

# COMISIÓN 1

## GOBIERNOS LOCALES: ADMINISTRACIÓN Y TERRITORIO

HACIENDAS Y FINANCIACIÓN LOCAL  
 FUNCIÓN PÚBLICA Y RECURSOS HUMANOS  
 MODERNIZACIÓN, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CALIDAD  
 SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y NUEVAS TECNOLOGÍAS  
 DIPUTACIONES, CABILDOS Y CONSELLS  
 MANCOMUNIDADES  
 DESPOBLACIÓN  
 RELACIONES INTERNACIONALES

### HACIENDAS Y FINANCIACIÓN LOCAL

**1.** La FEMP propondrá al Gobierno crear, reforzar e impulsar instrumentos de colaboración y cooperación con la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en aquellos asuntos que afecten o en los que sea precisa la actuación pública local. Concretamente se continuará solicitando la participación de la FEMP en el Consejo de Política Fiscal y Financiera y en las Conferencias Sectoriales como miembro de Pleno derecho. Se solicitará la convocatoria de la Conferencia de Asuntos Locales, como también se articulará la participación de las Entidades locales, a través de la Asociación de ámbito estatal más representativa, en la formación de la voluntad nacional en la fase ascendente del proceso de elaboración de todas aquellas políticas comunitarias y de fondos europeos que afectan de manera directa a las competencias locales, en cumplimiento de lo establecido la disposición adicional decimotercera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL). Así se propondrá, tal y como se vino recogiendo en anteriores Acuerdos

de Financiación con la Administración General del Estado, incluir en la programación de los Fondos Europeos del año 2020 y siguientes la aplicación directa a los Ayuntamientos de un porcentaje determinado de financiación con la finalidad de que la inversión europea pueda ser gestionada desde la Administración pública más cercana al ciudadano.

**2.** La reforma de la financiación local, en el marco de los principios constitucionalmente reconocidos de suficiencia financiera y de autonomía en la gestión de los intereses de las Entidades locales, deberá inspirarse en los principios generales de lealtad institucional, transparencia, colaboración y cooperación interadministrativa y adecuación normativa a la realidad social, jurídica, económica e institucional. Para ello, sin poner en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas locales, será preciso flexibilizar la Ley 2/2012, de 27 de abril, Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), puesto que las rigideces actuales y prórrogas anuales no se corresponden con la actual coyuntura económica, ni responde al mandato constitucional del artículo 135 de la Carta Magna, lo que provoca por una parte la confiscación del

régimen jurídico local al quedar condicionada su autonomía a una regla fiscal obsoleta y por otra parte, a la imposición de generar superávits acumulados creándose la interesada ficción, al impedir o limitar la gestión del destino del superávit en las políticas de gasto, de la existencia de sobrefinanciación cuando lo que se está produciendo realmente es la abusiva limitación de su capacidad de actuación para beneficio de otras Administraciones.

En ese sentido se reiteran las siguientes propuestas:

- Que el cálculo del techo de gasto no financiero del Presupuesto de un ejercicio determinado al que se refiere el artículo 30 de la LOEPSF se fije a partir de la aplicación de la regla de gasto sobre las previsiones iniciales del Presupuesto del ejercicio anterior.
- A efectos del cumplimiento de la regla de gasto no se deberán considerar como gastos computables aquellos que tengan carácter obligatorio y deriven de causas sobrevenidas en el ejercicio presupuestario cuya ejecución se deba a motivos extraordinarios y urgentes.
- Vigencia indefinida de la Disposición Adicional sexta de la LOEPSF, que con-

tiene las reglas especiales para el destino del superávit presupuestario previsto en el artículo 32 de dicha Ley Orgánica, sustituyendo la referencia a las inversiones financieramente sostenibles por una referencia a gastos urgentes y/o necesarios.

A las que se incorporan las siguientes:

- Revisar y mejorar la Guía de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) para la aplicación de la Regla de Gasto.
- Clarificar los criterios para la exclusión de gastos en la regla de gasto y revisión del concepto de gasto no computable.
- Revisar el cálculo de la tasa de variación del PIB a medio plazo.
- Incorporar nuevos supuestos de gastos no computables.
- Ampliar el abanico de Inversiones Financieramente Sostenibles.
- Flexibilizar el requisito de la Disposición Adicional decimosexta del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) de que el gasto del superávit destinado a Inversiones financieramente sostenibles se impute obligatoriamente al capítulo 6 del presupuesto de gastos, permitiendo que se incluyera también el de las transferencias de capital, es decir, capítulo 7 del presupuesto de gastos como posible destino, al igual que en el caso de las Diputaciones, Consejos y Cabildos, bajo ciertas condiciones.
- Adaptar la exigencia de la regla de gasto a las circunstancias económicas y presupuestarias de cada entidad local.
- Flexibilizar la aplicación de la estabilidad presupuestaria a las entidades locales de menor tamaño.
- Flexibilizar y/o adaptar la aplicación de la estabilidad presupuestaria a las Entidades locales con sus cuentas saneadas.
- Eliminar la obligatoriedad de elaborar Planes Económicos Financieros, cuando el origen de estos esté en la realización de gastos puntuales, extraordinarios y atípicos, no extrapolables y que, por tanto, no generan déficits estructurales. En esos casos, debería ser suficiente con un Informe del Interventor explicativo de las causas y la simple aprobación del presupuesto del ejercicio siguiente en situación de equilibrio presupuestario y dentro del límite de variación del gasto computable, sin necesidad de medida estructural alguna dada la naturaleza del gasto.

- Aprobar un nuevo Reglamento de desarrollo de la LOEPSF para las EELL.

- Crear un Órgano de interlocución permanente entre la Administración General del Estado y la FEMP para esta especialidad.

- Entretanto se promueve la prórroga indefinida para el destino del superávit, la FEMP solicitará del Gobierno que se comprometa a incluir dicha medida mediante Real Decreto-Ley, para así evitar las dificultades de gestión que provoca una tardía tramitación o la no aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año.

**3.** Como paso previo por tanto para la reforma de la financiación es preciso delimitar la posición que ocupan y deben ocupar a futuro los Gobiernos locales dentro de la organización territorial del Estado como su régimen de organización y función pública, así como las competencias que deben ser desempeñadas por ellas con su correspondiente financiación. Pero también estableciendo mecanismos y procedimientos, haciendo uso de esos instrumentos y espacios de colaboración, que hagan efectivo el pago de las deudas que las Comunidades Autónomas tienen con las Entidades Locales ya sean tributarias o fruto de compromisos por parte de aquéllas, así como el cumplimiento de obligaciones tributarias respecto de bienes inmuebles de otros Organismos del Estado propios o transferidos a otras Administraciones Públicas.

**4.** El Plan de Acción del Gobierno de España para la implementación de la Agenda 2030 reconoce el rol clave de los gobiernos locales para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el país. La FEMP instará a que se avance en el reconocimiento institucional de los poderes locales como nivel de gobierno con autonomía política plena que permita proceder a las reformas necesarias para mejorar el nivel de descentralización del país. Por ello, la FEMP promoverá la revisión al alza de las competencias locales en materia de política social: servicios sociales y socio sanitarios, economía, empleo, desarrollo local, políticas de juventud, políticas de igualdad y de lucha contra la violencia de género, consumo y educación.

**5.** La FEMP solicitará que se haga efectivo el principio de lealtad institucional de manera que cualquier iniciativa impulsada por cualquier otra Administración Pública que altere el "estatu quo" jurídico y de financiación de los Gobiernos locales sea previamente informado, debatido y resuelto en el seno de los escenarios de interlocución establecidos a tal efecto.

**6.** La FEMP considera que, de acuerdo con el mandato constitucional reflejado en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, los recursos locales que perciben las Comunidades Autónomas Uniprovinciales como participación de las provincias en los Ingresos del Estado, deben dirigirse al cumplimiento de las obligaciones que la Ley establece para las Diputaciones Provinciales, dado que por su naturaleza se trata de un recurso de carácter local, y no de un recurso de financiación autonómica.

**7.** La FEMP propondrá, dentro de la reforma de la financiación local, lo siguiente:

- Recuperar la figura del quinquenio de financiación, considerando que la última reforma data del año 2002.

- El actual modelo de Participación en los Tributos del Estado ha puesto de manifiesto enormes disfunciones que han afectado negativamente a las EELL, fruto del procedimiento empleado en el cálculo del índice de evolución (ITE), por cambios normativos, además de ser un sistema que fomenta la competitividad entre las distintas administraciones públicas alejándose del preceptivo principio de solidaridad que debe prevalecer en el sistema de financiación como preconiza nuestra Carta Magna en su artículo 138. En ese sentido, el nuevo modelo de Participación en los Tributos del Estado por parte de las Entidades Locales debería referenciarse directamente a la recaudación previa del Estado sin descontar la recaudación cedida a las Comunidades Autónomas, de esa manera se eliminarían esas disfunciones y la necesidad de homogeneizar la recaudación del año base. Asimismo, se añadirían los recargos e intereses devengados, así como los originados con las declaraciones extemporáneas de declaraciones tributarias, de acuerdo con los conceptos recogidos en el artículo 58 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que los considera parte de la deuda tributaria.

Además, deberá contemplarse la participación de la FEMP en el modelo de Participación en los Tributos del Estado a imagen de las Federaciones Territoriales del País Vasco, Navarra y Canarias.

- Como consecuencia de la puesta en funcionamiento del "Sistema de Información Inmediata del IVA" en el que por aplicación del criterio de caja solamente se va a tener en cuenta la recaudación de 11 meses al desplazarse el mes de diciembre de 2017 a enero de 2018, es por

lo que se hace imprescindible homogeneizar los recursos derivados del IVA antes de finalizar el ejercicio 2019, al objeto de resolver el efecto SII y así evitar la liquidación definitiva negativa de la Participación de las Entidades locales en los tributos del Estado correspondiente al ejercicio 2017 derivada de este efecto.

Para ello se constituirá a la mayor brevedad posible y antes de que finalice 2019, un grupo de trabajo entre el Ministerio de Hacienda y Función Pública con la FEMP con el objetivo de abordar de forma inminente y dar solución a la repercusión del SII en la futura liquidación definitiva de la participación de las Entidades Locales en los Tributos del Estado correspondiente al ejercicio 2017.

- Modernizar los tributos locales, mejorar su gestión y recaudación, reduciendo la conflictividad jurídica e incrementar la capacidad normativa de las Entidades Locales de forma que puedan adecuar sus ingresos a su entorno económico y social y éstos a sus gastos. Las medidas que pudieran aprobarse deberán estar orientadas a incrementar la autonomía de las Entidades Locales en la determinación de los tributos locales, así como mejorar la eficacia en su gestión.

- Revisar los beneficios fiscales actualmente aplicables y los procedimientos de carácter rogado para su concesión, al objeto de determinar su mantenimiento, mejor definición o su supresión, en función del cumplimiento de sus fines al objeto de conseguir una mejora en su aplicación.

- Reformular el régimen tributario de la ocupación del dominio público local, en especial de las empresas de suministros, tales como los servicios de comunicaciones (telefonía móvil y servicios fijos), electricidad y gas.

- Revisar el concepto de extraterritorialidad para la recaudación ejecutiva de los ingresos de derecho público locales.

- Incorporar medidas que contribuyan a incrementar los ingresos de los municipios de reducida dimensión, tales como la actualización de los valores de los aprovechamientos cinegéticos y piscícolas a los efectos de determinar la base imponible del Impuesto sobre Gastos Suntuarios, siendo éste un recurso que puede contribuir a los municipios de menor tamaño. Asimismo, se valorarán específicamente los cotos de caza y pesca en la valoración de los bienes inmuebles de naturaleza rústica

considerando que el beneficio económico generado en los mismos no repercute en la comunidad vecinal. Como también incorporar el fondo destinado a municipios con población inferior a 20.000 habitantes, siendo su dotación en cada ejercicio presupuestario el resultado de evolucionar la cuantía del ejercicio anterior por un índice de evolución que se fije a este efecto al objeto de reducir la brecha existente entre los grandes y pequeños municipios y combatir la despoblación en el ámbito rural.

- Regular la obligación por parte del Estado de aplicar anticipos de tesorería a cuenta de la liquidación definitiva de los tributos cedidos y de la participación de las Entidades Locales en los tributos del Estado una vez conocida por el Ministerio de Hacienda que dicha liquidación es positiva.

- Regular el procedimiento de reintegros de los saldos deudores resultantes a cargo de las Entidades locales en las liquidaciones definitivas de la participación en tributos del Estado, segmentado por plazos de devolución en función del importe de la devolución.

- El establecimiento de un régimen legal de obligaciones de suministro de información necesaria para la exacción por parte de las Entidades Locales de, entre otros tributos, la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local y de determinadas contribuciones especiales, así como de las correspondientes sanciones en el caso de su incumplimiento, todo ello al objeto de garantizar los recursos de las Entidades Locales y de reforzar la lucha contra el fraude fiscal.

- La compensación financiera a las Entidades Locales de los beneficios fiscales obligatorios en los tributos locales establecidos o que se establezcan por ley o, en su defecto, su transformación en beneficios fiscales potestativos para que sean los municipios los que, en uso de su autonomía reconocida constitucionalmente, decidan sobre su aplicación.

- En el supuesto de que sigan siendo obligatorios, la FEMP instará a que todas las leyes por las que se establezcan beneficios fiscales en materia de tributos locales determinen las correspondientes fórmulas de compensación.

- La actualización urgente de los valores Catastrales al objeto de lograr su uniformidad en todo el territorio de régimen común, así como adecuar los mismos a la realidad de cada momento.

**8.** La FEMP solicitará la creación de un fondo de compensación para los Ayuntamientos por las cantidades que tengan que devolver a los contribuyentes por liquidaciones del impuesto anteriores a la reforma legislativa del Impuesto sobre el Incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana.

**9.** La FEMP considera que para hacer efectivo el principio de transparencia y facilitar así la elaboración de los presupuestos de las Entidades Locales, el Ministerio de Hacienda deberá publicar con carácter previo a la presentación del Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales de cada año en la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales, un avance de la estimación de las entregas a cuenta, liquidación definitiva de años anteriores, retenciones y anticipo, así como cualesquiera otros conceptos inherentes, correspondientes a la participación en los tributos del Estado correspondiente al ejercicio siguiente, desglosado según el régimen general y de cesión de tributos, de los municipios, provincias e islas y entes asimilados.

**10.** La FEMP seguirá solicitando del Gobierno la creación de un fondo de compensación del IVA soportado por la Administración Local en sus inversiones y en la prestación de servicios obligatorios mediante tasas exentas de IVA. Asimismo, velará por el interés local en las reformas normativas o cambios interpretativos en la aplicación del impuesto.

**11.** La FEMP considera necesario que se deroguen las restricciones a la concertación de operaciones de endeudamiento por parte de las Entidades Locales, introducidas a partir del 25 de mayo de 2010, con carácter temporal, a través del Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, y posteriormente prorrogadas a través de sucesivas modificaciones normativas y que el régimen del endeudamiento de las entidades locales vuelva a ser el contenido y consensuado en la última reforma de la Financiación local contenida en la Ley 51/2002, de 27 de diciembre.

**12.** A pesar del enorme esfuerzo realizado por el Gobierno para colaborar en el saneamiento financiero de las Entidades locales, las actuales medidas de apoyo se consideran insuficientes para resolver el colapso financiero de un número reducido de ellas. Por todo lo anterior, la FEMP considera prioritario que el Gobierno ponga a disposición de esos municipios que se encuentran en situaciones de especial dificultad financiera un conjunto de medidas de apoyo, que les permitan hacer frente a estos problemas, siempre en el marco de la LOEPSF.

**13.** La FEMP continuará mejorando los Convenios suscritos con otros Organismos Públicos, así como con otro tipo de Entidades y Organizaciones que faciliten la gestión tributaria y financiera de las Entidades locales.

**14.** En el contexto actual, en el que ya resulta obligatorio, desde el cierre del ejercicio 2017, que las entidades locales incluyan en la Cuenta General información explícita referida al coste de las actividades públicas, así como en la diferente normativa específica al respecto, la FEMP seguirá impulsando y recomendando la implantación de una metodología común de contabilidad analítica y realizará cuantas actuaciones sean precisas para su consolidación y expansión así como para la colaboración con la IGAE en la realización de recomendaciones y en el diseño de una aplicación informática que permita el cálculo sistemático y continuado en el tiempo del coste de los servicios.

En relación directa con el desarrollo del modelo de contabilidad analítica de los servicios públicos, y una vez conseguida su implantación local, sería deseable también la misma colaboración, impulso y expansión del establecimiento de los indicadores de gestión que permitan la evaluación de la gestión pública local, al nivel de la medición de su eficacia, eficiencia y economía. Estos indicadores se plantean también como una solución alternativa al recorte presupuestario para controlar el déficit público, asociando así la reducción del gasto público a una mejora de la eficacia y de la eficiencia en la gestión de la Administración Pública, es decir, se podría producir más y mejores servicios (de mejor calidad) a más bajo coste, reduciendo así el déficit público, a través de una mejor asignación de los recursos.

**15.** El creciente proceso de descentralización en la prestación de servicios públicos que se ha llevado a cabo mediante la creación de entidades públicas autónomas es el principal origen de la necesidad de presentar información contable a nivel consolidado. Hasta la fecha, no existe adaptación a las entidades locales de las normas de consolidación del sector público estatal. En este contexto, la FEMP solicitará al Gobierno la adaptación de la normativa estatal sobre consolidación, a las entidades locales, en un intento de que se resuelvan los problemas principales que están surgiendo actualmente con la referida información consolidada.

**16.** La FEMP participa activamente en Comisión para la adaptación de las Normas Internacionales de Auditoría (NIAs) a las Normas de Auditoría del Sector Público. Tras la aprobación del "Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las entidades del sector público local", estas normas serán de aplicación obligatoria para los órganos de control interno del ámbito local. Observada la complejidad de esas Normas Internacionales se considera imprescindible la colaboración con la IGAE para la adaptación de las normas de auditoría de la administración general del Estado al ámbito local.

**17.** La FEMP seguirá fomentando el papel vertebrador de las Diputaciones Provinciales, Consejos y Cabildos Insulares, Comunidades Autónomas Uniprovinciales y otras entidades supramunicipales, tanto en la gestión de los tributos de los municipios de sus respectivos ámbitos territoriales como en la colaboración administrativa con otras administraciones públicas. Además, seguirá impulsando la firma de convenios con los distintos órganos de la Administración General del Estado potenciando la intervención de los entes provinciales y supramunicipales. Por otra parte, se animará a que redoblen sus esfuerzos para asistir a las entidades locales de menor dimensión y capacidad económica al mejor cumplimiento de las obligaciones legales.

**18.** Desde la FEMP se seguirá proponiendo, a fin de mantener el autogobierno local, la gestión comprometida del patrimonio común, la prestación formal de servicios y la referencia institucional de identidad hasta donde sea posible, la regulación de un régimen local propio para los pequeños municipios, con exigencias administrativas, de procedimiento y fiscalización proporcionadas a sus presupuestos y competencias, limitando el coste de sus funciones institucionales y administrativas.

