16.Fiscal.pdf>.
- REAF-REGAF ASESORES FISCALES DEL CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS DE ESPAÑA (2015): *Panorama de la Fiscalidad Autonómica y Foral 2015*. URL: <http://www.lorenteylorente.es/2015/03/panorama-de-la-fiscalidad-autonomica-en-2015/>.
- REAF-REGAF ASESORES FISCALES DEL CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS DE ESPAÑA (2016): *Panorama de la Fiscalidad Autonómica y Foral 2016*. URL: <https://www.economistas.es/Contenido/REAF/Informes/REAF-Panorama2016WEB.pdf>.
- REAF-REGAF ASESORES FISCALES DEL CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS DE ESPAÑA (2017): *Panorama de la Fiscalidad Autonómica y Foral 2017*. URL: <https://www.economistas.es/Contenido/REAF/NOTAS%20PRENSA/PANORAMA%20FISCALIDAD%20CCAA%202017.pdf>.
- REAF-REGAF ASESORES FISCALES DEL CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS DE ESPAÑA (2018): *Panorama de la Fiscalidad Autonómica y Foral 2018*. URL: <https://www.economistas.es/Contenido/Consejo/Estudios%20y%20trabajos/REAF-%20Panorama%20de%20la%20Fiscalidad%20CCAA-2018.pdf>.
- REAF-REGAF ASESORES FISCALES DEL CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS DE ESPAÑA (2019): *Panorama de la Fiscalidad Autonómica y Foral 2019*. URL: <https://www.economistas.es/Contenido/Consejo/Estudios%20y%20trabajos/Panorama%20Fiscalidad%20CCAA%202019.pdf>.



PONCE SOLÉ, Juli; MIGLIARI, Wellington; CAPDEFERRO VILLAGRASA, Oscar (coords.): *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano: desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la Nueva Agenda Urbana*

PONCE SOLÉ, Juli; MIGLIARI, Wellington; CAPDEFERRO VILLAGRASA, Oscar (coords.): El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano: desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la Nueva Agenda Urbana

Noel Armas Castilla
Universidad de Sevilla (España)
noel.arms@outlook.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doble máster en Abogacía y Derecho Público por la Universidad de Sevilla. Doctorando por la misma institución. Personal Investigador en el marco del Programa de Empleo Joven de la Universidad de Sevilla en líneas relacionadas con las materias de Participación Ciudadana, Transparencia y Protección de Datos.

RESUMEN

Recensión de *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano: desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la Nueva Agenda Urbana*, Juli PONCE SOLÉ, Wellington MIGLIARI, Oscar CAPDEFERRO VILLAGRASA (coords.). Editorial Atelier, Barcelona, 307 págs.

PALABRAS CLAVE

Nueva Agenda Urbana; Hábitat III.

ABSTRACT

Review of *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano: desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la Nueva Agenda Urbana*, Juli Ponce Solé, Wellington Migliari, Oscar Capdeferro Villagrasa (coords.). Editorial Atelier, Barcelona, 307 págs.

KEYWORDS

New Urban Agenda; Habitat III.

INTRODUCCIÓN

La aplicación de los objetivos comprometidos en la Nueva Agenda Urbana merece la observación de distintas materias interesantes para el Derecho Administrativo como pueden ser el Derecho a la Ciudad y, en general, las distintas formas de gestión pública orientadas a mejorar la calidad de vida en las ciudades desde la participación ciudadana o el empleo de las tecnologías en la ejecución de las políticas públicas locales.

Este interés se ve reforzado con el auge que están cobrando estas materias a la luz de diversas publicaciones como *Droit de la Ville*, en la que J. B. Auby ha sido pionero en el estudio del Derecho a la Ciudad, o la obra colectiva *El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities*, dirigida por Vicens Aguado i Cudolà, Vera Parisio, Óscar Casanovas i Ibáñez (con sendas reseñas de mi autoría en la *Revista Andaluza de la Administración Pública*, núms. 103 y 104, respectivamente). Precisamente, estas cuestiones serán también estudiadas en el Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo que se celebrará en Ibiza en febrero de 2020, lo que acredita su actualidad.

El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano: desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la Nueva Agenda Urbana pretende ofrecer un acercamiento a las cuestiones jurídicas que plantea la ejecución de la Nueva Agenda Urbana. Los trabajos que componen el libro parten a veces de las experiencias en entidades locales concretas, y otras de posiciones eminentemente teórico-filosóficas, comparando doctrinas de distintos autores o profundizando en elementos específicos de la ciudad inteligente de interés para el ámbito del Derecho administrativo como es el catálogo de derechos conexos a este modelo de desarrollo urbano. Además, diversos trabajos insisten en la idea de que la aplicación de las tecnologías de la información con el uso de *big data*, las nuevas formas de gestión pública y de gobernanza es un pilar esencial en la construcción de la ciudad inteligente.

Así pues, conviene atender al contenido de la obra de manera pormenorizada y de acuerdo con las propias partes en que se estructura: una primera parte denominada “El derecho a la ciudad y la Nueva Agenda Urbana”, en la que se focaliza el derecho a la ciudad en el contexto urbano; y una segunda parte, titulada “El derecho a la Ciudad, Gobernanza y la Nueva Agenda Urbana”, que se nuclea alrededor de las distintas fórmulas de gobernanza disponibles para las autoridades. Hay que tener en cuenta que los objetivos de esta Nueva Agenda Urbana se refieren a los acuerdos alcanzados en la Tercera Conferencia de la ONU sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible de 2016 (conocida como Hábitat III) y que renovó, no sin críticas, algunas de las metas globales a la luz del desarrollo de los anteriores objetivos y el estado actual de habitabilidad en las ciudades.

De esta manera, procedemos a recensionar ordenadamente los trabajos que componen el libro:

PARTE I: EL DERECHO A LA CIUDAD Y LA NUEVA AGENDA URBANA

“El usuario, titular del derecho a la ciudad”, de Camille MIALOT. La autora analiza las políticas de participación que tienen en cuenta el papel del usuario frente al del residente en los procesos de decisión en materia de servicios públicos. El planteamiento consiste en que el usuario, en tanto que es quien hace uso de estos servicios, sea tenido en cuenta en los procesos de participación, por lo que personas como los turistas (que no encajan en la definición de habitante o ciudadano) puedan aportar una visión más realista de las necesidades de mejora de los servicios. Ello, a la postre, también genera la pregunta de saber en qué medida estos agentes tienen un derecho a la ciudad equiparable al de los ciudadanos tradicionales, con quienes pueden ocasionarse naturalmente fricciones. En todo caso, esta perspectiva del usuario como protagonista en las técnicas de participación refleja, a mi juicio, un enfoque muy interesante en el concepto que se tiene del propio instituto de la participación, al revisar un elemento de su configuración tan aparentemente aceptado como el de sus sujetos activos.

“La regularización del suelo urbano como instrumento de efectividad de las políticas públicas de protección a la población en situación de calle o personas sin hogar”, de Ana Paula SANTOS DINIZ. La investigadora hace hincapié en el problema de exclusión social que padecen las personas sin hogar de los espacios urbanos, acentuado en las últimas décadas con motivo del crecimiento desordenado y desigual que han experimentado muchas ciudades del mundo. Considera que, en el marco de la Nueva Agenda Urbana, se pueden ejecutar instrumentos tendentes a revertir la situación de estas personas. La autora estudia el caso brasileño, donde se ha previsto la ejecución de instrumentos como la usucapión especial urbana, la Concesión de Derecho Real de Uso (CDRU) o la Concesión de uso especial para los fines de Vivienda (CUEM). Considero que puede ser interesante el estudio de estos instrumentos para su adaptación a los problemas de exclusión social en nuestras ciudades, atendiendo a la competencia en viviendas que las Entidades Locales tienen reconocidas en nuestro ordenamiento. Ello permitiría a estos sujetos la implantación de estas políticas en sus espacios de actuación.

“La judicialización del derecho a la ciudad como estrategia de la movilización judicial para la participación ciudadana”, de Flavia Danielle SANTIAGO LIMA. La autora aborda el concepto de *legal mobilization*, al

que considera un instrumento útil para la consecución (u obstrucción) de determinadas políticas públicas a través del uso de acciones legales. Se estudian causas, consecuencias y eficacia de este instrumento como motor transformador de políticas públicas en el ámbito del derecho a la ciudad, y además se analiza el comportamiento de otros instrumentos y agentes paralelos a la judicialización de las políticas públicas. El trabajo expone el caso brasileño, desgranando el recorrido de los últimos años en los procesos judiciales vinculados a la política en el país sudamericano.

“Propuestas para un diálogo integrado e integrador: la nueva agenda urbana a la luz de Lefebvre, Joseph Comblin y Laudatio Si”, de Marta LORA-TAMAYO VALLVÉ. La autora lleva a cabo un análisis sobre el derecho a la ciudad recogido en la Nueva Agenda Urbana desde una vertiente filosófica comparando posiciones de distintos teólogos como Lefebvre, el Papa Francisco I y Joseph Comblin, doctrinas en las que la autora selecciona algunos de sus objetos para la búsqueda de la verdad en un nuevo humanismo. De esta manera, la autora estudia la protección de la ciudad como bien en la observación de la ecología integral, el desarrollo sostenible, el destino de los bienes al bien común, la búsqueda de la prosperidad y la belleza, y la erradicación de la pobreza. A mi juicio, de este trabajo se desprende una interesante comparativa de doctrinas que, una vez estudiadas y contrastadas, ofrecen una visión filosófica amplia e integrada para la consecución de los objetivos de mejora de la vida humana en las ciudades.

PARTE II: EL DERECHO A LA CIUDAD, GOBERNANZA Y LA NUEVA AGENDA URBANA

“El derecho a la ciudad y la Nueva Agenda Urbana: una aproximación integrada y sistémica a los derechos en la ciudad, con referencia al derecho a la vivienda”, de Juli PONCE SOLÉ. Se hace un estudio sobre el concepto de derecho a la ciudad, así como de algunos de los elementos que lo integran como son sus pilares, componentes, protección jurídica, responsabilidades y protagonistas desde una perspectiva de derecho urbanístico. Se estructura el análisis del derecho a la ciudad a partir de su interacción con otros derechos, presentes en la ciudad, y que pueden converger con este derecho a la ciudad, a saber: el derecho a un desarrollo sostenible y al medio ambiente, el derecho a la igualdad y no discriminación, derecho a la vivienda y medio ambiente urbano, derecho a la educación no segregada, derecho a la libertad religiosa, a la seguridad urbana, al buen gobierno y buena administración en el espacio urbano. En adición se realiza una mención a técnicas más punteras de gestión pública como son el establecimiento progresivo de las ciudades inteligentes y su significación para el alcance de ciudades más participativas y con mayor calidad de vida. Comporta especial interés no sólo el análisis de la materia sino su interacción con otros derechos que, relacionados, completan el catálogo de derechos que cabe esperar en el funcionamiento óptimo de una ciudad inteligente.

“La Gobernanza metropolitana y la nueva agenda urbana”, de Mariona TOMÀS. Estudia algunos de los caracteres de la gobernanza en áreas de aglomeraciones urbanas, al que considera relegado a un segundo plano de acuerdo con los tratamientos recibidos en las legislaciones de los países de nuestro entorno e incluso por la falta de formulación de un derecho a la ciudad en estos entornos en el marco de la Nueva Agenda Urbana. Elabora una exposición de distintos modelos de gobernanza metropolitana, de acuerdo con el carácter decreciente de su grado de institucionalización, entre los que establece y estudia los gobiernos metropolitanos, las agencias metropolitanas, la coordinación vertical y la cooperación voluntaria entre municipios, de los que además analiza sus variables de desarrollo a la luz de sus competencias, su financiación, su grado de representación democrática y participación ciudadana y sus relaciones multinivel en sentido vertical y horizontal.

Además, repasa y valora los avances normativos en el ámbito de la Unión Europea y de algunos de sus Estados Miembros, aunque considera necesario reivindicar un mayor protagonismo de las autoridades de las áreas metropolitanas y una mejora de recursos, atendiendo al hecho de que las aglomeraciones urbanas albergan a un segmento mayoritario de la población mundial, una importante cifra del volumen de economía generada en espacios como el europeo, su papel en la respuesta a determinados retos globales como el cambio climático y las desigualdades sociales, entre otras.

“Dignidad humana, esfera pública y nuevos retos a los gobiernos locales”, de Wellington MIGLIARI. El investigador comienza su trabajo recordando los estadios por los que históricamente han pasado los usos de los espacios urbanos. El núcleo de este trabajo residen en la dignidad humana con base en fórmulas de participación, y cuya relación con la Nueva Agenda Urbana es evidente por cuanto se formulan los instrumentos en los que pueden reposar algunas de las metas propias del derecho a la ciudad como es el aumento de los índices de inclusión en la vida urbana, pero también todo un catálogo de derechos como el de acceso a

la información pública y la transparencia, el acceso y disfrute del medio ambiente en un desarrollo humano sostenible en el que se contemple la balanza de intereses a veces contrapuesto entre particulares y la sociedad, y que encuentra un buen nicho en espacios donde se observa y potencia la incorporación de iniciativas como la permacultura (es decir el diseño de hábitats humanos sostenibles), entre otras políticas públicas al abrigo de la Nueva Agenda Urbana.

“Urbanismo y corrupción en la era de la inteligencia artificial”, de Oscar CAPDEFERRO VILLAGRASA. Los avances realizados en la actualización de objetivos y compromisos de la Nueva Agenda Urbana, cuyo estudio se centra en los altos índices y costos de la corrupción en el desarrollo igualitario, integrado y sostenible de determinadas ciudades. Además, se señala la posibilidad que brindan algunos mecanismos dotados de inteligencia artificial para prever y gestionar riesgos de corrupción, destacando los modelos más comunes de gestión de riesgo como el *operational risk management*, en las tareas de control de la administración española. Según el autor, la utilización de estas herramientas ha de servir para la mejora y optimización de los mecanismos de control y gestión de riesgos del sector público, especialmente si los agentes sociopolíticos responsables desean avanzar en la consecución de objetivos propuestos por la Nueva Agenda Urbana, con la integración de las mejoras técnicas en el desarrollo de la actividad de la Administración inteligente e informatizada. Estas herramientas son de interés no sólo para la consecución de tales objetivos sino para la optimización de la lucha contra la corrupción en nuestras Administraciones con el empleo de mecanismos cada vez más eficaces y modernos.

“Datos y algoritmos en la ciudad inteligente”, de Clara I. VELASCO RICO. El objeto de este trabajo aborda las posibilidades de uso que presentan los *software* y algoritmos en el funcionamiento y desarrollo de la ciudad inteligente. Expone que las herramientas de inteligencia artificial en las que se instrumentaliza la gobernanza algorítmica suponen un reto para su uso por parte de las entidades locales. De acuerdo con la autora, este flujo de información ha de confrontarse con la normativa sobre protección de datos acceso y reutilización de la información, planteándose importantes conflictos jurídicos.

“Crisis, juicios políticos y judicialización de la gobernabilidad: el STF y la estabilización del sistema político”, de Alexandre DOUGLAS ZAIDAN DE CARVALHO. El autor analiza el caso brasileño, y más concretamente, las cuestiones relacionadas con el juicio al que fue sometido su expresidenta Dilma Rousseff y las consecuencias para la gobernabilidad del país con motivo de la participación del poder judicial en la resolución de fricciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. Al Tribunal Supremo brasileño se le estaría encomendando con este fenómeno de judicialización el arbitraje entre la Cámara legislativa y el Gobierno en una crisis marcada por la fuerte polarización del electorado, el debilitamiento de los partidos políticos, subida de los niveles de conflicto social y falta de confianza en los agentes políticos para la lucha contra la corrupción. Es en estas circunstancias que, a la postre, el poder judicial debe ser capaz de asumir un papel de regeneración y recuperación de la opinión pública, mediante la depuración de las responsabilidades originadas por los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo, la administración y salvaguarda de la gobernabilidad del Estado, fuertemente comprometida como resultado de la crisis política en Brasil.

“Planificación urbana, salud colectiva y ciudades saludables: propuestas y contradicciones a partir de un análisis histórico y macrofilosófico”, de André Luiz FREITAS DIAS y Gonçal MAYOS SOLSONA. Los autores consideran que, desde el surgimiento de la vida urbana a partir de la Edad Media en Europa, la insalubridad ha sido un problema constante para la convivencia y desarrollo de estos entornos, lo que pasa a tener mayor entidad en nuestros días al estimarse que más de la mitad de la población mundial vive en ciudades. Se realiza un repaso histórico de los estadios alcanzados en la mejora de la salubridad especialmente en lo que se refiere a los inicios de la planificación urbanística y saneamiento urbanos, la higiene y la vivienda y las nuevas perspectivas de salud que diferentes actores político-sociales reivindican y que en algunos casos ha llegado a vertebrarse a través de organizaciones supranacionales como el Movimiento Internacional de Ciudades y Municipios Saludables, que vienen a poner de manifiesto el interés por la mejora de la calidad de vida y la concreción de medidas, instrumentos y derechos en los espacios urbanos como una preocupación compartida por el problema global de la habitabilidad y calidad de vida en la ciudad.

La obra recensionada conforma, en definitiva, una recopilación de trabajos que giran alrededor de la noción de derecho a la ciudad, en los que se plantean ejemplos de distintas ciudades sudamericanas y europeas, aportaciones que, por su variedad, permiten enriquecer la visión del fenómeno y no impiden alcanzar conclusiones compartibles, puesto que determinados problemas presentes en las ciudades, como la desigualdad social o la contaminación, son comunes y no entienden de fronteras. Es por este motivo que los ejemplos propuestos contemplan no sólo el estudio de jurisprudencia, normas y planes nacionales, regiona-

les o locales, sino también las directrices marcadas por la Nueva Agenda Urbana. En efecto, este documento es mencionado en múltiples ocasiones a lo largo de la obra, como instrumento de gran relevancia para la búsqueda colectiva a soluciones jurídicas adaptables a la realidad de las ciudades en el mundo. Con él, en fin, la ONU evidencia la necesidad de diseñar y compartir programas de participación que ayuden a las Administraciones locales y regionales de todo el mundo a mitigar los problemas propios de sus espacios urbanos con la aplicación de técnicas de gobernanza más eficientes, modernas y sostenibles.



Autores / Authors

JOSÉ MARÍA BAÑO LEÓN

Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad Complutense de Madrid. Es autor de numerosas publicaciones en el campo del Derecho Público, que abarcan campos tan diversos como la organización territorial del Estado, las fuentes del Derecho, el Derecho Urbanístico, el Derecho de la competencia y el Derecho Público.

FRANCISCO VELASCO CABALLERO

Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad Autónoma de Madrid. Entre sus líneas de investigación destacan: la Administración europea, el Derecho local y la Metodología del Derecho administrativo.

INMACULADA RUIZ MAGAÑA

Graduada en Derecho y Máster de Abogacía por la Universidad de Jaén. En la actualidad es contratada predoctoral en el programa nacional de Formación de Profesorado Universitario (FPU) del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades en el Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Jaén.

AGUSTÍN JUAN GIL FRANCO

Profesor asociado de Derecho Administrativo por la Universidad Carlos III de Madrid, la Universidad Politécnica de Madrid y la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Doctor en Derecho por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (2014). Funcionario de carrera, grupo A1, al servicio del Ayuntamiento de Madrid.

MAURICIO RUIZ CENICEROS

Licenciado en Derecho por la Universidad de Santiago de Compostela (1993). Doctor en Derecho por la Universidad de Vigo (2017). Abogado en ejercicio (desde 1993). Profesor asociado de la Universidad de Vigo (desde 2015). Sus líneas de ejercicio profesional e investigación se centran en urbanismo y ordenación del territorio, contratación pública, subvenciones, empleo público y jurisdicción contencioso-administrativa.

SANTIAGO A. BELLO PAREDES

Catedrático de Derecho Administrativo por la Universidad de Burgos (2018). Decano de la Facultad de Derecho desde 2016. Director del Instituto de Administración Pública de la Universidad de Burgos (2008-2009). Secretario General de la Universidad de Burgos (2006-2008). Sus líneas de investigación son: derecho local; derecho nuclear y sostenibilidad energética; sociedad de la información y TIC; desarrollo sostenible. Es autor de cuarenta y cinco publicaciones entre libros y capítulos de libro y de treinta artículos en revistas científicas indexadas, además de Coordinador y Director de diversos libros y obras colectivas.

M.^a ÁNGELES ORTEGA ALMÓN

Profesora Titular del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Granada. Sus líneas de investigación se centran en el campo de la economía del sector público, y más específicamente en: empresa pública y privatizaciones; financiación autonómica; impuestos medioambientales e Imposición sobre la riqueza.

TERESA JESÚS VÍLCHEZ ORTIZ

Responsable de Negociado del CSIRC-Administración, Servicio Central de Informática de la Universidad de Granada. Máster en Dirección y Gestión Pública de la Universidad de Granada. Su línea de investigación se centra en la imposición sobre la riqueza.

ARACELI ROJO GALLEGO-BURIN

Profesora de Economía y Organización de Empresas en la Universidad de Granada. Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Granada. Acreditada como profesora ayudante doctora. Licenciada en Derecho, Administración y Dirección de Empresas e Investigación y Técnicas de Mercado. Sus líneas de investigación se centran en: Imposición medioambiental y sobre la riqueza; la gestión de proveedores.

NOEL ARMAS CASTILLA

Doble máster en Abogacía y Derecho Público por la Universidad de Sevilla. Doctorando por la misma institución. Personal Investigador en el marco del Programa de Empleo Joven de la Universidad de Sevilla en líneas relacionadas con las materias de Participación Ciudadana, Transparencia y Protección de Datos.