

Efectos de la población flotante sobre los presupuestos de los pequeños municipios

Ángela Castillo Murciego (*) (***)

Julio López Laborda (**) (***)

Fernando Rodrigo Sauco (**) (***) (****)

Eduardo Sanz Arcega (**) (***)

(*) *Departamento de Dirección y Organización de Empresas, Universidad de Zaragoza*

(**) *Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Zaragoza*

(***) *Grupo de Investigación de Economía Pública*

(****) *Instituto Universitario de Investigación en Empleo, Sociedad Digital y Sostenibilidad (IEDIS), Universidad de Zaragoza*



Cátedra DPZ sobre
Despoblación y Creatividad
Universidad de Zaragoza

Informe 2022/1

Effects of the floating population on the budgets of small municipalities

Resumen

El trabajo estudia si la población flotante -en sentido amplio- tiene alguna influencia en los presupuestos de los municipios con una población de derecho de hasta 5.000 habitantes. La investigación adopta dos estrategias complementarias, la primera, meramente descriptiva, de comparación de los presupuestos municipales liquidados, y la segunda, econométrica. A tenor del análisis realizado, se puede concluir que la población flotante afecta, sin duda, a los presupuestos municipales, y que ese efecto depende de manera determinante de cuál sea la causa de los desplazamientos de población y del propio tamaño del municipio afectado.

Palabras clave

Población flotante, pequeños municipios, ingresos, gastos.

Abstract

The paper studies whether the floating population - in a broad sense - has any influence on the budgets of municipalities with a de jure population of up to 5,000 inhabitants. The research adopts two complementary strategies, the first is purely descriptive, and is restricted to comparing municipal budgets, and the second is econometric. From the analysis carried out, it can be concluded that the floating population undoubtedly affects municipal budgets, and that this effect depends decisively on the cause of the population movements and the size of the municipality affected.

Keywords

Floating population, small municipalities, revenues, expenditures.

Cómo citar este artículo

Castillo Murciego, Á., López Laborda, J., Rodrigo Sauco, F. y Sanz Arcega, E. (2022). Efectos de la población flotante sobre los presupuestos de los pequeños municipios. Informe 2022-1 de la Cátedra DPZ sobre Despoblación y Creatividad de la Universidad de Zaragoza.

Contacto

Julio López Laborda: julio.lopez@unizar.es

Agradecimientos

Los autores forman parte del Grupo de Investigación de Economía Pública, reconocido y financiado por el Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento del Gobierno de Aragón (proyecto S23_20R). Los autores agradecen la colaboración de Luis Alfonso Castellano (Diputación Provincial de Zaragoza) en la obtención de información para la realización del trabajo aplicado.

Índice de contenidos

0. Resumen ejecutivo	6
1. Introducción	7
2. Población de hecho, población vinculada, población flotante, carga de población	8
2.1. Población de hecho	8
2.2. Población vinculada	8
2.3. Población flotante y carga de población no residente	9
3. Competencias y financiación de las Entidades Locales	10
3.1. Los municipios: competencias y fuentes de financiación	11
3.1.1. El modelo competencial municipal	11
3.1.2. El modelo de financiación municipal	14
3.2. Las Diputaciones provinciales: competencias y fuentes de financiación	16
3.2.1. El modelo competencial provincial	16
3.2.2. El modelo de financiación provincial	18
3.3. Las comarcas aragonesas: competencias y fuentes de financiación	19
3.3.1. El modelo competencial comarcal	19
3.3.2. El modelo de financiación comarcal	20
3.4. La estabilidad presupuestaria	22
4. Efectos de la población no residente sobre los gastos e ingresos de los municipios	24
4.1. Aspectos conceptuales	24
4.2. Cuantificación	27
5. Conclusiones e implicaciones de política tributaria	53
6. Referencias	54
7. Anexo. Resultado de las estimaciones econométricas	56

Índice de gráficos

Gráfico 1. Municipios de Zaragoza: ingresos y gastos agregados per cápita (en orden creciente de población), promedio 2001-2019	33
Gráfico 2. Municipios con población flotante y total de municipios de Zaragoza: promedio de ingresos y gastos agregados per cápita. Evolución durante el periodo 2015-2019	34
Gráfico 3. Municipios con población flotante (en orden creciente de población): ingresos y gastos agregados per cápita, promedio 2001-2019	35
Gráfico 4. Municipios con población flotante y municipios de Zaragoza (en orden creciente de población): promedio de ingresos y gastos agregados per cápita, promedio 2001-2019	38
Gráfico 5. Municipios de Zaragoza: impuestos directos per cápita (en orden creciente de población), promedio 2001-2019	39
Gráfico 6. Municipios de Zaragoza: impuestos por tasas per cápita (en orden creciente de población), promedio 2001-2019.....	40
Gráfico 7. Municipios con población flotante (en orden creciente de población): impuestos directos y tasas per cápita, promedio 2001-2019	41
Gráfico 8. Municipios con población flotante y municipios de Zaragoza (en orden creciente de población): promedio de impuestos directos y tasas per cápita, promedio 2001-2019	45
Gráfico 9. Municipios de Zaragoza: gastos corrientes per cápita (en orden creciente de población), promedio 2001-2019	46
Gráfico 10. Municipios de Zaragoza: inversiones reales per cápita (en orden creciente de población), promedio 2001-2019	47
Gráfico 11. Municipios con población flotante (en orden creciente de población): gastos corrientes e inversiones reales per cápita, promedio 2001-2019	48
Gráfico 12. Municipios con población flotante y municipios de Zaragoza (en orden creciente de población): promedio de gastos corrientes e inversiones reales per cápita, promedio 2001-2019	51

Índice de tablas

Tabla 1. Servicios municipales de prestación obligatoria según población de derecho	13
Tabla 2. Fuentes de financiación tributaria de los municipios	15
Tabla 3. Sistema de transferencias del Estado central a los municipios de régimen común	16
Tabla 4. Transferencias del Estado a las Diputaciones	19
Tabla 5. Estimación de gastos e ingresos adicionales por algunos municipios con población flotante .	27
Tabla 6. Muestra de municipios con población flotante	30
Tabla A1. Comparación de los ingresos agregados per cápita entre el conjunto de municipios con población flotante y el resto de municipios de Zaragoza con similar tamaño	56
Tabla A2. Comparación de los ingresos agregados per cápita entre los distintos tipos de municipios con población flotante y el resto de municipios de Zaragoza con similar tamaño ..	56
Tabla A3. Comparación de los gastos agregados per cápita entre el conjunto de municipios con población flotante y el resto de municipios de Zaragoza con similar tamaño	57
Tabla A4. Comparación de los gastos agregados per cápita entre los distintos tipos de municipios con población flotante y el resto de municipios de Zaragoza con similar tamaño	57
Tabla A5. Comparación de los impuestos directos per cápita entre el conjunto de municipios con población flotante y el resto de municipios de Zaragoza con similar tamaño	58
Tabla A6. Comparación de los impuestos directos per cápita entre los distintos tipos de municipios con población flotante y el resto de municipios de Zaragoza con similar tamaño ...	58
Tabla A7. Comparación de las tasas per cápita entre el conjunto de municipios con población flotante y el resto de municipios de Zaragoza con similar tamaño	59
Tabla A8. Comparación de las tasas per cápita entre los distintos tipos de municipios con población flotante y el resto de municipios de Zaragoza con similar tamaño	59
Tabla A9. Comparación de los gastos corrientes per cápita entre el conjunto de municipios con población flotante y el resto de municipios de Zaragoza con similar tamaño	60
Tabla A10. Comparación de los gastos corrientes per cápita entre los distintos tipos de municipios con población flotante y el resto de municipios de Zaragoza con similar tamaño ...	60
Tabla A11. Comparación de las inversiones reales per cápita entre el conjunto de municipios con población flotante y el resto de municipios de Zaragoza con similar tamaño	61
Tabla A12. Comparación de las inversiones reales per cápita entre los distintos tipos de municipios con población flotante y el resto de municipios de Zaragoza con similar tamaño ...	61

0. Resumen ejecutivo

El objetivo de este trabajo es realizar un estudio de los efectos de la población flotante sobre el presupuesto de los municipios pequeños, entendiendo por tales los que tienen una población de derecho de hasta 5.000 habitantes. A fin de aproximarnos lo más posible al impacto en los presupuestos municipales de los desplazamientos de no residentes, en el estudio se utiliza un concepto amplio de población flotante, que incluye a la población que reside habitualmente en un municipio, pero se traslada a otro (con independencia de la duración del desplazamiento) por diversos motivos: trabajo, estudio, turismo, compras, etc. Esta población va a ser potencialmente usuaria, en un momento determinado, de algunos servicios públicos municipales, por lo que se requiere contar con una correcta estimación de su tamaño y características, para garantizar la provisión de un nivel adecuado de dichos servicios. De la misma manera, esta población también viene asociada a una capacidad potencial de financiación de esos servicios adicionales, capacidad que también debe estimarse para conocer las necesidades de ingresos que para un municipio representa la atención a esa población flotante.

Tras revisar la normativa sobre competencias y financiación de las entidades locales (municipios, provincias y comarcas), el trabajo presenta y discute los resultados de varias aplicaciones realizadas para tratar de determinar si la población flotante tiene alguna influencia en los presupuestos municipales. Estas aplicaciones se han realizado comparando los presupuestos de una muestra de municipios con población flotante de la provincia de Zaragoza, entre sí y con el conjunto de municipios de la provincia con menos de 5.000 habitantes. La investigación ha adoptado dos estrategias complementarias. La primera, meramente descriptiva, se limita a cotejar los presupuestos liquidados de los diversos municipios para la media del período 2001 a 2019, último año disponible en el momento de realizar la investigación empírica. La segunda aproximación es econométrica y con ella se trata de determinar si existe alguna asociación estadísticamente significativa entre la condición de municipio con población flotante y el volumen de sus presupuestos. Las estimaciones econométricas se llevan a cabo tanto para el promedio 2001-2019 de las variables presupuestarias, mediante modelos de sección cruzada, como en términos anuales, utilizando modelos con datos de panel.

A tenor del análisis realizado, se puede concluir que la población flotante afecta, sin duda, a los presupuestos municipales, y que ese efecto depende de manera determinante de cuál sea la causa de los desplazamientos de población y del propio tamaño del municipio afectado. Los municipios pueden tener que hacer frente a gastos adicionales a los que requiere su actividad de atención ordinaria a las necesidades y demandas de la población residente, pero también pueden obtener ingresos adicionales (públicos y privados) a los que provienen regularmente de esta población. El análisis

llevado a cabo ofrece algunos indicios de cuáles pueden ser los municipios más y menos afectados, en sus ingresos y gastos públicos, por la existencia de población flotante, pero no permite ir más lejos en las conclusiones.

El trabajo concluye sugiriendo un conjunto de medidas que podrían ayudar a fortalecer la capacidad de generación de ingresos de los municipios con población flotante y que están relacionadas tanto con una mayor utilización del poder tributario municipal como con la toma en consideración de la población flotante en el diseño de las transferencias estatales o autonómicas a los municipios.

1. Introducción

La población no residente en un municipio, pero vinculada a él por distintos motivos, como el laboral, de estudio, turístico u otros, tiene un impacto indudable sobre los presupuestos de muchos municipios. Ese impacto es mucho más complejo que el simple –aunque cierto– incremento de algunas partidas de gasto municipal, como la limpieza viaria, la recogida de basuras, la policía, el consumo de suministros o el uso de servicios e infraestructuras municipales. Porque esa población también genera ingresos a los municipios, directa e indirectamente, al dinamizar la actividad económica (además de que puede ayudar a combatir la despoblación de las áreas rurales).

El objetivo de este trabajo es realizar un estudio sistemático de los efectos de la población flotante sobre el presupuesto de los municipios pequeños, entendiendo por tales los que en España tienen una población de derecho de hasta 5.000 habitantes. En realidad, como explicaremos en la siguiente sección, no nos limitaremos al concepto de población flotante, que deja fuera algunos desplazamientos de los ciudadanos que también tienen consecuencias sobre los ingresos y gastos de los municipios, sino que emplearemos una delimitación más amplia que refleje más adecuadamente la carga real que representa la población no residente.

La estructura del informe es la siguiente. En la segunda sección se describen los conceptos relevantes a efectos de esta investigación: población de hecho, población vinculada, población flotante y carga de población. La sección tercera presenta el modelo competencial y de financiación de las Entidades Locales, fundamentalmente, municipios y provincias, así como de las comarcas aragonesas. La sección cuarta examina las consecuencias de la población no residente sobre los ingresos y gastos municipales; primero, desde un punto de vista conceptual; y, a continuación, comparando los presupuestos de ingresos y gastos de los municipios con y sin población flotante, empleando una doble aproximación: descriptiva y econométrica. Las conclusiones e implicaciones de política tributaria del trabajo se contienen en la sección quinta.

2. Población de hecho, población vinculada, población flotante, carga de población

2.1. Población de hecho

Como afirma Vinuesa Angulo (2005: 80), “[D]esde 1897 hasta 1991, en todos los Censos de Población se ha diferenciado a la población en dos grupos: *de hecho* –la que realmente está en el municipio en el momento censal– y *de derecho* –la que reside oficialmente en el municipio–”. La relación entre ambos conceptos puede verse reflejada a través de la siguiente expresión:

$$\begin{aligned} \text{Población de hecho} &= (\text{Población de derecho} - \text{Ausentes}) + \text{Transeúntes} \\ &= \text{Presentes} + \text{Transeúntes} \end{aligned}$$

Siendo los *ausentes* aquellos residentes que en el momento censal no estaban en el municipio; los *presentes*, aquellos residentes que en el momento censal estaban en el municipio; y los *transeúntes*, aquellos no residentes en el municipio pero que en el momento censal estaban en él. En consecuencia, la población de hecho considera, por una parte, a los transeúntes, pero, por otra parte, descuenta a quienes, aun siendo residentes habituales, se encuentran ausentes en el momento censal (Vinuesa Angulo, 2005).

8

2.2. Población vinculada

El Censo de 2001 elimina el concepto de transeúnte y, por lo tanto, el concepto de población de hecho, el cual se sustituye por el nuevo concepto de *población vinculada*, con la pretensión de estimar la *carga real* de población del municipio (INE, 2001). El concepto censal de transeúnte resulta “demasiado instantáneo para resultar útil” y “no mide bien el montante de población vinculada a cada municipio” (INE, 2001: 93).

De acuerdo con la metodología para el cálculo de la población vinculada del INE, esta se define como el conjunto de personas que tienen algún tipo de vinculación con el municipio, ya sea porque residen allí, porque trabajan o estudian allí o porque suelen pasar en el municipio cierto período de tiempo durante el año (al menos, 14 noches). Se distingue entre población vinculada residente y no residente, que incluyen los siguientes grupos de población:

- Población vinculada *residente* en el municipio. Comprende las siguientes opciones:
 - Reside en el municipio.
 - Reside y trabaja allí.

- Reside y estudia allí (y no trabaja en sitio alguno: para las personas que trabajan y estudian, el cuestionario censal solo recoge información sobre el lugar de trabajo).
- Población vinculada *no residente* en el municipio. Comprende las siguientes opciones:
 - No reside, pero trabaja allí.
 - No reside, pero estudia allí (y no trabaja en sitio alguno: para las personas que trabajan y estudian, el cuestionario censal solo recoge información sobre el lugar de trabajo).
 - No reside, pero pasa más de 14 noches al año en el municipio.

La tasa de vinculación de un municipio es el porcentaje de población vinculada de un municipio con respecto a la población residente de dicho municipio. Por definición, este porcentaje siempre es igual o superior al 100%. Este concepto resulta especialmente relevante para aprehender de forma más precisa la realidad demográfica, especialmente en las regiones con menor densidad de España (Delgado Urrecho y Martínez Fernández, 2014; Alario *et al.*, 2018).¹

2.3. Población flotante y carga de población no residente

El concepto de población vinculada incluye el concepto de *población flotante* (Delgado Urrecho y Martínez Fernández, 2014), que es la población vinculada no residente. Sin embargo, este término de población flotante también presenta algunas limitaciones como indicador de la carga real de población no residente en los municipios. Por ejemplo, no incorpora en su definición a aquellos individuos que pasan menos de 14 noches al año en un municipio distinto al de su residencia por motivos que no sean el trabajo ni los estudios. Puede tratarse de desplazamientos por ocio o por otros motivos, como compras, realización de trámites administrativos, visitas a familiares en establecimientos sanitarios, asistenciales o de otro tipo, inmigrantes en situación administrativa irregular, etc. (Alberich González, 2009; Fernández Fernández y Lazovski, 2018).

Un concepto más próximo, aunque todavía insuficiente, es el de *carga de población* (Generalitat Valenciana, 2019; Instituto Galego de Estatística, 2020):

$$\text{Carga de población} = \text{Población empadronada (residente habitual)} + \text{Población no residente (estudio, trabajo o segunda residencia)} + \text{Turismo}$$

¹ No por casualidad, la jurisprudencia sobre establecimiento de oficinas de farmacia acepta (*iuris tantum*) indicadores de población alternativos a la población de derecho para la apertura de aquellas (SSTS 707/2016, 26 de febrero; o 4574/2014, de 3 de noviembre).

Por todo lo expuesto, a fin de aproximarnos lo más posible al impacto en los presupuestos municipales de los desplazamientos de no residentes, la población objetivo de nuestro estudio es la población flotante, o población no residente vinculada de acuerdo con la definición del INE, pero también la que se desplaza al municipio por períodos inferiores a 14 noches. O, de otra manera, es la población “que utiliza un territorio, pero cuyo lugar de residencia habitual es otro” (Fernández Fernández y Lazovski, 2018: 3). Esta población va a ser potencialmente usuaria, en un momento determinado, de algunos servicios públicos municipales, por lo que se requiere contar con una correcta estimación de su tamaño y características, para garantizar la provisión de un nivel adecuado de dichos servicios. De la misma manera, esta población también viene asociada a una capacidad potencial de financiación de esos servicios adicionales, capacidad que también debe estimarse para conocer las necesidades de ingresos que para un municipio representa la atención a esa población flotante en sentido amplio.

3. Competencias y financiación de las Entidades Locales_

La autonomía de las Entidades Locales consagrada en sentido amplio en la Constitución Española (art. 137), junto con la vigencia del principio de subsidiariedad recogido en la Carta Europea de Autonomía Local (art. 4.3), delimitan difusamente los contornos del ámbito competencial de este nivel de gobierno que, en todo caso, se desarrolla en España en el marco del deber de presentar equilibrio presupuestario (art. 135.2 CE).

De hecho, la dificultad para clarificar las atribuciones de las Entidades Locales se relaciona, además de los supuestos de delegación (art. 27 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en adelante, LRBRL), con la apertura del modelo de planta local que define la Constitución, por cuanto junto con municipios y provincias, y Cabildos y Consejos en los archipiélagos, se faculta la creación “de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia” (art. 141 CE) que, de acuerdo con la legislación básica, configuran tres categorías de entidades locales supramunicipales adicionales y distintas de la provincia: comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades (arts. 3 y 42-44 LRBRL). Mientras la última de las tres se funda en el principio dispositivo y la iniciativa municipal, la creación de comarcas y áreas metropolitanas depende de la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas.

El resultado de todo ello es una estructura heterogénea del modelo local supramunicipal entre regiones y, en consecuencia, la descripción de la planta local en España debe atender a cada una de sus entidades constitutivas que, en términos sustancialmente homogéneos (descontando el hecho foral), alcanzarán únicamente a municipios y provincias. Dado el objetivo de este trabajo, junto con el detalle de la regulación de las competencias y las fuentes de financiación de municipios y provincias, se prestará una especial atención a la normativa que regula las comarcas aragonesas.

A modo de síntesis introductoria, por el lado del gasto, las competencias de provincias y municipios pueden encuadrarse en tres categorías diferenciadas (Comisión de Expertos, 2017):

- ✓ competencias –bienes y servicios– de prestación obligatoria *ex lege*,
- ✓ competencias ejercidas por delegación de otras Administraciones
- ✓ y competencias propias e impropias ejercidas voluntariamente.

Desde el punto de vista de los ingresos, por su parte, el grueso de ellos para las Entidades Locales no forales proviene de fuentes tributarias propias y de transferencias de otras Administraciones, fundamentalmente, de la Administración central (Ministerio de Hacienda, 2019). En todo caso, el sistema de financiación de las Entidades Locales queda establecido genéricamente en la Constitución, a tenor de la cual las Haciendas locales “se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas” (art. 142). En concreto, de acuerdo con el 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 (RD-Leg 2/2004, en lo sucesivo), y que desarrolla el precepto constitucional anterior, “la hacienda de las entidades locales estará constituida por los siguientes recursos: a) los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado; b) los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales; c) las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas; d) las subvenciones; e) los percibidos en concepto de precios públicos; f) el producto de las operaciones de crédito; g) el producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias; [y] h) las demás prestaciones de derecho público” (art. 2.1).

A continuación, se detalla el modelo competencial y el sistema de financiación de municipios y provincias, atendiendo también al caso de las comarcas aragonesas. A los efectos de este trabajo, resulta pertinente subrayar que tanto el sistema competencial como el de financiación se configuran fundamentalmente sobre una magnitud, el tamaño municipal, entendiendo este como población de derecho (art. 16 LRBRL y, en el caso aragonés, art. 20 Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local en Aragón, en lo sucesivo, LALA).

3.1. Los municipios: competencias y fuentes de financiación

3.1.1. El modelo competencial municipal

El modelo competencial de los municipios en España se define a partir de la confluencia de cuatro vectores que recoge la legislación básica del Estado. De un lado, se parte del principio de subsidiariedad (art. 25.1 LRBRL). En este punto, la única salvedad (amén de

la restricción presupuestaria) desde la reforma de la LRBRL por la Ley 27/2013 y la sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de marzo, es que los municipios no pueden incurrir en supuestos de ejecución simultánea de todo servicio provisto por la Administración General del Estado, quedando la interdicción de supuestos de ejecución simultánea con el nivel regional de gobierno al albur de la legislación autonómica.

En segundo lugar, se permite la posibilidad de que otras Administraciones deleguen el ejercicio de competencias en el municipio, que, en todo caso, debe ir acompañada de la financiación necesaria correspondiente (art. 27 LRBRL).

En tercer término, atendiendo al art. 25.2 LRBRL, “el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.

b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.

d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.

e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.

g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.

h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.

i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.

j) Protección de la salubridad pública.

k) Cementerios y actividades funerarias.

l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.

m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.

n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación,

mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

o) Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, así como contra la violencia de género”.

Finalmente, la regulación básica configura un sistema creciente de servicios que obligatoriamente deben prestar los municipios en función de su número de habitantes (de su población de derecho). La Tabla 1 recoge las prescripciones del artículo 26 de la LRBRL, que contiene la regulación básica al efecto.

Tabla 1. Servicios municipales de prestación obligatoria según población de derecho

Todos los municipios	alumbrado público cementerio recogida de residuos limpieza viaria abastecimiento domiciliario de agua potable alcantarillado acceso a los núcleos de población pavimentación de las vías públicas
Municipios de más de 5.000 habitantes (además de los servicios anteriores)	parque público biblioteca pública tratamiento de residuos
Municipios de más de 20.000 habitantes (además de los servicios anteriores)	protección civil evaluación e información de situaciones de necesidad social atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social prevención y extinción de incendios instalaciones deportivas de uso público
Municipios de más de 50.000 habitantes (además de los servicios anteriores)	transporte colectivo urbano de viajeros medio ambiente urbano
Madrid, Barcelona, Zaragoza...	regímenes especiales (respectivamente, Leyes estatales 22/2006 y 1/2006, y Ley 10/2017, de las Cortes de Aragón)

Fuente: Elaboración propia.

3.1.2. El modelo de financiación municipal

De entre el conjunto de fuentes de financiación que establece el RD-Leg 2/2004 (art. 2.1, reproducido *supra*), el modelo de financiación de los municipios españoles se sustenta sobre dos pilares fundamentales: los tributos propios y la participación en los ingresos (transferencias) del Estado central. Las participaciones en los ingresos tributarios de las Comunidades autónomas son, a día de hoy, y, en general, residuales (Comisión de Expertos, 2017).

Específicamente en el caso aragonés, además de la singularidad del municipio de Zaragoza (arts. 54 a 60 Ley 1/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón), destaca el Fondo de Cooperación Municipal, transferencia incondicionada del que únicamente quedan excluidas las tres capitales de provincia (art. 262 LALA),² y el Programa de Política Territorial, conjunto de “transferencias corrientes para colaborar a los gastos de funcionamiento de entidades supramunicipales, y transferencias de capital para apoyar la realización de inversiones” (art. 261.2 LALA), del que también quedan excluidos los municipios de Zaragoza, Huesca y Teruel, y cuyo criterio de reparto queda sujeto a la oportunidad política.³

A continuación, se desarrolla la configuración legal básica de cada una de las fuentes de financiación referidas para los municipios de régimen común que, en la práctica, resulta muy similar al modelo municipal foral.

Por lo que hace a los ingresos por tributos municipales, y que se compilan en la Tabla 2, la regulación de las Haciendas Locales distingue entre tributos de exacción obligatoria y voluntaria. Asimismo, y, con la salvedad de Madrid y Barcelona, el modelo tributario municipal es homogéneo respecto de las previsiones de la legislación básica (sin perjuicio de eventuales, heterogéneas y puntuales excepciones que contemple la normativa autonómica).

² La distribución del Fondo de Cooperación Municipal se efectúa conforme a las siguientes reglas (ex art. 262.5 LALA): a) Una cantidad fija resultante de distribuir por partes iguales el 40 por 100 del Fondo entre todos los municipios. b) El 60 por 100 restante se distribuirá con arreglo a los siguientes criterios y porcentajes: el 75 por 100, en proporción al número de habitantes de derecho en cada municipio.; el 25 por 100 restante, en función de la existencia de núcleos de población diferenciados en cada municipio, de tal forma que un 40 por 100 se distribuya en igual cuantía entre todos los núcleos y el 60 por 100 restante en función del número de habitantes de los mismos.

³ En la actualidad, se está debatiendo en las Cortes el Proyecto de Ley reguladora del Fondo Aragonés de Financiación Municipal, que sustituirá al Fondo de Cooperación Municipal. La nueva regulación, establece asignaciones concretas para los municipios capitales de provincia, excluidos en la regulación vigente, e introduce modificaciones de calado en los criterios de reparto señalados en la nota anterior. Véase [http://bases.cortesaragon.es/bases/Tramitacion.nsf/\(ID\)/044224FB5B8CF654C125873C00432F0D?OpenDocument](http://bases.cortesaragon.es/bases/Tramitacion.nsf/(ID)/044224FB5B8CF654C125873C00432F0D?OpenDocument).

Tabla 2. Fuentes de financiación tributaria de los municipios

Tributo	Exacción
Impuesto sobre Bienes Inmuebles	Obligatoria
Impuesto sobre Actividades Económicas	Obligatoria
Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica	Obligatoria
Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	Voluntaria
Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana	Voluntaria
Impuesto sobre Gastos Suntuarios (cotos de caza y pesca)	Voluntaria
Recargos sobre impuestos propios autonómicos	Voluntaria (precisa habilitación legal autonómica)
Tasas	Voluntaria
Contribuciones especiales	Voluntaria

Fuente: Elaboración propia.

En lo atinente a la participación en los ingresos del Estado, que sintetiza la Tabla 3, las transferencias hacia los municipios revelan “un modelo de naturaleza dual” (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2016). Los “grandes municipios” (con población igual o superior a 75.000 habitantes o que sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma) perciben participaciones en los grandes impuestos estatales⁴ y el Fondo Complementario de Financiación. Los restantes municipios perciben solo una participación en los tributos del Estado, cuantificada con arreglo a las variables población de derecho (con una ponderación del 75 %), esfuerzo fiscal medio por habitante (12,5 %) e inverso de la capacidad tributaria (12,5 %).

⁴ Estas participaciones también las reciben los “municipios turísticos”, entendiéndose por tales, de acuerdo con el artículo 125 RD-L 2/2004, “aquellos que, encontrándose comprendidos en el ámbito subjetivo que se define en el artículo 122, cumplan, además, dos condiciones:

- a) Tener una población de derecho superior a 20.000 habitantes.
- b) Que el número de viviendas de segunda residencia supere al número de viviendas principales, de acuerdo con los datos oficiales del último Censo de Edificios y Viviendas”.

Tabla 3. Sistema de transferencias del Estado central a los municipios de régimen común

Tipo de ingreso	Ámbito de aplicación
Cesión de recaudación de impuestos del Estado IRPF, IVA, Impuestos especiales sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivada sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco	Capitales provinciales o autonómicas, o municipios con, al menos, 75.000 habitantes (art. 111 LRHL)
Impuesto sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco	Municipios turísticos (art. 125 LRHL)
Fondo Complementario de Financiación	Capitales provinciales o autonómicas, o municipios con, al menos, 75.000 habitantes
Participaciones impositivas en tributos del Estado	Resto de municipios (no incluidos en el art. 111 LRHL, ex art. 122)
Participaciones singulares	Regímenes especiales (heterogéneos)

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, una cuestión de especial relevancia para los pequeños municipios resulta la posibilidad de que no gocen de suficiencia financiera para materializar la provisión de todos los servicios que, normativamente, vienen obligados a prestar. En este punto, las Diputaciones tienen que garantizar, en última instancia, su provisión (art. 31.2 LRBRL; específicamente sobre el caso aragonés, véase también art. 65 LALA).⁵

3.2. Las Diputaciones provinciales: competencias y fuentes de financiación

3.2.1. El modelo competencial provincial

La estructura competencial de las provincias sigue un patrón similar a la observada respecto de los municipios. De un lado, al calor del principio de subsidiariedad, la provincia puede desplegar su acción respecto de sus propios intereses, con especial atención a la garantía en la prestación de los servicios de carácter municipal y la

⁵ Estrictamente, el único servicio que, de la legislación, pareciere desprenderse que debe prestar todo municipio de manera autónoma es el servicio de cementerio (art. 26.2 LRBRL). Con todo, a tenor del artículo 26.3, “la asistencia de las Diputaciones o entidades equivalentes a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos”, parece inducir a pensar que también este es susceptible de garantía por parte de las Diputaciones.

coordinación con el resto de Administraciones (art. 31.2 LRBRL; específicamente en el caso aragonés, también art. 65.d LALA).

En segundo lugar, se habilita la posibilidad de que niveles territoriales superiores de la Administración deleguen competencias en la provincia (arts. 37 LRBRL y 65.e LALA).

Finalmente, la legislación refiere un conjunto de materias en las que, de acuerdo con las legislación estatal y regional, las provincias deberán poder ejercer competencias (art. 36.1 LRBRL). Adicionalmente, de entre las materias incluidas en esta suerte de garantía de suelo competencial, destaca la obligatoriedad de asistencia a los municipios, que configuraría el tercer pilar del diseño competencial provincial. Dado que su regulación se realiza sin solución de continuidad, ambos tipos de competencias se refieren a las siguientes materias:

- a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.
- b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.
- c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación.
- d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.
- e) El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis.
- f) Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en período voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
- g) La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
- h) El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los

municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.

- i) La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5.000 habitantes. (art. 36.1 LRBRL).

En la misma línea, en la legislación aragonesa se amplía como sigue el núcleo de competencias-obligaciones para las provincias, que se reputan como propias de ellas (ex art. 65 LALA):

- a) La cooperación al establecimiento de los servicios municipales obligatorios, para garantizar su prestación integral y adecuada en todo el territorio de la provincia.
- b) Prestar asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios y otras entidades locales.
- c) Prestar aquellos servicios públicos que tengan carácter supracomarcal o supramunicipal, cuando su gestión no corresponda a las comarcas o no sea asumida por una mancomunidad.

3.2.2. El modelo de financiación provincial

A semejanza del modelo de financiación municipal, los ingresos de las provincias, si bien *de iure* comprenden todas las categorías de recursos enunciados por el artículo 2.1 RD-Leg 2/2004, de facto se bifurcan fundamentalmente en tributos propios de exacción voluntaria y transferencias del nivel central (y, eventualmente, autonómico). Por lo que hace a los primeros, además de la potestad para exigir tasas y contribuciones especiales, el poder tributario de las provincias se restringe a la posibilidad de aprobación de un recargo sobre el Impuesto de Actividades Económicas (art. 134 RD-Leg 2/2004).⁶

Respecto de los ingresos provenientes del Estado central, las Diputaciones provinciales participan de las mismas fuentes que las capitales provinciales, autonómicas o municipios con, al menos, 75.000 habitantes de derecho (arts. 135 a 139 RD-Leg 2/2004). En consecuencia, tal y como refleja la Tabla 4, las Diputaciones se reputan beneficiarias tanto del modelo de cesión de impuestos (aunque con distintos porcentajes) como del Fondo Complementario de Financiación, artículos 140 a 143 RD-

⁶ También aplicable a las Comunidades Autónomas uniprovinciales que, a la entrada en vigor del RD-L 2/2004, no hubiesen integrado su participación en tributos del Estado como entidad análoga a las provincias en la que les pudiese corresponder con arreglo a su naturaleza institucional como Comunidad Autónoma.

Leg 2/2004 (y en su caso, de un crédito para asistencia sanitaria, ex art. 144 RD-Leg 2/2004).

Tabla 4. Transferencias del Estado a las Diputaciones

Cesión de recaudación de impuestos del Estado
IRPF, IVA, Impuestos especiales sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivada sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco
Fondo Complementario de Financiación

Fuente: Elaboración propia.

3.3. Las comarcas aragonesas: competencias y fuentes de financiación

19

3.3.1. El modelo competencial comarcal

La posibilidad que la legislación básica ofrece para la constitución de comarcas u otras entidades locales supramunicipales análogas por parte de las Comunidades Autónomas ha sido incorporada en el Estatuto de Autonomía de Aragón (art. 5), y desarrollado por el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón (D-Leg 1/2006, en lo sucesivo), al que se remite la LALA (art. 75). La naturaleza de habilitación competencial que recoge la legislación básica impone que el modelo comarcal deba ser descrito a partir de la normativa regional respectiva, en este caso, la aragonesa. De la legislación básica solo se deduce la interdicción de que las entidades locales supramunicipales priven a los municipios (sin que medie delegación) de su esfera propia de actuación (art. 42.4 LRBRL).

El modelo competencial comarcal sigue también la estela estructural que define el modelo municipal. En primer lugar, la legislación acoge también una suerte de principio de subsidiariedad en el ámbito comarcal (arts. 1.2 y 9.2 D-Leg 1/2006).

En segundo término, se habilita la posibilidad de que la Comunidad Autónoma, las provincias e, incluso, los municipios puedan delegar el ejercicio de determinadas competencias en las comarcas (art. 10 D-Leg 1/2006).

En tercer lugar, las comarcas ejercerán competencias, en los términos que el propio D-Leg 1/2006 desarrolla (fundamentalmente, ex arts. 16-33), respecto de las siguientes materias:

- 1) Ordenación del territorio y urbanismo.
- 2) Transportes.

- 3) Protección del medio ambiente.
- 4) Servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos.
- 5) Sanidad y salubridad pública.
- 6) Acción social.
- 7) Agricultura, ganadería y montes.
- 8) Cultura.
- 9) Patrimonio cultural y tradiciones populares.
- 10) Deporte.
- 11) Juventud.
- 12) Promoción del turismo.
- 13) Artesanía.
- 14) Protección de los consumidores y usuarios.
- 15) Energía, promoción y gestión industrial.
- 16) Ferias y mercados comarcales.
- 17) Protección civil y prevención y extinción de incendios.
- 18) Enseñanza.
- 19) Aquellas otras que, con posterioridad a la presente ley, pudieran ser ejercidas en el futuro por las comarcas, conforme a la legislación sectorial correspondiente (art. 9.1 D-Leg 1/2006).

A este listado resulta pertinente añadir tanto la participación comarcal “en la elaboración de los programas de ordenación y promoción de recursos agrarios de montaña y en la gestión de obras de infraestructura y de servicios públicos básicos que en ellos se incluyan” (art. 9.2 D-Leg 1/2006), como la potestad para “crear un servicio de cooperación y asistencia dirigido a prestar asesoramiento a los municipios que lo soliciten en materia jurídico-administrativa, económica y financiera y de obras y servicios” (art. 12.2 D-Leg 1/2006).

3.3.2. El modelo de financiación comarcal

El sistema de financiación de las comarcas aragonesas se regula en el Título VII del D-Leg 1/2006 (arts. 59-70). De acuerdo con él, normativamente, la principal diferencia con las fuentes de ingresos de municipios y provincias es la ausencia del poder para establecer o exigir impuestos. Así, la Hacienda de las comarcas comprende las siguientes categorías de ingresos (ex art. 59 D-Leg 1/2006):

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
- b) Tasas por la prestación de servicios o realización de actividades de su competencia.
- c) Los percibidos en concepto de precios públicos.
- d) Contribuciones especiales.
- e) Subvenciones.

- f) Transferencias de la Comunidad Autónoma y de las provincias en favor de las comarcas, en concepto de:
 - Participación en sus ingresos sin carácter finalista.
 - Traspaso de medios en virtud de redistribución legal.
 - Transferencia o delegación de competencias.
- g) Aportaciones de los municipios que las integren.
- h) Los procedentes de operaciones de crédito.
- i) El producto de las multas y sanciones impuestas en el ámbito de sus competencias.
- j) Cualesquiera otras que resulten establecidas mediante ley.

Para una mejor interpretación de la virtualidad práctica de las fuentes de financiación anteriores, la mera definición de ellas debe complementarse, en algunos casos, con el detalle de su naturaleza o funcionamiento. En este sentido, mención específica merecen las siguientes categorías de ingresos, que constituyen la parte fundamental de la financiación de las comarcas y cuyo común denominador es su naturaleza de transferencias provenientes, respectivamente, de la Comunidad Autónoma, de la provincia donde se localice la comarca y de los municipios que comprendan aquella.

En primer lugar, en relación con las transferencias de la Comunidad Autónoma, debe destacarse tanto la naturaleza incondicionada de las mismas como, a excepción de la valoración del coste de traspaso de funciones y servicios, el criterio de oportunidad que fundamenta su cuantía (arts. 60-64 D-Leg 1/2006), incluido el Fondo de Cohesión Comarcal (suerte de transferencia de nivelación).

Con las salvedades anteriores, el criterio de reparto de la transferencia autonómica entre las diferentes comarcas se ajusta a las reglas siguientes (art. 66.1 D-Leg 1/2006):

* “Una cantidad fija resultante de distribuir por partes iguales el 40 % de la cuantía del coste de personal y de las funciones y servicios asociados al ejercicio de las competencias entre todas las delimitaciones comarcales.

* El 60 % restante se distribuirá con arreglo a los siguientes criterios y porcentajes:

* El 25 %, en proporción al número de municipios y núcleos de población diferenciados existentes en cada delimitación comarcal.

* El 75 % restante, en proporción al número de habitantes de derecho de los municipios de la delimitación comarcal”.

Adicionalmente, las comarcas son elegibles para participar, al igual que los municipios, del Programa de Política Territorial (art. 261 LALA), del que, a tenor de la evidencia, parecen haber sido las grandes beneficiarias (Cazcarro, Gutiérrez y Santa Catalina, 2013).

En segundo lugar, las aportaciones de las provincias a favor de las comarcas se bifurcan en transferencias incondicionadas voluntarias y el deber genérico de contribuir a la

financiación de actuaciones en municipios ejecutadas por la comarca que tengan carácter de “mínimos obligatorios o de funciones públicas necesarias, sin haberse resuelto su realización por la provincia” (art. 69 D-Leg 1/2006).

Finalmente, respecto de las aportaciones de los municipios, partiendo de un criterio político de oportunidad, “podrán incluirse índices correctores relacionados con el nivel de renta y riqueza de los municipios o de prestación de los servicios fundamentales de su competencia”, que, asimismo, podrán ser revisados por el Consejo comarcal (art. 70 D-Leg 1/2006).

3.4. La estabilidad presupuestaria

En España, las reglas de estabilidad presupuestaria, en el marco de las cuales se desenvuelven los sistemas de competencias y de financiación de las Entidades Locales, traen causa de la legislación comunitaria que inicia el Tratado de Maastricht de 1992. En todo caso, de las reglas fiscales europeas no se desprendía (ni se desprende) ninguna previsión concreta para las Entidades Locales de la Unión. La primera concreción del mandato de estabilidad presupuestaria para las Entidades Locales, cuya plasmación práctica fue mayormente programática, se desarrolló en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

En la actualidad, las reglas europeas de estabilidad para las Entidades Locales se concretan a nivel interno y, desde 2011, en la propia Constitución Española, CE (art.135), la cual, a su vez, queda desarrollada por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LO 2/2012, en adelante). Esta Ley, en sus artículos 3 a 9, formula los siguientes principios, aplicables a todas las entidades integrantes del sector público: estabilidad presupuestaria, sostenibilidad y prudencia financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional.

Los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera se concretan en el establecimiento de tres objetivos: de déficit, de deuda y de la regla de gasto.

En cuanto al objetivo de déficit, en coherencia con el art. 135.2 CE, la LO 2/12 dispone que “las Corporaciones Locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario” (art. 11.4).

Por lo que respecta al objetivo de deuda, “el volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo, [...] no podrá superar el [...] 3 por ciento para el conjunto de Corporaciones Locales. [...] La autorización del Estado, o en su caso de las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, [...], tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como el cumplimiento de los principios y las obligaciones que se derivan de la aplicación

de esta Ley” (art. 13 LO 2/2012). La LO 2/2012 también establece, de acuerdo con la Constitución (art. 135.3), que “el pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto” (art. 14). Por otra parte, el período máximo de pago para proveedores –deuda comercial– se fija en treinta días (DA 5ª LO 2/2012), de cuyo seguimiento sobre su grado de cumplimiento se encarga el órgano interventor de las Corporaciones Locales (art. 18.5 LO 2/2012).

Finalmente, por lo que se refiere a la regla de gasto, el art. 12 LO 2/2012 establece que “la variación del gasto computable de [...] las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española”, cuyo cálculo corresponde al Gobierno central y a salvo de que aprueben cambios normativos que supongan aumentos o disminuciones permanentes de recaudación. Además, “los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública”, si bien resultan de aplicación las reglas especiales contenidas en la DA 6ª LO 2/2012.

Al igual que el Estado central y las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales aprobarán “un límite máximo de gasto no financiero, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el techo de asignación de recursos de sus Presupuestos” (art. 30.1 LO 2/2012).

El Capítulo IV de la LO 2/2012 establece una serie de medidas preventivas, correctivas y coercitivas (algunas de naturaleza automática) para hacer frente a los posibles incumplimientos de la normativa de estabilidad. El incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto supone para la Administración incumplidora la formulación de “un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto” (art. 21.1 LO 2/2012). En última instancia, el incumplimiento persistente de obligaciones derivadas del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, de considerarse como gestión gravemente dañosa para los intereses generales, puede llegar a acarrear la disolución de los órganos de la Corporación Local incumplidora (art. 26.3 LO 2/2012).

La irrupción de la crisis económica derivada de la COVID-19, al igual que a nivel europeo, motivó la suspensión, ya prevista por la propia CE y la LO 2/2012, de las reglas de estabilidad presupuestaria (Acuerdos del Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020 y de 27 de julio de 2021, respaldados, respectivamente, por el Congreso de los Diputados el 20 de octubre de 2020 y de 13 de septiembre de 2021). Fundamentalmente, la suspensión de las reglas fiscales avala el uso del superávit de las Entidades Locales para un destino diferente de la reducción de deuda, así como la posibilidad de incurrir el conjunto de aquellas en un déficit del 0,1 % del PIB en el ejercicio 2021.

4. Efectos de la población no residente sobre los gastos e ingresos de los municipios

4.1. Aspectos conceptuales

Como ya se ha señalado, nuestro objetivo es analizar los efectos sobre los presupuestos municipales de la población no residente vinculada a un municipio, pero también de la que se desplaza al municipio por períodos inferiores a 14 noches, por turismo, ocio u otros motivos. En adelante, para simplificar, vamos a referirnos a este agregado utilizando el término de población flotante. Por tanto, hay, al menos, cuatro grupos de población flotante que pueden afectar a los gastos e ingresos de un municipio: trabajadores, estudiantes, ocio y turismo (con estancias superiores o no a 14 noches) y otros (compras, realización de trámites administrativos, etc.).

Discutimos, a continuación, el posible impacto presupuestario del desplazamiento de estos grupos. Es importante señalar que los efectos cualitativos y cuantitativos sobre los ingresos y gastos públicos municipales diferirán, dependiendo de cuál sea el motivo predominante de desplazamiento a un municipio determinado.

Desde la perspectiva de los gastos públicos, los desplazamientos a un municipio por motivo de trabajo, ocio/turismo u otros aumentarán los gastos obligatorios del municipio, en conceptos como la recogida de residuos, la limpieza viaria, el suministro de agua o el urbanismo; además de, en su caso, otros gastos municipales, propios o no, como la gestión del tráfico o los equipamientos culturales, recreativos y deportivos (Solé Ollé, 2001; Costa Costa, 2008; Delgado Urrecho, 2014; de la Fuente, 2017; Fernández Fernández y Lazovski, 2018; Muñoz Merino y Suárez Pandiello, 2018; Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2019). En cuanto a los desplazamientos por motivos de estudio, pueden tener también algún efecto, sobre todo, en los gastos municipales de conservación, mantenimiento y vigilancia de los centros educativos.

Pero no debe olvidarse que los no residentes también contribuyen a la generación de ingresos públicos para el municipio afectado, por varias vías, directas e indirectas.

En primer lugar, los no residentes pueden estar sujetos a algún tributo relacionado con su presencia en el municipio, como el Impuesto sobre Gastos Suntuarios (por los aprovechamientos de cotos de caza y pesca) o determinadas tasas o precios públicos (como piscinas y otras instalaciones deportivas, museos y actividades culturales públicas, zonas de estacionamiento regulado de vehículos, actividades festivas, etc.).

En segundo lugar, si el desplazamiento se debe a las estancias, generalmente, vacacionales, de personas con vivienda en el propio municipio (el “turismo paisano”, Delgado Urrecho, 2014, 2018), aquellas estarán pagando ya determinados tributos correspondientes a todo el año (como el IBI y algunas tasas municipales), y no solo al

período de tiempo en que se benefician de los servicios locales. Además, si, como ocurre en muchos casos, estos no residentes siguen empadronados en su municipio (Pujadas Rúbies y Bayona-i-Carrasco, 2019), habrán contribuido a incrementar (o no reducir) las transferencias (estatales o autonómicas) percibidas por aquel, al calcularse estas, como se ha explicado en la sección 3, en función de la población de derecho. En definitiva, probablemente, este tipo de desplazamiento no va a ocasionar un problema de recursos a los municipios afectados por el mismo.

La conclusión no será la misma si el desplazamiento se debe a otro tipo de turismo u ocio, en especial, si no implica alojamiento, o también si se debe a la realización de compras u otras actividades.

En tercer lugar, si la causa del desplazamiento a un municipio está relacionada con la participación en una actividad económica (industrial, agrícola o ganadera o de servicios), esta estará contribuyendo a la hacienda municipal con diversos tributos, como el IAE, el IBI, o las tasas municipales.

En cuarto lugar, tanto la movilidad por trabajo como por ocio o turismo (y, en gran medida, el turismo paisano que, según Delgado Urrecho, 2018: 286, “liberado de gastos de alojamiento, los concentran en compras, restauración y ocio”) tendrán un efecto indirecto positivo sobre los ingresos municipales, al afectar a la actividad económica y el empleo en el municipio receptor de esa población no residente. En muchos casos, la población flotante constituye el factor básico de la economía local (Vinuesa Angulo, 2005). Y, adicionalmente, como explican algunos autores, la población flotante puede actuar como freno para el aislamiento y la soledad que continuamente se asocian al proceso de despoblación de las áreas rurales (Delgado Urrecho, 2014 y 2018; Alario et al., 2018; Pujadas Rúbies y Bayona-i-Carrasco, 2019).

Finalmente, los ingresos y los gastos no se ven alterados solo por la población no residente en un municipio que se desplaza al mismo. También lo hacen por la población residente en un municipio que se desplaza fuera del mismo, por las mismas razones de estudio, trabajo, ocio u otras. En estos casos, mientras los ingresos municipales no se ven afectados significativamente, los gastos a los que debe hacer frente el municipio se reducen.

4.2. Cuantificación

A la vista del análisis realizado en el epígrafe anterior, cabe concluir que el impacto de la población flotante sobre el presupuesto de un municipio dependerá de cuál sea el motivo predominante de desplazamiento al mismo. En consecuencia, puede ser interesante realizar una tipología detallada de los municipios afectados por este hecho, a fin de comparar su estructura presupuestaria, así como esta con la de otros municipios no afectados por ese fenómeno y con la media de municipios de pequeño tamaño de la

provincia de Zaragoza para, de esta manera, tratar de obtener alguna conclusión sobre el impacto cuantitativo de la población flotante sobre los presupuestos municipales.

Con ese objetivo, hemos identificado las siguientes categorías de municipios, no excluyentes entre sí:

- ✓ Municipios con turismo de día.
- ✓ Municipios con turismo que pernocta.
- ✓ Municipios con turismo paisano.
- ✓ Municipios de compras o servicios.
- ✓ Municipios con instalaciones/equipamientos singulares (educativos, sanitarios, seguridad, defensa, etc.).
- ✓ Municipios con polígonos industriales relevantes.
- ✓ Municipios con trabajadores no residentes; en ocasiones, con un perfil estacional muy marcado (por ejemplo, temporeros).
- ✓ Municipios receptores de estudiantes.

El primer ejercicio que hemos realizado se ha basado en un breve cuestionario remitido a los Ayuntamientos de algunos municipios zaragozanos, representativos de los que tienen población flotante en alguno de los grupos identificados más arriba, con la intención de obtener una primera impresión de los gastos adicionales a los que deben hacer frente esos municipios y de los ingresos que pueden obtener complementariamente por la existencia de esa población flotante.⁷ Los resultados se sintetizan en la tabla 5 y muestran que las partidas de ingresos y gastos afectadas por la población flotante se corresponden con las que hemos identificado en el apartado anterior. Su impacto previsto sobre las arcas municipales depende, lógicamente, del incremento en la población que se produzca a consecuencia de los desplazamientos de los no residentes al municipio.

Sí merece la pena resaltar que, además de los gastos directamente producidos por la población flotante, algunos municipios identifican en sus respuestas la existencia de algunos otros gastos inducidos por esos desplazamientos. La población residente puede demandar alguna compensación (por ejemplo, en forma de mejoras en las infraestructuras municipales), a cambio de soportar las aglomeraciones derivadas del turismo. Para los turistas, por su parte, pueden ser más visibles las carencias de los municipios que visitan, lo que obliga a los Ayuntamientos a corregirlas. Y, de la misma manera, los no residentes que visitan un municipio pueden tener expectativas de ocio y cultura que el Ayuntamiento puede verse obligado a satisfacer.

⁷ Reiteramos el agradecimiento por la ayuda que nos ha prestado para la selección de los municipios y la realización de esta encuesta la Diputación Provincial de Zaragoza y, muy en particular, Luis Alfonso Castellano, técnico de asistencia y asesoría a entidades locales.

Tabla 5. Estimación de gastos e ingresos adicionales por algunos municipios con población flotante

Municipio (Población)	Motivo del desplazamiento	Gastos adicionales	Estimación de gastos	Ingresos adicionales	Estimación de ingresos
Anento (106)	Turismo (turismo paisano)	Mantenimiento Limpieza Infraestructuras turísticas <i>[-Aglomeración]</i>	72.000 euros	Parking	74.000 euros
Ateca (1.793)	Trabajo (educación) (trabajo: sanitario, financiero, servicios)	NO	NO	NO	NO
Biel (140)	Turismo paisano (turismo)	NO [Previsto apoyo al alguacil en verano]	NO	ICIO Piscinas municipales Albergue municipal IBI	12,04% del presupuesto municipal (con datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública, en 2021, último año disponible, los ingresos presupuestados ascendieron a 385.150€)
Daroca (1.996)	Trabajo (prisiones, sanitarios, bomberos, profesores, residencias, banca)	Agua Residuos	NO	No [Establecimientos del municipio]	NO
El Frasno (379)	Visitas familiares (turismo paisano) (trabajo: educación, funcionarios, Ejército del Aire)	Residuos (no significativo) Agua (gasto para DPZ) <i>[Más visibilidad de las carencias]</i> <i>[Cargas por ausencia de propietarios]</i> <i>[-Expectativa de actividades]</i>	NO	IBI Agua Basuras Alcantarillado [Establecimientos del municipio]	NO

Épila (4.402)	Trabajo (polígono industrial) (trabajo agrario) (estudios)	Seguridad ciudadana y protección civil Servicios generales Promoción y protección social	NO	Tasas y precios públicos	NO
Maella (2.007)	Trabajo (campana de la fruta) (turismo paisano)	Limpieza Agua Basuras Infraestructuras turísticas	35 % del presupuesto	Agua potable Actividades culturales y de ocio	Agua: 30 % (¿?) Actividades culturales: 25 % (¿?) (con datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública, en 2021, último año disponible, los ingresos por tasas vinculadas al servicio de abastecimiento de agua potable ascendieron a 120.000 €; las tasas de servicios educativos y deportivos a 119.000 €; y los precios públicos por entradas a museos, exposiciones y espectáculos a 21.000 €)
Mequinzena (2.301)	Turismo (trabajo) (estudios)	Agua Limpieza Basuras Mantenimiento instalaciones deportivas y culturales	50 % gastos población residente	Uso de instalaciones y servicios comunes	Mínimo impacto

Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas dadas a un cuestionario desde los Ayuntamientos de los respectivos municipios.

En la segunda aplicación que se ha llevado a cabo, hemos construido una muestra más amplia de municipios con población flotante, en cada uno de los grupos identificados más arriba, y hemos llevado a cabo un conjunto de ejercicios, para tratar de determinar si la población flotante tiene alguna influencia en los presupuestos municipales. La tabla 6 detalla los municipios incluidos en la muestra.

Hay que tener en cuenta que, en general, la literatura ha hallado una relación en forma de U entre el coste de los servicios municipales y la población. Bosch y Solé-Ollé (2005) encuentran que el nivel de población que minimiza los costes agregados de los servicios públicos locales es de 5.000 habitantes. Hortas-Rico y Ríos (2020) fijan ese mínimo en 6.323 habitantes para el gasto corriente, de tal forma que, hasta esa cifra, un incremento del 1% de la población conduce a una disminución del 2% del gasto municipal per cápita; y en 7.978 habitantes para el gasto total. Por categorías, el mínimo es de 10.764 habitantes para los servicios generales, 7.702 para los servicios de agua, basuras, limpieza y cementerios y 842 para la policía local. Para infraestructuras básicas y transporte, la curva de costes tiene forma de U invertida, de tal forma que las economías de escala empiezan con una población de 26.108 habitantes. En la misma línea, Piñero et al. (2021) localizan el tamaño óptimo de los servicios municipales entre los 5.000 y 10.000 habitantes, salvo para las competencias obligatorias para municipios de hasta 5.000 habitantes, cuyo tamaño óptimo se alcanza con 2.000 habitantes.

En consecuencia, los servicios más relevantes para nuestro estudio (agua, basuras, limpieza) se encuentran en la parte descendente de la U, indicando la existencia de economías de escala en la provisión de los mismos. Para que la comparación sea homogénea, en la tabla 6 se divide a los municipios en dos grupos, de acuerdo con su tamaño: municipios de menos de 700 habitantes, y aquellos con una población igual o mayor a 700 habitantes, pero menor a 5.000 habitantes. En la actualidad, en la provincia de Zaragoza, hay 215 municipios con menos de 700 habitantes, 67 municipios con entre 700 y 5.000 habitantes y 11 municipios con más de 5.000 habitantes.

Tabla 6. Muestra de municipios con población flotante

Tipo	Habitantes, población de derecho	Municipio (habitantes, población de derecho, media 2001-2019)
Compras o servicios	>=700	Ariza (1.237), Cariñena (3.421), Daroca (2.198), Fuentes de Ebro (4.374), Gallur (2.857) y Mallén (3.401)
	<700	Agón (167) y Cerveruela (35)
Estudio	<700	Agón (167) y Cerveruela (35)
	>=700	Ateca (2.008), Pina de Ebro (2.469) y Pinseque (3.143)
Instalaciones singulares	<700	Asín (106), Codos (244), El Frasno (465), Osera de Ebro (412) y Romanos (122)
	>=700	Sádaba (1.592) y Villamayor de Gállego (2.798)
Polígonos industriales	<700	Erla (405)
	>=700	El Burgo de Ebro (2.157), Épila (4.417), Figueruelas (1.212), Illueca (3.237), Pedrola (3.373) y San Mateo de Gállego (2.838)
Trabajo	<700	Acered (211), Chiprana (409) y Moros (446)
	>=700	Escatrón (1.131), Maella (2.026), Morata de Jalón (1.306), Remolinos (1.171), Ricla (2.967) y Sabiñán (776)
Turismo de día	<700	Almonacid de la Cuba (280), Anento (131), Fuendetodos (162), Gallocanta (157) y Murillo de Gállego (176)
	>=700	Belchite (1.608) y Quinto (2.053)
Turismo paisano	<700	Aladrén (61), Añón de Moncayo (231) y Biel (187)
	>=700	Almonacid de la Sierra (796)
Turismo que pernocta	<700	Fayón (387), Jaraba (326), Nuévalos (349), Sos del Rey Católico (671) y Vera de Moncayo (412)
	>=700	Alhama de Aragón (1.127) y Mequinenza (2.431)

Para comparar los presupuestos de ingresos y gastos municipales e identificar la posible influencia sobre ellos de la población flotante, hemos adoptado dos estrategias complementarias. La primera, meramente descriptiva, se limita a cotejar los presupuestos liquidados de los diversos municipios para la media del período 2001 a 2019, último año disponible en el momento de realizar la investigación empírica. La segunda aproximación es econométrica y con ella se trata de determinar si existe alguna asociación estadísticamente significativa entre la condición de municipio con población flotante y el volumen de sus presupuestos. Las estimaciones econométricas se llevan a cabo tanto para el promedio 2001-2019 de las variables presupuestarias, mediante modelos con datos de sección cruzada, como en términos anuales, utilizando modelos con datos de panel.⁸

En los modelos con datos de sección cruzada utilizamos dos especificaciones generales. Con la primera, queremos estimar la influencia de la población flotante en los presupuestos municipales:

$$Y_i = a + b * Df_i + \varepsilon_i$$

donde Y_i es la variable presupuestaria correspondiente, en términos per cápita: además de los ingresos y gastos totales, se analizan las partidas que, seguramente, resultarán más afectadas por la existencia de población flotante, como impuestos directos, tasas, gastos corrientes e inversiones reales; y Df_i es una *dummy* que vale 1 cuando el municipio pertenece a la muestra recogida en la tabla 6 y 0 en otro caso. La significatividad del parámetro b indicaría, a priori, una asociación causal, positiva o negativa, dependiendo del signo, entre la condición de municipio con población flotante y el volumen de sus presupuestos.

Con la segunda especificación, pretendemos identificar la influencia de cada una de las categorías de población flotante en las variables presupuestarias:

$$Y_i = a + b * estudio + c * instalaciones + d * poligonos + e * trabajo + f * tdía + g * tpaisano + h * tpernocta + i * compras + \varepsilon_i$$

donde cada variable explicativa es una *dummy* que vale 1 cuando el municipio es un municipio con población flotante del tipo correspondiente y 0 en otro caso. De nuevo, la significatividad de los parámetros b a i indicaría una asociación causal entre la condición de municipio con población flotante y el volumen de sus presupuestos.

⁸ Voltes-Dorta *et al.* (2014) comparan mediante regresión lineal las estructuras presupuestarias (ingresos, gastos y déficit per cápita) de municipios intensivos y no intensivos en turismo, para una muestra de más de 3.200 municipios, en el período 2001–2010. Sus resultados muestran una relación directa entre intensidad del turismo y déficit solo para los municipios más pequeños y más grandes, y un efecto beneficioso para los restantes.

Las estimaciones de los modelos de datos de panel (de efectos aleatorios)⁹ también parten de dos especificaciones paralelas a las anteriores, donde, análogamente, contrastamos la significatividad de los parámetros reseñados. Para el conjunto de municipios con población flotante:

$$Y_{it} = a + b * Df_i + c * Dt + \theta_i + \varepsilon_{it}$$

donde Dt recoge los efectos temporales y θ_i es la variable no observada del correspondiente municipio, que es constante en el tiempo.

Y para cada tipo de población flotante:

$$Y_{it} = a + b * estudio + c * instalaciones + d * polígonos + e * trabajo + f * tdía + g * tpaisano + h * tpernocta + i * compras + j * Dt + \theta_i + \varepsilon_{it}$$

Todos los datos presupuestarios se han tomado de la página Web del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

A continuación, se presentan los resultados obtenidos en los diferentes ejercicios realizados, tomando como base para la discusión el análisis descriptivo llevado a cabo. Los resultados detallados de las estimaciones econométricas se muestran en las tablas recogidas en el Anexo.

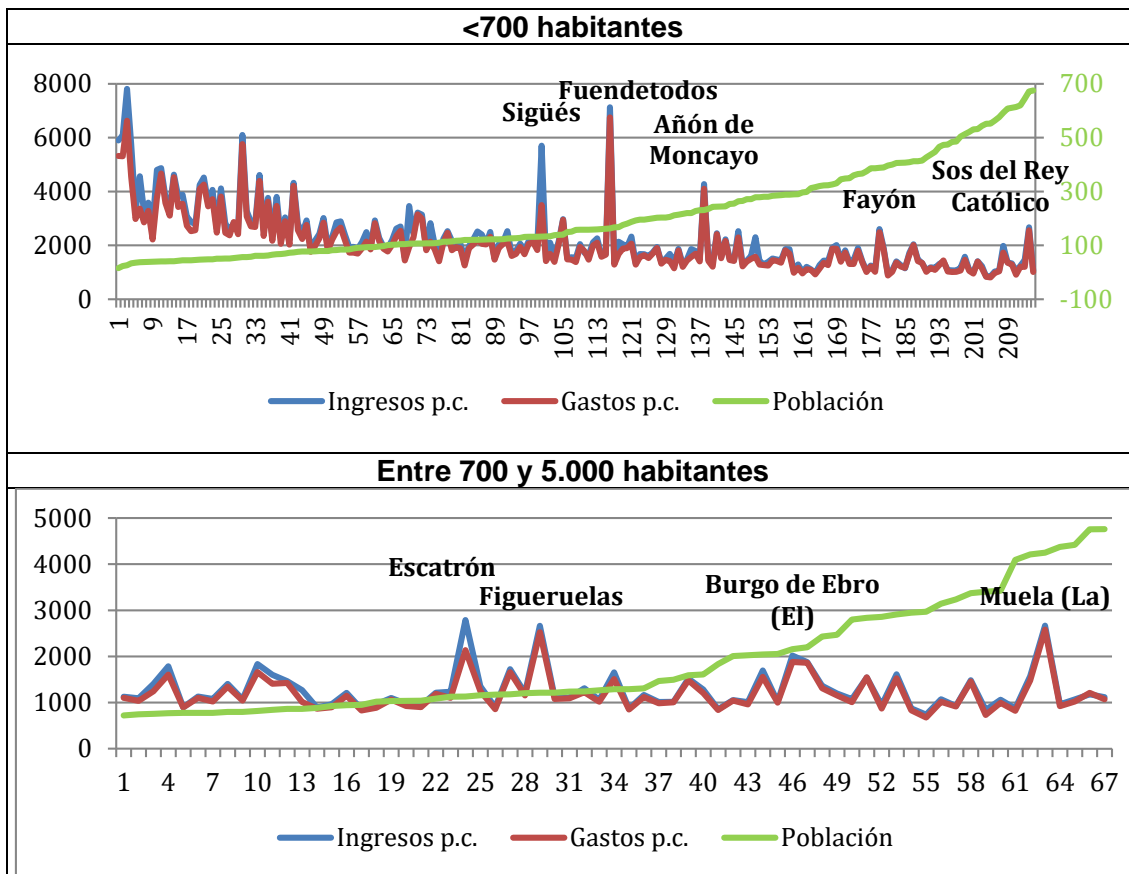
Ingresos y gastos presupuestarios agregados per cápita

Ejercicio 1. Comparación de los ingresos y gastos agregados per cápita de los municipios de Zaragoza con similar tamaño.

En el primer ejercicio, comparamos los presupuestos de todos los municipios de la provincia de Zaragoza con población hasta 5.000 habitantes, para el promedio de los años 2001 a 2019, sin distinguir si tienen o no población flotante o el origen de esta última. El gráfico 1 refleja cómo buena parte de los municipios con presupuestos relativamente elevados han sido identificados en la tabla 6 como municipios con población flotante. No obstante, como muestran las tablas A1 y A3 del Anexo, no parece haber una relación estadísticamente significativa entre la condición de municipio con población flotante y el volumen de ingresos o gastos agregados per cápita para el promedio del período 2001-2019.

⁹ Las estimaciones con datos de panel utilizan efectos aleatorios, ya que la *dummy* de población flotante queda omitida en cualquier estimación con efectos fijos.

Gráfico 1. Municipios de Zaragoza: ingresos y gastos agregados per cápita (en orden creciente de población), promedio 2001-2019



Nota: Para algunos municipios de Zaragoza no existe información presupuestaria para todo el período 2001-2019.

Fuente: elaboración propia.

Ejercicio 2. Comparación de la evolución del promedio de los ingresos y gastos agregados per cápita del conjunto de municipios con población flotante y del conjunto de municipios de Zaragoza con similar tamaño, período 2015-2019.

En este ejercicio, vamos a examinar la evolución de los ingresos y gastos agregados medios de los municipios con población flotante en los últimos cinco años con información disponible, para compararlos con el comportamiento agregado de los municipios de Zaragoza. El gráfico 2 presenta los resultados básicos.

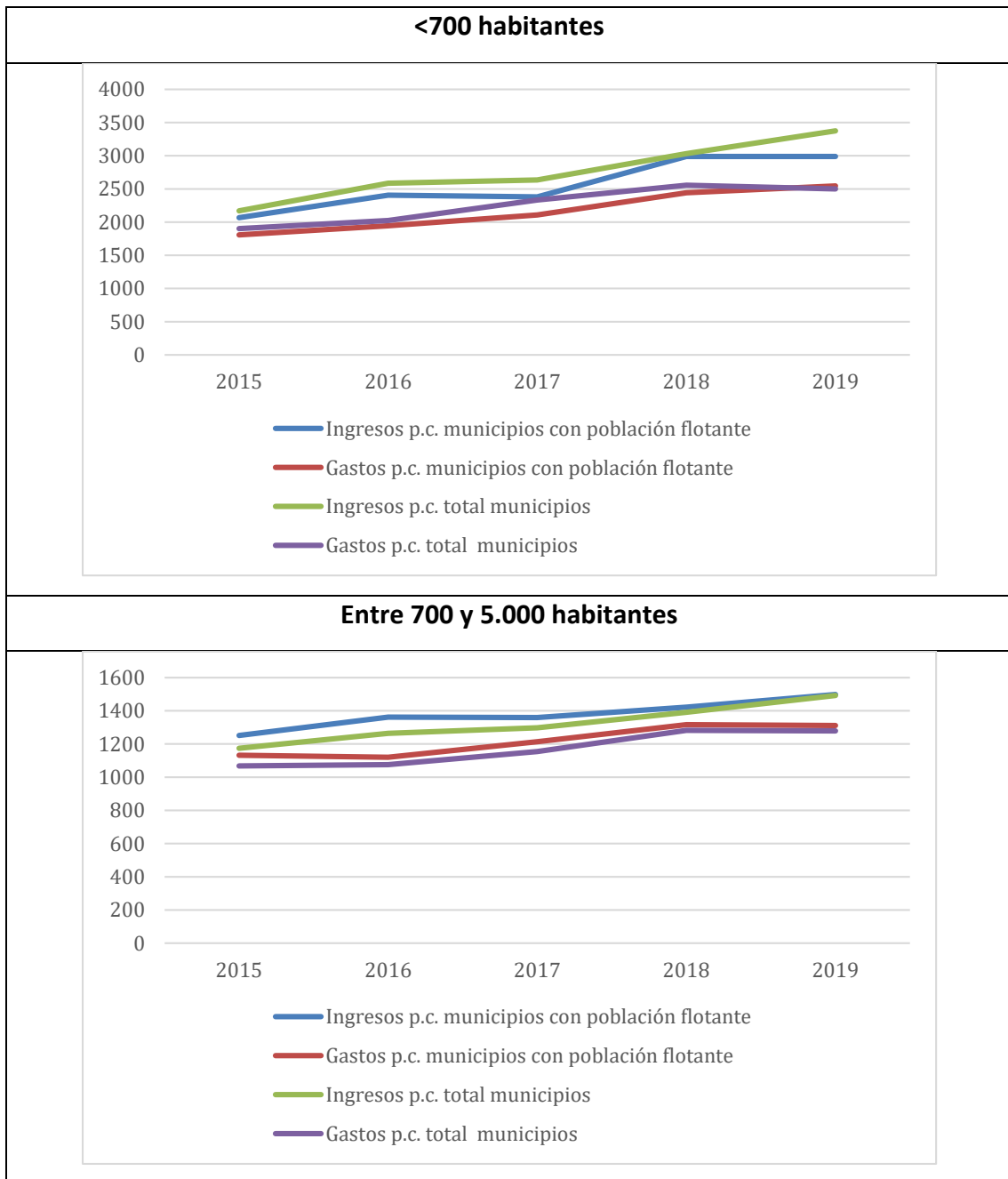
Tanto los ingresos como los gastos agregados medios per cápita aumentan durante todo el período para el total de municipios de Zaragoza con menos de 700 habitantes. Ambas partidas están ligeramente por encima de la media de municipios con población flotante de nuestra muestra, para los que tanto los ingresos como los gastos caen en 2019.

Por el contrario, tanto los ingresos como los gastos totales per cápita son un poco mayores en los municipios con población flotante con más de 700 habitantes de la

muestra que en la media de municipios del mismo tramo poblacional de la provincia de Zaragoza.

Para el período 2001-2019, las estimaciones realizadas no encuentran una relación significativa entre la condición de municipio con población flotante y el volumen de ingresos o gastos agregados per cápita (tablas A1 y A3).

Gráfico 2. Municipios con población flotante y total de municipios de Zaragoza: promedio de ingresos y gastos agregados per cápita. Evolución durante el período 2015-2019



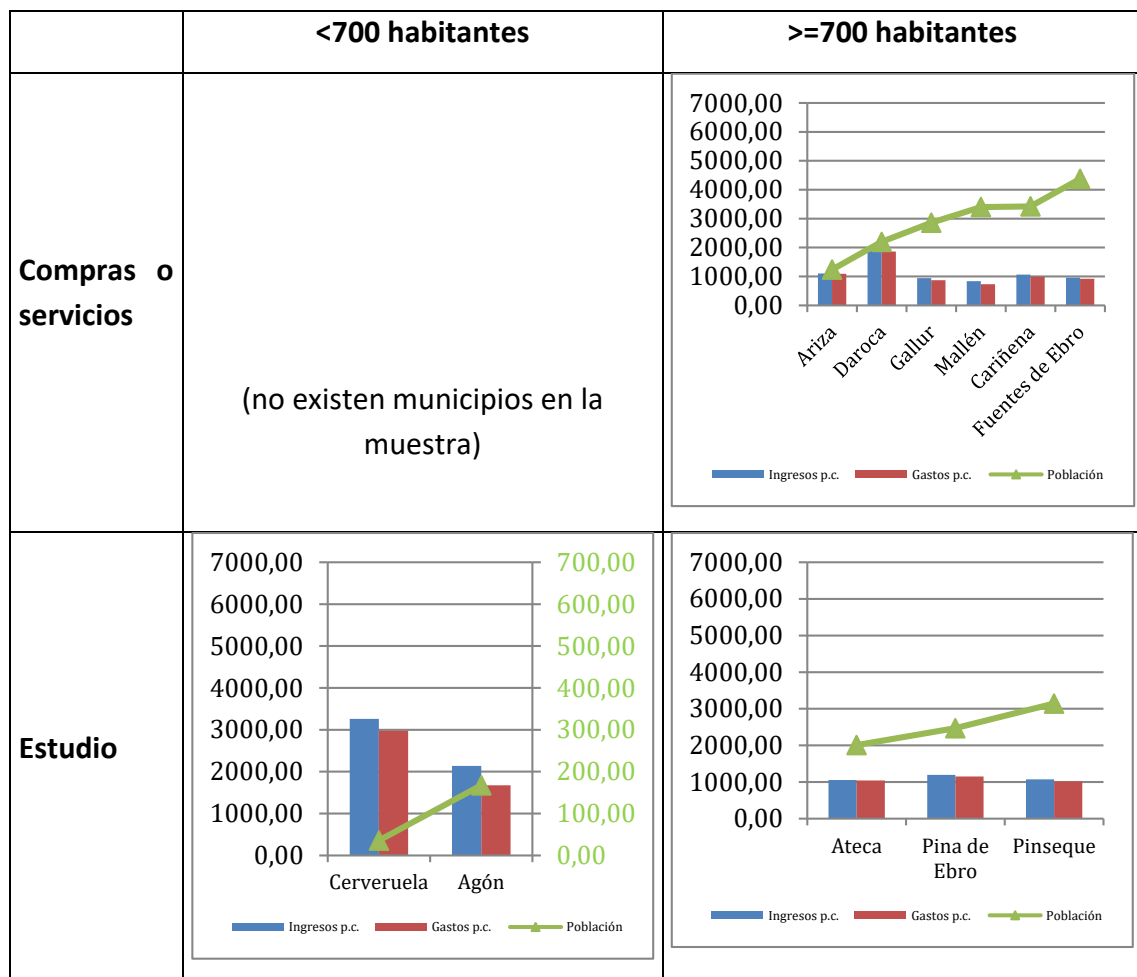
Fuente: Elaboración propia.

Ejercicio 3. Comparación de los ingresos y gastos presupuestarios agregados per cápita de los municipios con población flotante incluidos en un mismo tipo y con similar tamaño.

Con este ejercicio, tratamos de determinar si existe algún patrón presupuestario común entre los municipios con población flotante incluidos en una misma categoría y tramo de población.

Los resultados se recogen en el gráfico 3 y muestran algunos casos que merece la pena reseñar. Para los municipios con población inferior a 700 habitantes, destaca, en la categoría de municipios con turismo de día, el elevado volumen presupuestario relativo de Fuendetodos (posiblemente, vinculado a la tributación de los aerogeneradores) y Aladrén y Añón del Moncayo, en el grupo de turismo paisano. Para los municipios con población superior a 700 habitantes, destaca Daroca, en la categoría de municipio de compras o servicios y Escatrón, en la de municipios con trabajadores no residentes. Este último municipio presenta, además, un superávit presupuestario relativamente elevado.

Gráfico 3. Municipios con población flotante (en orden creciente de población): ingresos y gastos agregados per cápita, promedio 2001-2019



<p>Instalaciones singulares</p>	<p>Bar chart showing Ingresos p.c. (blue), Gastos p.c. (red), and Población (green line with triangles) for five municipalities. The left Y-axis represents Ingresos p.c. (0,00 to 7000,00) and the right Y-axis represents Población (0,00 to 700,00). The X-axis lists the municipalities: Asín, Romanos, Codós, Osera de Ebro, and Frasno (EI).</p>	<p>Bar chart showing Ingresos p.c. (blue), Gastos p.c. (red), and Población (green line with triangles) for two municipalities: Sádaba and Villamayor de Gállego. The left Y-axis represents Ingresos p.c. (0,00 to 7000,00) and the right Y-axis represents Población (0,00 to 700,00).</p>
<p>Polígonos industriales</p>	<p>Bar chart showing Ingresos p.c. (blue), Gastos p.c. (red), and Población (green line with triangles) for one municipality: Erla. The left Y-axis represents Ingresos p.c. (0,00 to 7000,00) and the right Y-axis represents Población (0,00 to 700,00).</p>	<p>Bar chart showing Ingresos p.c. (blue), Gastos p.c. (red), and Población (green line with triangles) for six municipalities: Figueruelas, Burgo de Ebro (EI), San Mateo de Gállego, Illueca, Pedrola, and Épila. The left Y-axis represents Ingresos p.c. (0,00 to 7000,00) and the right Y-axis represents Población (0,00 to 700,00).</p>
<p>Trabajo</p>	<p>Bar chart showing Ingresos p.c. (blue), Gastos p.c. (red), and Población (green line with triangles) for three municipalities: Acered, Chiprana, and Moros. The left Y-axis represents Ingresos p.c. (0,00 to 7000,00) and the right Y-axis represents Población (0,00 to 700,00).</p>	<p>Bar chart showing Ingresos p.c. (blue), Gastos p.c. (red), and Población (green line with triangles) for six municipalities: Sabiñán, Escatrón, Remolinos, Morata de Jalón, Maella, and Riola. The left Y-axis represents Ingresos p.c. (0,00 to 7000,00) and the right Y-axis represents Población (0,00 to 700,00).</p>
<p>Turismo día</p>	<p>Bar chart showing Ingresos p.c. (blue), Gastos p.c. (red), and Población (green line with triangles) for five municipalities: Auentó, Gallocañta, Fuentetodos, Murillo de Gállego, and Annonazid de la Cuba. The left Y-axis represents Ingresos p.c. (0,00 to 7000,00) and the right Y-axis represents Población (0,00 to 700,00).</p>	<p>Bar chart showing Ingresos p.c. (blue), Gastos p.c. (red), and Población (green line with triangles) for two municipalities: Belchite and Quinto. The left Y-axis represents Ingresos p.c. (0,00 to 7000,00) and the right Y-axis represents Población (0,00 to 700,00).</p>



Fuente: Elaboración propia.

Ejercicio 4. Comparación del promedio de los ingresos y gastos presupuestarios agregados per cápita de los distintos tipos de municipio con población flotante y del conjunto de municipios de Zaragoza con similar tamaño.

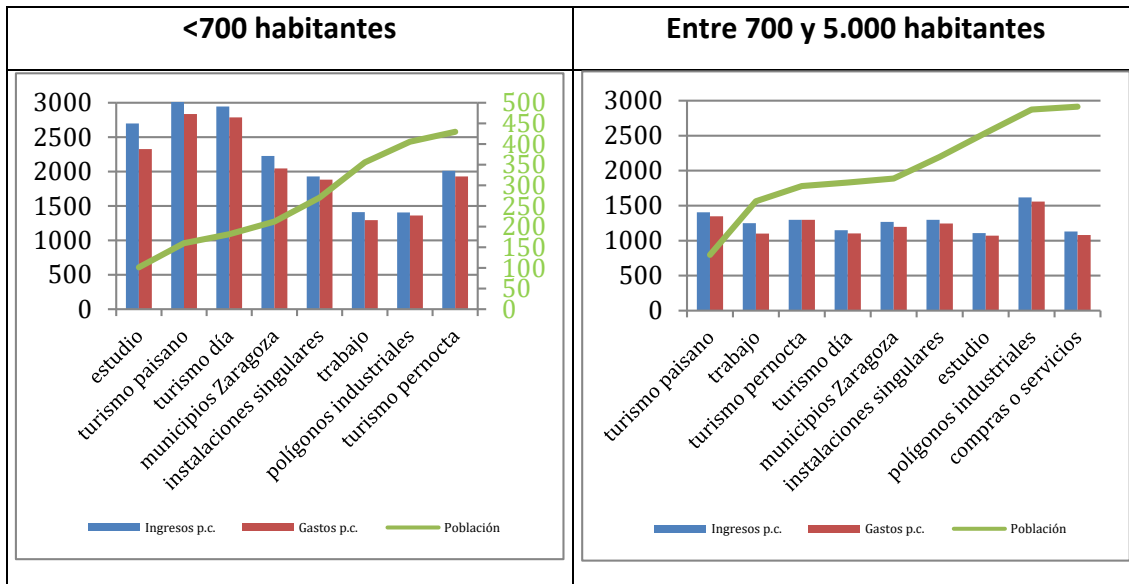
En este caso, queremos comparar, por una parte, los presupuestos promedio de las distintas categorías de municipios con población flotante; y por otra, los de estos con el conjunto de municipios de la provincia de Zaragoza con una población inferior a 5.000 habitantes.

Los resultados se muestran en el gráfico 4. Para un tamaño inferior a 700 habitantes, los municipios con población flotante por turismo paisano, turismo de día o estudios son los que tienen un presupuesto promedio más alto, también superior a la media de municipios de la provincia. Los municipios con desplazamientos por trabajo y aquellos otros con polígonos industriales son los que presentan un presupuesto promedio más reducido. Las cifras son más homogéneas para un tamaño de población superior a 700 habitantes. Solo destaca el presupuesto más elevado de los municipios con polígonos industriales.

Las estimaciones econométricas son consistentes con algunos de los resultados anteriores. En especial, como muestran las tablas A2 y A4, parece existir una asociación

estadísticamente significativa y con signo negativo entre la condición de municipio con población flotante y el tamaño de sus presupuestos para los municipios con menos de 700 habitantes con polígonos o trabajadores no residentes. Y una relación positiva para los municipios con más de 700 habitantes receptores de turismo paisano.

Gráfico 4. Municipios con población flotante y municipios de Zaragoza (en orden creciente de población): promedio de ingresos y gastos agregados per cápita, promedio 2001-2019



Fuente: Elaboración propia.

Capítulos de ingresos per cápita

A continuación, se comparan los capítulos de ingreso que es más probable que resulten influenciados por la población flotante: los impuestos directos y las tasas.

Ejercicio 5. Comparación de los impuestos directos per cápita de los municipios de Zaragoza con similar tamaño.

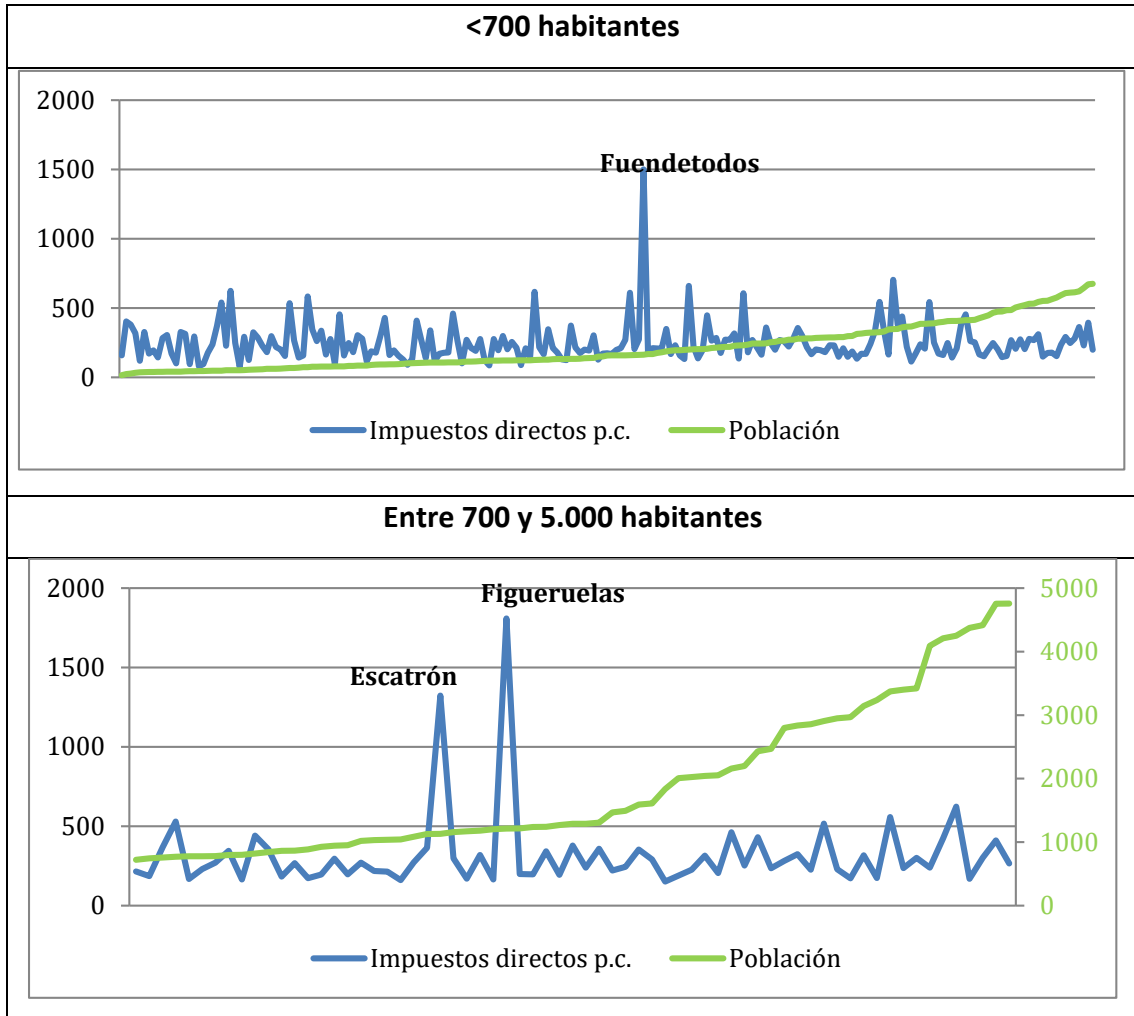
Ejercicio 6. Comparación de las tasas per cápita de los municipios de Zaragoza con similar tamaño.

Comparamos, sucesivamente, la recaudación por impuestos directos y tasas per cápita de todos los municipios de la provincia de Zaragoza, sin distinguir si tienen o no población flotante y el origen de esta. Los resultados se recogen en los gráficos 5 y 6, en los que se observa nuevamente, como en el gráfico 1, cómo destacan algunos de los que hemos identificado en la tabla 6 como municipios con población flotante.

En la tabla A5 se observa que, para el período 2001-2019, hay una relación estadísticamente significativa y positiva entre la condición de municipio menor de 700 habitantes con población flotante y el tamaño de sus impuestos directos. La misma

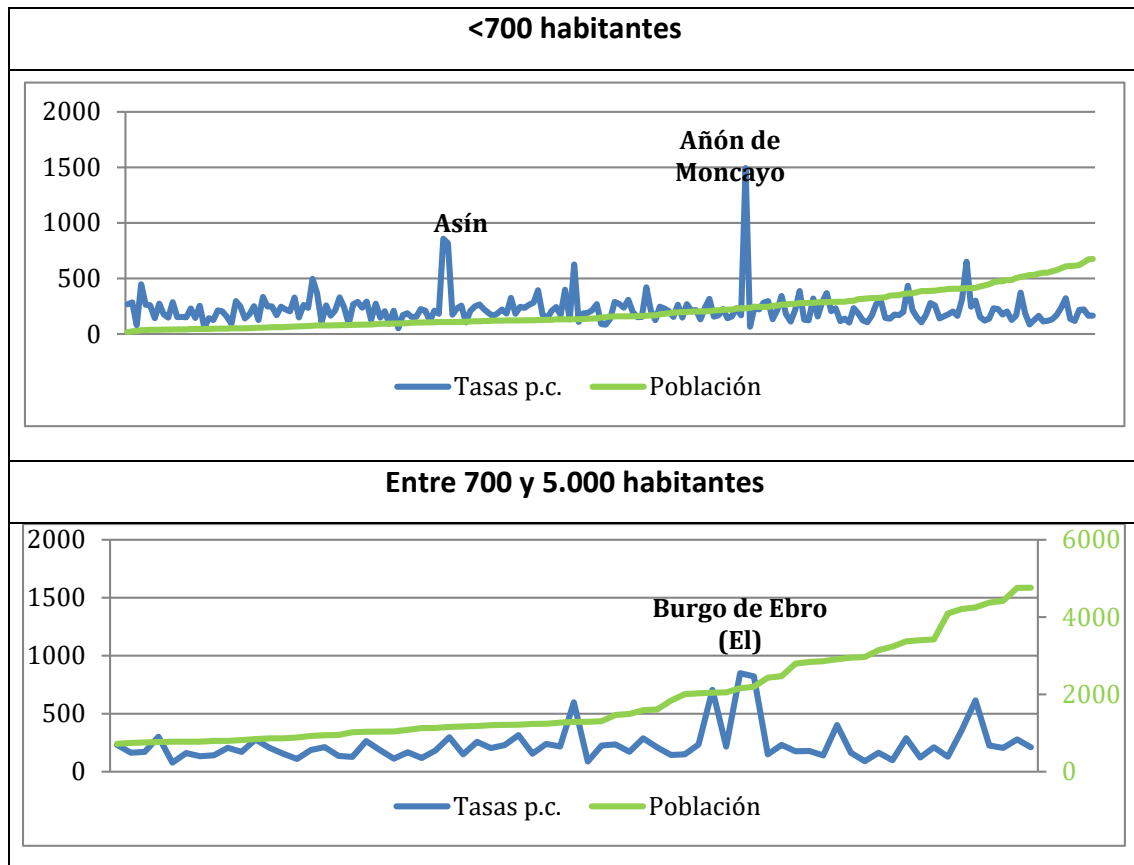
relación y para los mismos municipios se encuentra en la tabla A7 para los ingresos por tasas, tanto para el período 2001-2019 como para la media de ese período.

Gráfico 5. Municipios de Zaragoza: impuestos directos per cápita (en orden creciente de población), promedio 2001-2019



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 6. Municipios de Zaragoza: ingresos por tasas per cápita (en orden creciente de población), promedio 2001-2019



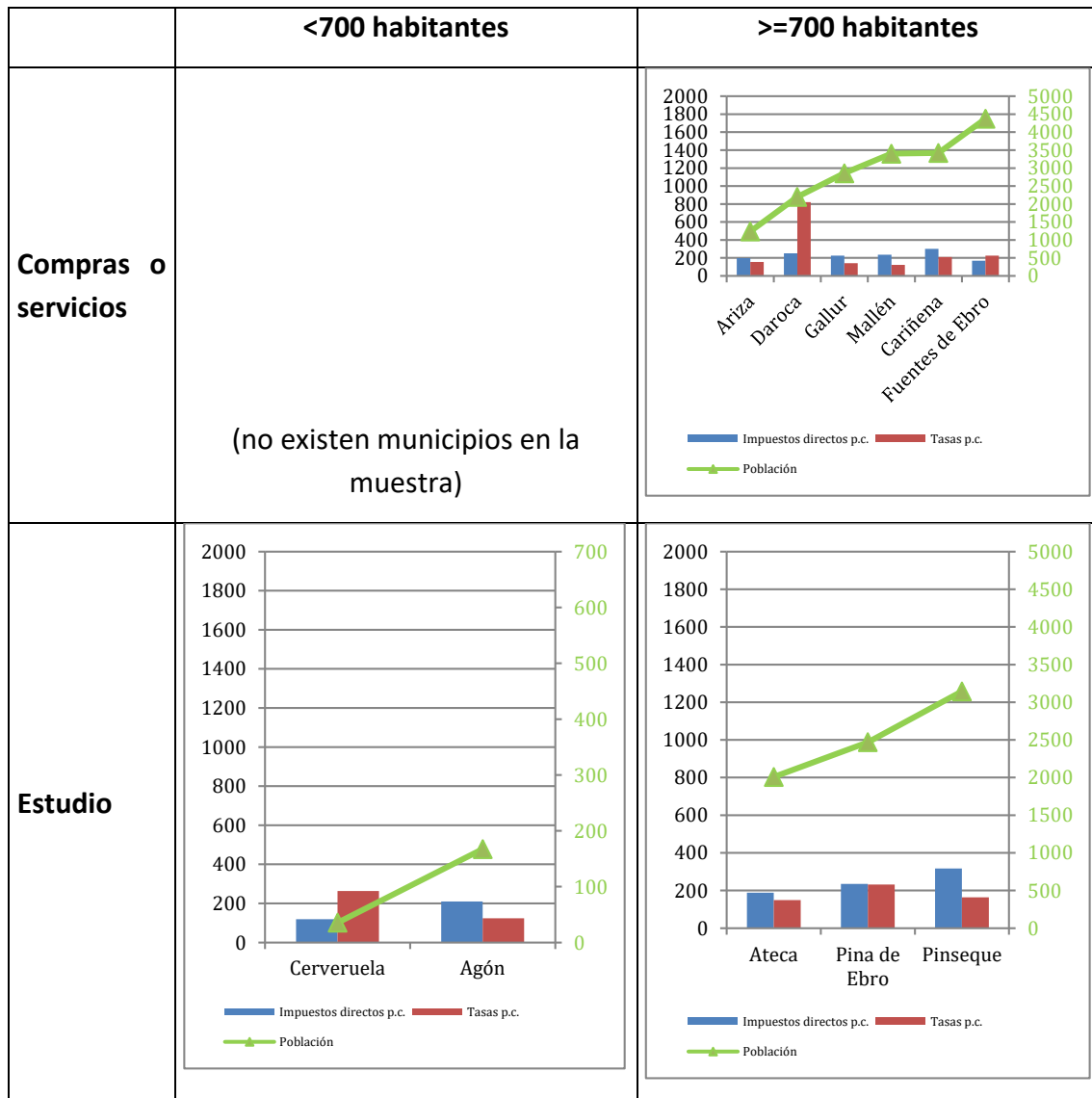
Fuente: elaboración propia.

Ejercicio 7. Comparación de los impuestos directos y tasas per cápita de los municipios con población flotante incluidos en un mismo tipo y con similar tamaño.

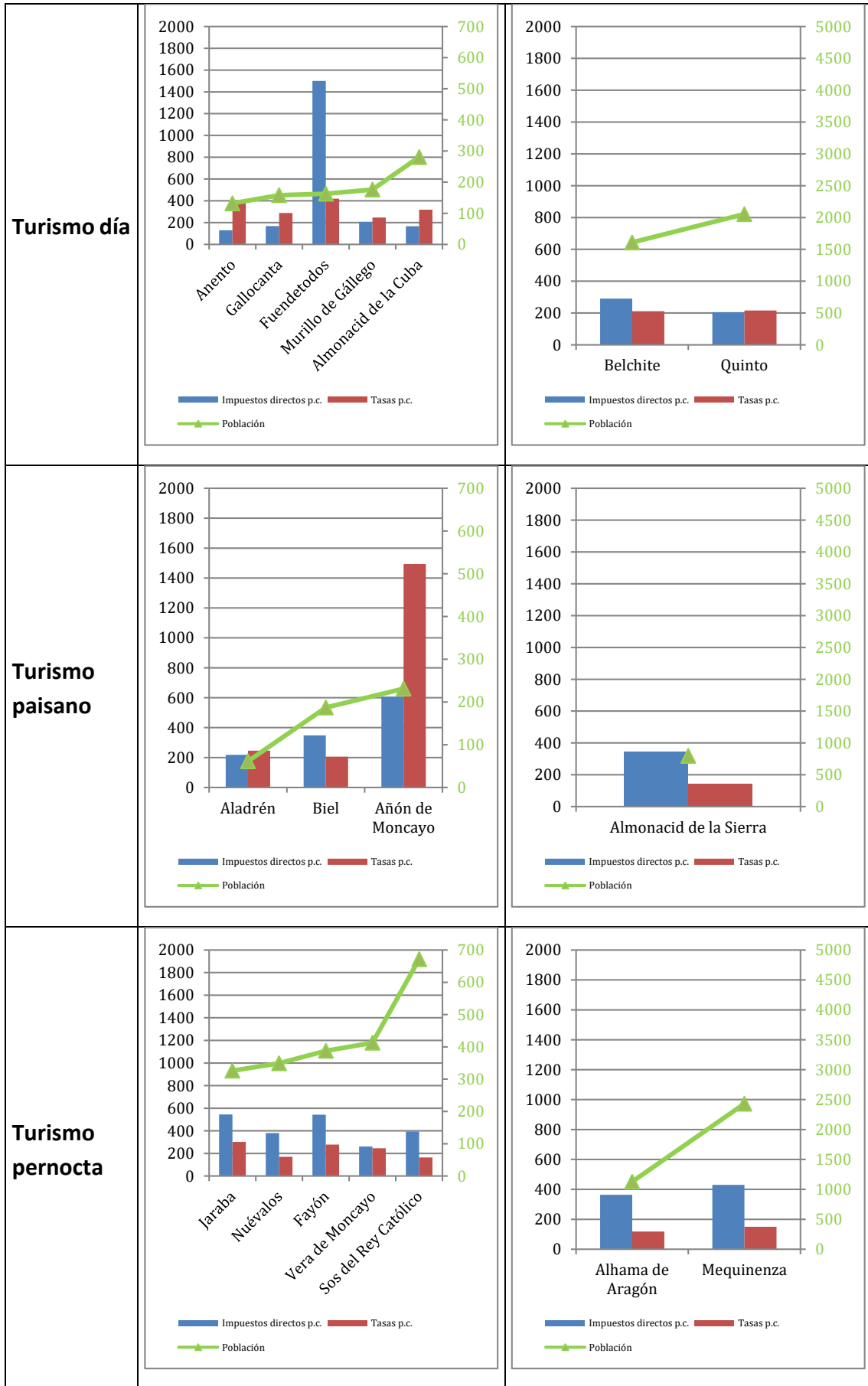
Como refleja el gráfico 7, para los municipios con menos de 700 habitantes, destaca el volumen de ingresos por tasas per cápita que recauda Asín, en la categoría de instalaciones singulares; y Añón del Moncayo, en la de turismo paisano, que tiene un presupuesto relativamente elevado dentro de su categoría; y el volumen de impuestos directos per cápita de Fuendetodos, en la categoría de turismo de día, también con un presupuesto relativamente elevado dentro de su categoría, por las razones apuntadas más arriba.

Para los municipios con más de 700 habitantes, destaca el volumen de tasas per cápita de Daroca, en la categoría de compras y servicios, y El Burgo de Ebro, en la categoría de polígonos industriales; y el volumen de impuestos directos de Figueruelas, en la categoría de polígonos industriales y Escatrón, en la categoría de trabajo y con presupuesto relativamente elevado dentro de su categoría.

Gráfico 7. Municipios con población flotante (en orden creciente de población): impuestos directos y tasas per cápita, promedio 2001-2019



<p>Instalaciones singulares</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Municipio</th> <th>Impuestos directos p.c.</th> <th>Tasas p.c.</th> <th>Población</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Asín</td> <td>150</td> <td>850</td> <td>100</td> </tr> <tr> <td>Romanos</td> <td>100</td> <td>250</td> <td>150</td> </tr> <tr> <td>Codos</td> <td>150</td> <td>300</td> <td>250</td> </tr> <tr> <td>Osera de Ebro</td> <td>450</td> <td>650</td> <td>400</td> </tr> <tr> <td>Frasnó (Ei)</td> <td>250</td> <td>250</td> <td>500</td> </tr> </tbody> </table>	Municipio	Impuestos directos p.c.	Tasas p.c.	Población	Asín	150	850	100	Romanos	100	250	150	Codos	150	300	250	Osera de Ebro	450	650	400	Frasnó (Ei)	250	250	500	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Municipio</th> <th>Impuestos directos p.c.</th> <th>Tasas p.c.</th> <th>Población</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Sádaba</td> <td>350</td> <td>300</td> <td>1500</td> </tr> <tr> <td>Villamayor de Gállego</td> <td>300</td> <td>200</td> <td>2500</td> </tr> </tbody> </table>	Municipio	Impuestos directos p.c.	Tasas p.c.	Población	Sádaba	350	300	1500	Villamayor de Gállego	300	200	2500								
Municipio	Impuestos directos p.c.	Tasas p.c.	Población																																											
Asín	150	850	100																																											
Romanos	100	250	150																																											
Codos	150	300	250																																											
Osera de Ebro	450	650	400																																											
Frasnó (Ei)	250	250	500																																											
Municipio	Impuestos directos p.c.	Tasas p.c.	Población																																											
Sádaba	350	300	1500																																											
Villamayor de Gállego	300	200	2500																																											
<p>Polígonos industriales</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Municipio</th> <th>Impuestos directos p.c.</th> <th>Tasas p.c.</th> <th>Población</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Erla</td> <td>250</td> <td>200</td> <td>400</td> </tr> </tbody> </table>	Municipio	Impuestos directos p.c.	Tasas p.c.	Población	Erla	250	200	400	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Municipio</th> <th>Impuestos directos p.c.</th> <th>Tasas p.c.</th> <th>Población</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Fíguervuelas</td> <td>1800</td> <td>250</td> <td>1500</td> </tr> <tr> <td>Burgo de Ebro (Ei)</td> <td>450</td> <td>850</td> <td>2500</td> </tr> <tr> <td>San Mateo de Gállego</td> <td>350</td> <td>200</td> <td>3000</td> </tr> <tr> <td>Illueca</td> <td>150</td> <td>150</td> <td>3500</td> </tr> <tr> <td>Pedrola</td> <td>550</td> <td>300</td> <td>3500</td> </tr> <tr> <td>Épila</td> <td>300</td> <td>200</td> <td>4500</td> </tr> </tbody> </table>	Municipio	Impuestos directos p.c.	Tasas p.c.	Población	Fíguervuelas	1800	250	1500	Burgo de Ebro (Ei)	450	850	2500	San Mateo de Gállego	350	200	3000	Illueca	150	150	3500	Pedrola	550	300	3500	Épila	300	200	4500								
Municipio	Impuestos directos p.c.	Tasas p.c.	Población																																											
Erla	250	200	400																																											
Municipio	Impuestos directos p.c.	Tasas p.c.	Población																																											
Fíguervuelas	1800	250	1500																																											
Burgo de Ebro (Ei)	450	850	2500																																											
San Mateo de Gállego	350	200	3000																																											
Illueca	150	150	3500																																											
Pedrola	550	300	3500																																											
Épila	300	200	4500																																											
<p>Trabajo</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Municipio</th> <th>Impuestos directos p.c.</th> <th>Tasas p.c.</th> <th>Población</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Acered</td> <td>250</td> <td>150</td> <td>200</td> </tr> <tr> <td>Chiprana</td> <td>350</td> <td>300</td> <td>400</td> </tr> <tr> <td>Moros</td> <td>200</td> <td>150</td> <td>450</td> </tr> </tbody> </table>	Municipio	Impuestos directos p.c.	Tasas p.c.	Población	Acered	250	150	200	Chiprana	350	300	400	Moros	200	150	450	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Municipio</th> <th>Impuestos directos p.c.</th> <th>Tasas p.c.</th> <th>Población</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Sabiñán</td> <td>150</td> <td>100</td> <td>1000</td> </tr> <tr> <td>Escarrón</td> <td>1350</td> <td>200</td> <td>1000</td> </tr> <tr> <td>Remolinos</td> <td>150</td> <td>150</td> <td>1500</td> </tr> <tr> <td>Morata de Jalón</td> <td>350</td> <td>250</td> <td>2000</td> </tr> <tr> <td>Maella</td> <td>250</td> <td>250</td> <td>2500</td> </tr> <tr> <td>Ricla</td> <td>150</td> <td>100</td> <td>3000</td> </tr> </tbody> </table>	Municipio	Impuestos directos p.c.	Tasas p.c.	Población	Sabiñán	150	100	1000	Escarrón	1350	200	1000	Remolinos	150	150	1500	Morata de Jalón	350	250	2000	Maella	250	250	2500	Ricla	150	100	3000
Municipio	Impuestos directos p.c.	Tasas p.c.	Población																																											
Acered	250	150	200																																											
Chiprana	350	300	400																																											
Moros	200	150	450																																											
Municipio	Impuestos directos p.c.	Tasas p.c.	Población																																											
Sabiñán	150	100	1000																																											
Escarrón	1350	200	1000																																											
Remolinos	150	150	1500																																											
Morata de Jalón	350	250	2000																																											
Maella	250	250	2500																																											
Ricla	150	100	3000																																											



Fuente: Elaboración propia.

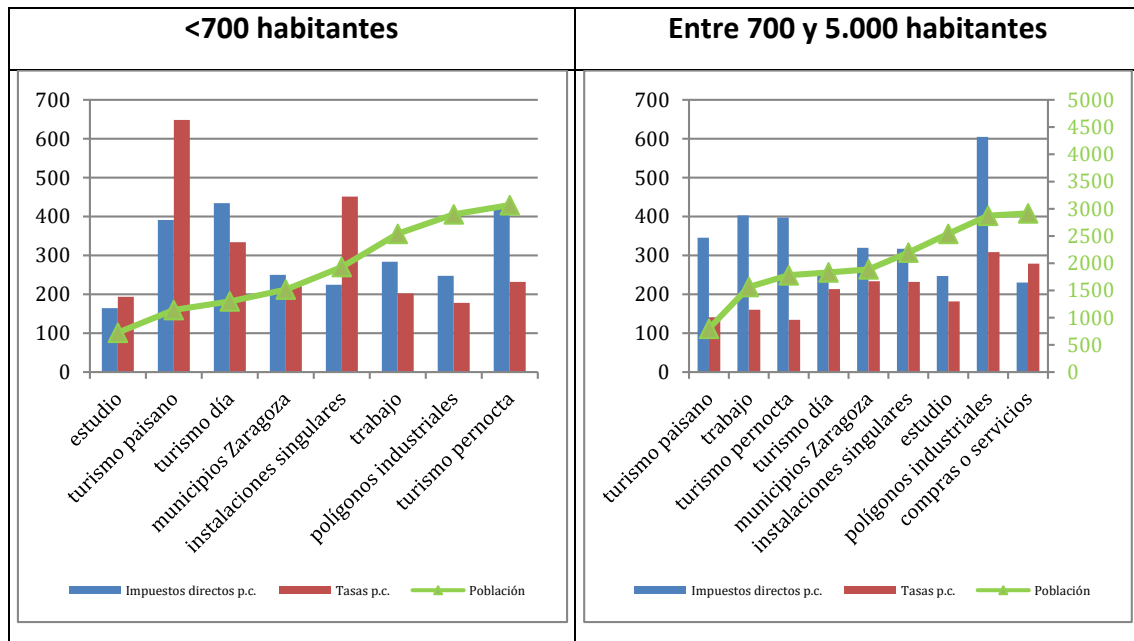
Ejercicio 8. *Comparación del promedio de los impuestos directos y tasas per cápita de los distintos tipos de municipio con población flotante y del conjunto de municipios de Zaragoza con similar tamaño.*

Como se contempla en el gráfico 8, para los municipios con menos de 700 habitantes, solo aquellos con población flotante por estudios tienen un promedio de recaudación per cápita por impuestos directos o tasas claramente inferior al del conjunto de municipios de la provincia de Zaragoza en ese tramo de población. Destaca el elevado volumen de tasas per cápita de los municipios con turismo paisano y de día y de los que tienen instalaciones singulares, así como el volumen de impuestos directos per cápita de los municipios con turismo de día, que pernocta y paisano. En general, estos resultados se confirman en el análisis econométrico (tablas A6 y A8).

Para los municipios con más de 700 habitantes, los impuestos directos son relativamente elevados para los municipios con turismo paisano y que pernocta, trabajadores no residentes y polígonos industriales. Los resultados econométricos confirman el efecto positivo y estadísticamente significativo de todos los grupos de municipios con población flotante anteriores, salvo los municipios con trabajadores no residentes. Además, encuentran una relación negativa y significativa para los municipios con población flotante por compras o servicios (tabla A6).

Por otra parte, los ingresos por tasas son claramente inferiores a la media provincial en los municipios con turismo paisano y que pernocta y trabajadores no residentes, y superiores a la media en los municipios con polígonos y desplazamientos por compras. Las estimaciones econométricas corroboran el efecto negativo y significativo de las tres primeras categorías, y también de los municipios con población flotante por estudio (tabla A8).

Gráfico 8. Municipios con población flotante y municipios de Zaragoza (en orden creciente de población): promedio de impuestos directos y tasas per cápita, promedio 2001-2019



Fuente: Elaboración propia.

Capítulos de gasto per cápita

Una vez examinados los principales capítulos de ingreso, realizamos los mismos ejercicios para comparar los capítulos de gasto que pueden estar más afectados por la presencia en un municipio de población flotante: los gastos corrientes y las inversiones reales.

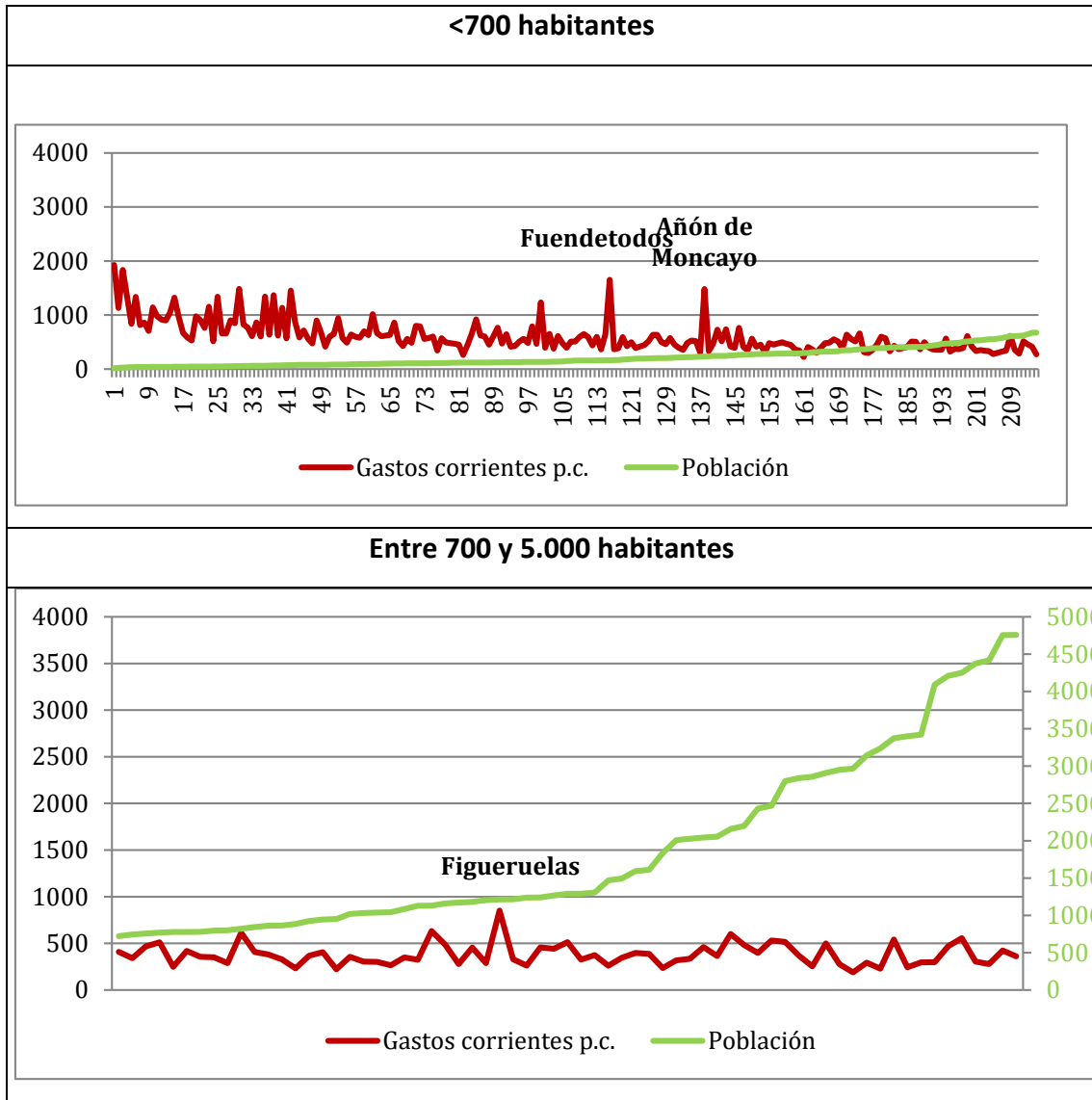
Ejercicio 9. Comparación de los gastos corrientes per cápita de los municipios de Zaragoza con similar tamaño.

Ejercicio 10. Comparación de las inversiones reales per cápita de los municipios de Zaragoza con similar tamaño.

Nuevamente, los gráficos 9 y 10 reflejan la posición destacada entre los municipios de la provincia de Zaragoza de algunos de los integrantes de nuestra muestra de municipios con población flotante.

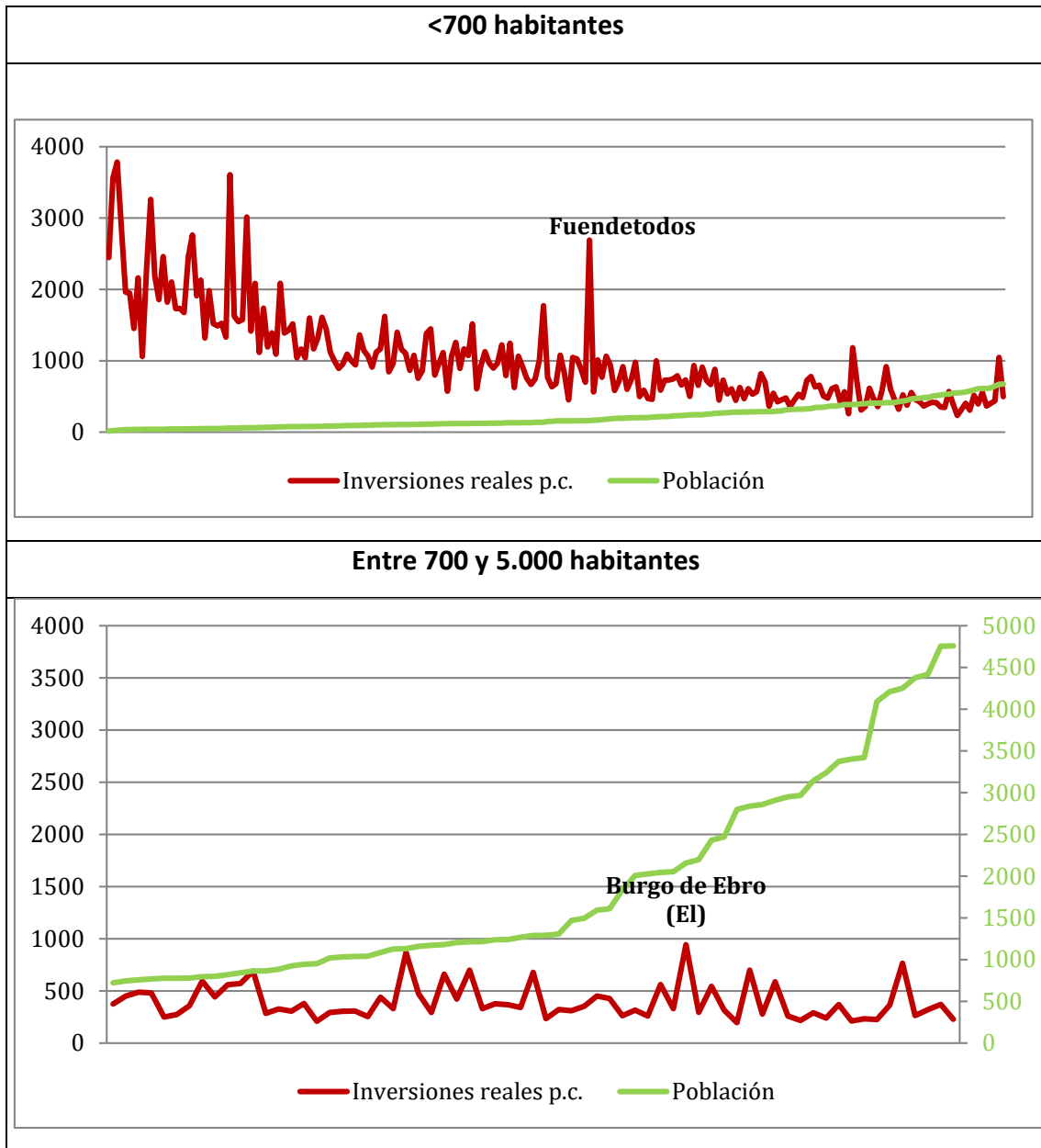
No obstante, las estimaciones econométricas no han encontrado relación significativa alguna entre la condición de municipio con población flotante y el tamaño de estas partidas de gasto (tablas A9 y A11).

Gráfico 9. Municipios de Zaragoza: gastos corrientes per cápita (en orden creciente de población), promedio 2001-2019



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 10. Municipios de Zaragoza: inversiones reales per cápita (en orden creciente de población), promedio 2001-2019



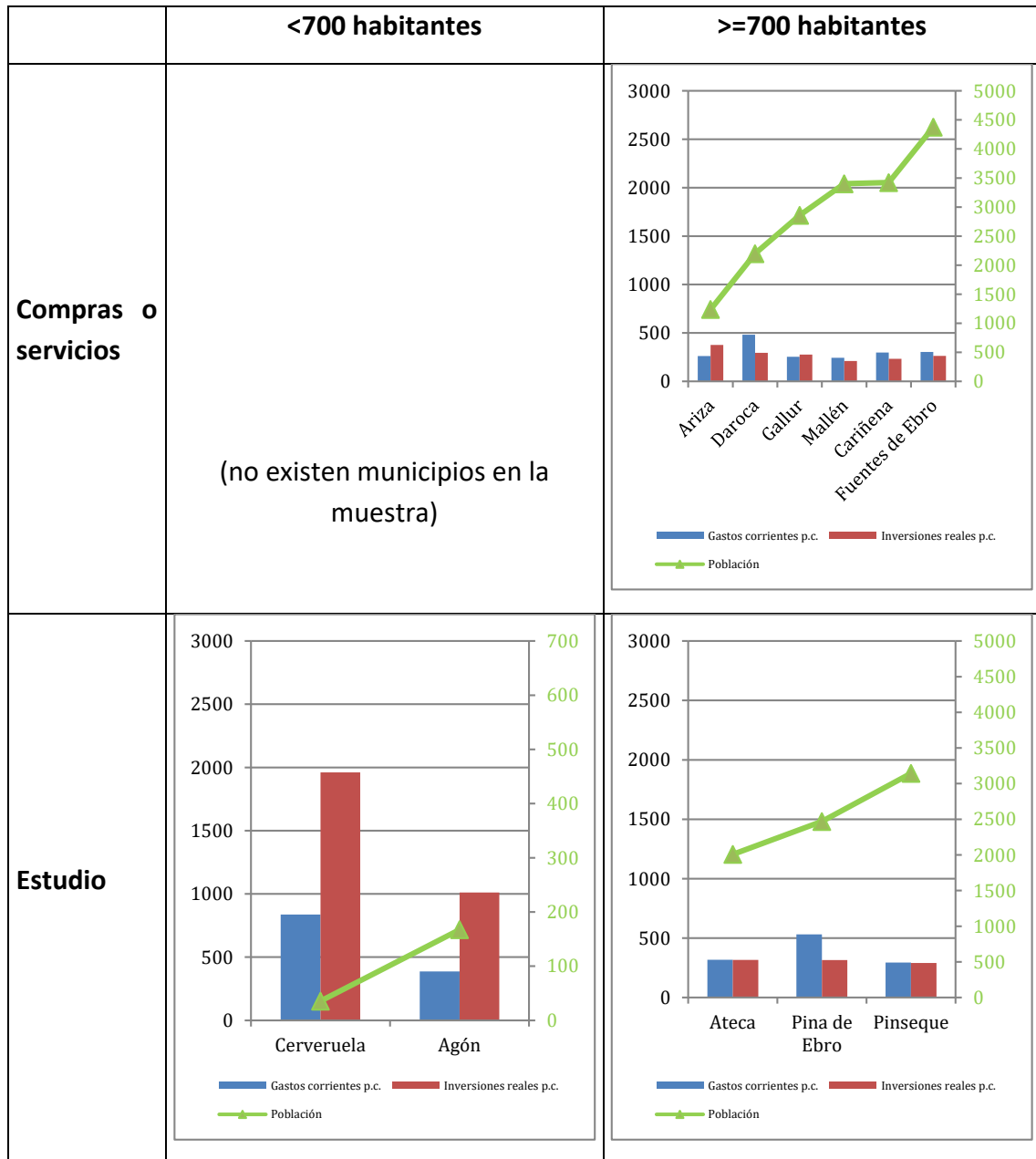
Fuente: Elaboración propia.

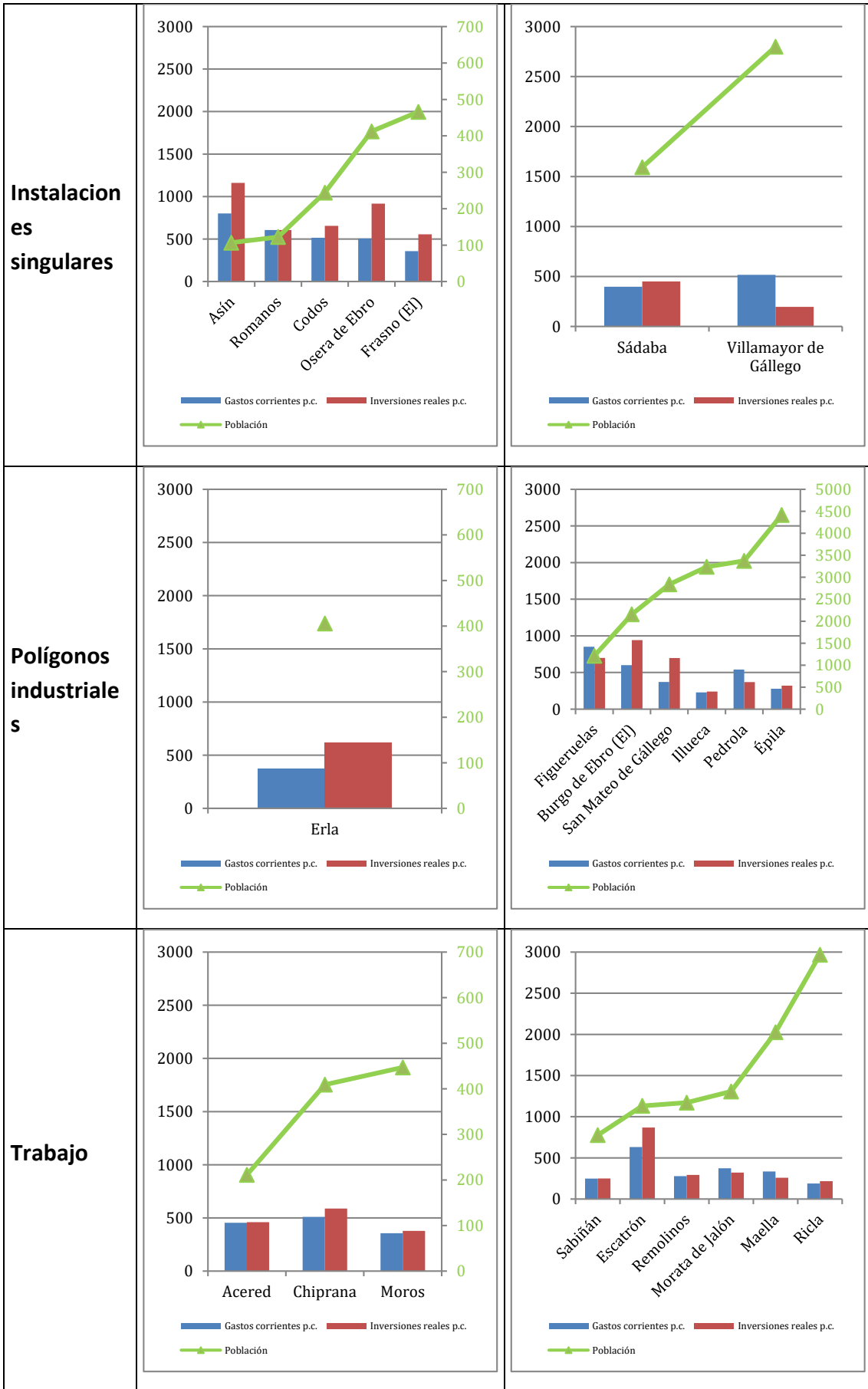
Ejercicio 11. Comparación de los gastos corrientes y las inversiones reales per cápita de los municipios con población flotante incluidos en un mismo tipo y con similar tamaño.

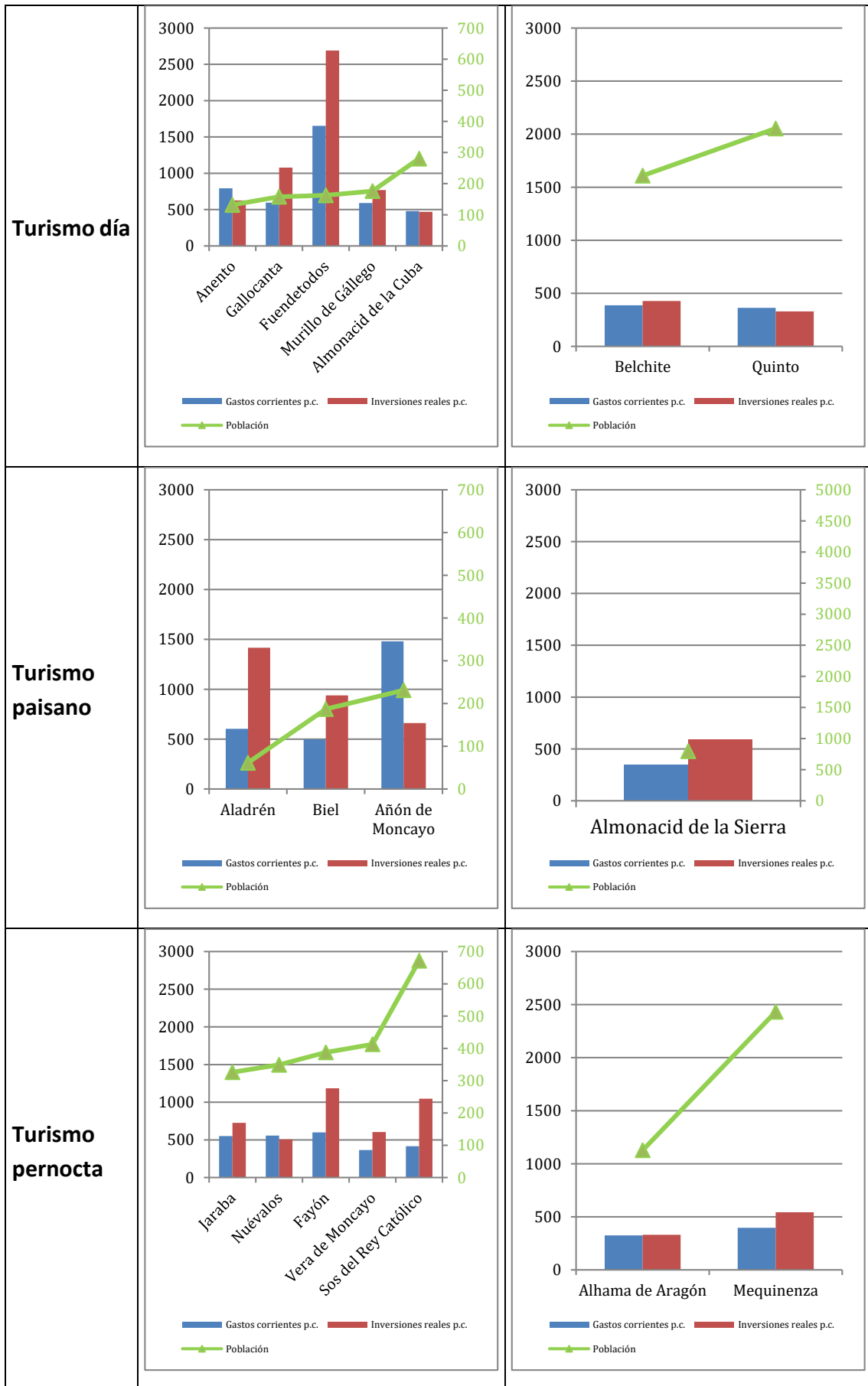
Los resultados se resumen en el gráfico 11. Para los municipios con menos de 700 habitantes, ambos capítulos de gasto son relativamente elevados para Fuendetodos, en la categoría de turismo de día. En la categoría de turismo paisano, Añón del Moncayo presenta unos gastos corrientes relativamente elevados. Y en la categoría de turismo que pernocta, las inversiones reales son comparativamente elevadas en Fayón y Sos del Rey Católico.

Para los municipios con más de 700 habitantes, destaca el volumen de inversiones reales y gastos corrientes de Escatrón, en la categoría de municipios con trabajadores no residentes.

Gráfico 11. Municipios con población flotante (en orden creciente de población): gastos corrientes e inversiones reales per cápita, promedio 2001-2019







Fuente: Elaboración propia.

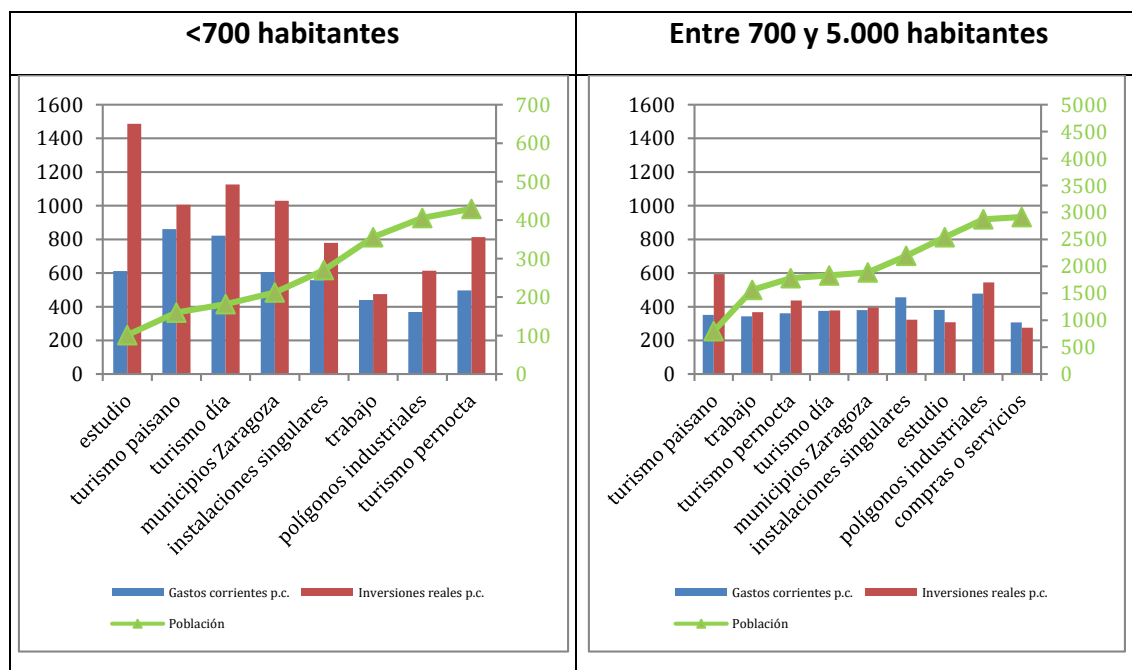
Ejercicio 12. Comparación del promedio de los gastos corrientes e inversiones reales per cápita de los distintos tipos de municipio con población flotante y del conjunto de municipios de Zaragoza con similar tamaño.

De acuerdo con el gráfico 12, para los municipios con menos de 700 habitantes, el gasto corriente per cápita medio en los municipios con turismo paisano y de día es sustancialmente mayor que en el conjunto de municipios de Zaragoza incluidos en ese tamaño poblacional; mientras que en los municipios con polígonos industriales, trabajadores no residentes y turismo que pernocta es claramente inferior. Estos resultados se corroboran, sustancialmente, en el análisis econométrico (tabla A10).

Para ese mismo tamaño poblacional, el gasto per cápita promedio en inversiones reales (que supera siempre al gasto corriente) de los municipios con turismo de día y los receptores de estudiantes también es más elevado que el promedio provincial. Este resultado no se confirma en el análisis econométrico que, sin embargo, encuentra una relación negativa y significativa para las restantes categorías, salvo la de turismo paisano (tabla A12).

En cuanto a los municipios con más de 700 habitantes, la diferencia en el gasto en ambas partidas es mucho menor. Lo más destacable es el volumen medio del gasto en inversiones reales per cápita de los municipios con turismo paisano y el volumen de gasto corriente e inversiones reales de los municipios con polígonos. Estos resultados obtienen un refrendo parcial en las estimaciones econométricas, que también ponen de manifiesto una relación negativa y significativa entre los municipios con población flotante por compras y el volumen de gastos corrientes e inversiones reales (tablas A10 y A12).

Gráfico 12. Municipios con población flotante y municipios de Zaragoza (en orden creciente de población): promedio de gastos corrientes e inversiones reales per cápita, promedio 2001-2019



Fuente: Elaboración propia.

Síntesis y discusión de resultados

Los resultados obtenidos en esta sección deben tomarse como una primera aproximación a las especificidades presupuestarias de los municipios con población flotante. Además, hay que tener en cuenta que se ha trabajado con una muestra de esos municipios, de la que han podido quedar fuera algunos con la misma o mayor importancia que los seleccionados.

Con esas cautelas, puede concluirse que, en términos de ingresos y gastos agregados, no parece que existan diferencias significativas entre los municipios con y sin población flotante de la provincia de Zaragoza situados en el mismo tramo de población: para los municipios con menos de 700 habitantes, el volumen presupuestario de los que tienen población flotante es algo menor que para la media, y lo contrario sucede para los municipios con más de 700 habitantes. Sin embargo, las diferencias son apreciables cuando se distingue entre los diversos tipos de población flotante. Los resultados más consistentes sugieren que los ingresos y gastos totales son menores para los municipios de menos de 700 habitantes con polígonos o trabajadores no residentes, y mayores, para los municipios de mayor tamaño con turismo paisano.

En la estructura de los presupuestos también hay aspectos llamativos. En principio, el hecho de ser municipio con población flotante no afecta al tamaño de los gastos corrientes o las inversiones reales, en términos per cápita, pero sí que aumenta los ingresos procedentes de impuestos directos y tasas, en los mismos términos, para los municipios de menos de 700 habitantes. No obstante, conviene, de nuevo, acercarse al foco a los resultados obtenidos para los diversos tipos de población flotante.

Los municipios receptores de turismo, en sus diversas modalidades, con independencia de su tamaño, se asocian a unos ingresos por impuestos directos más elevados. Esos mismos municipios (y los que acogen instalaciones singulares) también recaudan más tasas, cuando son de menor tamaño, y menos, cuando su población es superior a 700 habitantes.

En cuanto a los capítulos de gasto, lo más significativo es que el gasto corriente y las inversiones reales se reducen para los municipios de menos de 700 habitantes con polígonos, trabajadores no residentes o turismo que pernocta, y para los municipios de compras o servicios con más de 700 habitantes.

5. Conclusiones e implicaciones de política tributaria

A tenor del análisis realizado en la sección anterior, podemos concluir que la población flotante afecta, sin duda, a los presupuestos municipales, y que ese efecto depende de manera determinante de cuál sea la causa de los desplazamientos de población y del propio tamaño del municipio afectado. Los municipios pueden tener que hacer frente a gastos adicionales a los que requiere su actividad de atención ordinaria a las necesidades y demandas de la población residente, pero también pueden obtener ingresos adicionales (públicos y privados) a los que provienen regularmente de esta población. El análisis que hemos llevado a cabo nos ofrece algunos indicios de cuáles pueden ser los municipios más y menos afectados, en sus ingresos y gastos públicos, por la existencia de población flotante, pero no nos permite ir más lejos en las conclusiones.

A continuación, se sugiere un conjunto de medidas, no necesariamente excluyentes, que podrían ayudar a fortalecer la capacidad de generación de ingresos de los municipios con población flotante. Las primeras medidas se centran en la mayor utilización del poder tributario municipal:

- Explotar más el poder tributario local en el ámbito del principio de beneficio, con tributos directamente vinculados a las actividades generadoras de gastos adicionales, como las tasas (aparcamientos, entrada en espacios naturales, tasas por alojamiento, etc.) o la mayor utilización de los precios públicos (de la Fuente, 2017; Muñoz Merino y Suárez Pandiello, 2018).
- Creación por el Estado de un impuesto municipal sobre estancias en alojamientos turísticos (Muñoz Merino y Suárez Pandiello, 2018), de exacción voluntaria por los municipios.

Las siguientes medidas ponen el acento en las transferencias estatales o autonómicas:

- Hacer partícipes a los municipios turísticos pequeños (que ahora quedan fuera de la participación en los impuestos del Estado de la LRHL: Tabla 3) más directamente de los ingresos que genera esa actividad, especialmente, en el IVA y las accisas (Voltes-Dorta *et al.*, 2014).
- Tener en cuenta las necesidades de gastos (pero también, en su caso, la capacidad fiscal) diferenciales en el diseño de las transferencias autonómicas. Podría aprovecharse la elaboración de la Ley del Fondo Aragonés de Financiación Municipal (que, como ya se ha indicado, sustituirá al Fondo de Cooperación Municipal), que pretende adecuarse mejor a las diferencias en las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de los municipios aragoneses.

6. Referencias

- Alario Trigueros, M., Molinero Hernando, F., y Morales Prieto, E. (2018). La persistencia de la dualidad rural y el valor de la nueva ruralidad en Castilla y León (España). *Investigaciones Geográficas*, 70, pp. 9-30. <https://doi.org/10.14198/INGEO2018.70.01>
- Aparicio Guerrero, A. E. (2017). El desfavorecimiento rural: una propuesta para su medición aplicada a la realidad de Castilla-La Mancha. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 75, pp. 509-531.
- Bosch, N. y Solé-Ollé, A. (2005). On the Relationship between Authority Size and the Costs of Providing Local Services: Lessons for the Design of Intergovernmental Transfers in Spain. *Public Finance Review*, 33, pp. 343-384.
- Cazcarro Hernández, V., Gutiérrez Huertamendía, L. y Santa Catalina Ágreda, R. (2013). *La financiación local de los municipios de la provincia de Zaragoza*. Zaragoza: Diputación Provincial de Zaragoza.
- Comisión Expertos (2017). *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local*. Madrid: Ministerio de Hacienda.
- Costa Costa, A. (2008). *Un análisis de las disparidades fiscales generadas por la actividad turística: aplicación al caso de los municipios españoles*. Tesis doctoral, Universitat de les Illes Balears.
- Delgado Urrecho, J. M. y Martínez Fernandez, L. C. (2014). Importancia de la población flotante en los municipios rurales del interior peninsular. Análisis de la situación en Castilla y León. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 65, pp. 207-229.
- Delgado Urrecho, J. M. (2018). Más allá del tópico de la España vacía: una geografía de la despoblación. En Blanco, A., Chueca, A., López-Ruiz, J.A. y Mora, S. (coords.), *Informe España 2018*, Salamanca y Madrid: Universidad Pontificia de Comillas, Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro, pp. 232-295.
- De la Fuente, A. (2017). El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión. *Fedea Policy Papers - 2017/06*.
- Fernández, M. y Lazovski, O. (2018). La capacidad de la carga de un municipio turístico a través de la estimación el tamaño real de la población: dificultades y propuestas. *International Journal of Scientific Management and Tourism*, 4-3, pp. 93-108.
- Generalitat Valenciana (2019). *Plan integral de residuos de la Generalitat Valenciana. Anexo 6. Estimación de la carga de población. Metodología*. <http://www.agroambient.gva.es/documents/20549779/168182496/Anexo+6+-+Estimaci%C3%B3n+de+la+carga+de+poblaci%C3%B3n.pdf/9a980554-ab8c-43d7-9be6-436faf78085a>.
- Hortas-Rico, M. y Ríos, V. (2020). Is there an Optimal Size for Local Governments? A Spatial Panel Data Model Approach. *Regional Studies*, 54 (7), pp. 958-973. <https://ideas.repec.org/p/ays/ispwps/paper1807.html>

- Instituto Galego de Estatística (2020). *Carga población estacional municipios Galicia. Metodología*. https://www.ige.eu/estatico/pdfs/s3/metodoloxias/Metodologia_Carga_poboacion_es.pdf.
- Instituto Nacional de Estadística (2001). *Censos de Población y Viviendas 2001. Proyecto*. Madrid: INE.
- Instituto Nacional de Estadística (2011). *Metodología para el cálculo de la población vinculada*. https://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_metodologia.htm.
- Ministerio de Hacienda (2019). *Las Haciendas Locales en cifras. Año 2017*. Madrid: Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Hacienda y Función Pública (2016): *Las Haciendas Locales en cifras. Año 2014*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2019). *Estrategia nacional frente al reto demográfico. Directrices Generales*. https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/Estrategias_Planes.aspx
- Muñoz Merino, A. y Suárez Pandiello, J. (2018). Reformando la financiación local. ¿Un viaje o una excursión?. *Presupuesto y Gasto Público*, 92, pp. 19-37.
- Piñero Campos, J. M., Pérez López, C. y Conthe Yoldi, J. (2021). Tamaño óptimo de los municipios españoles calculado a través del coste efectivo de los servicios. *Papeles de Trabajo*, 1/2021, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/papeles_trabajo/2021_01.pdf
- Pujadas Rúbies, I. y Bayona-i-Carrasco, J. (2019). Municipios pequeños en España. Evolución y características demográficas de sus residentes. *Revista de Estadística y Sociedad*, 74, pp. 28-31.
- Solé Ollé, A. (2001). Determinantes del gasto público local: ¿necesidades de gasto o capacidad fiscal?. *Revista de Economía Aplicada*, 25, pp. 115-156. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=176858>
- Vinuesa Angulo, J. (2005). De la población de hecho a la población vinculada. *Cuadernos Geográficos*, 36, pp. 79-90.
- Voltes-Dorta, A., Jiménez, J.L. y Suárez-Alemán, A. (2014). An initial investigation into the impact of tourism on local budgets: A comparative analysis of Spanish municipalities. *Tourism Management*, 45, pp. 124-133.

7. Anexo

Resultados de las estimaciones econométricas

Tabla A1. Comparación de los ingresos agregados per cápita entre el conjunto de municipios con población flotante y el resto de municipios de Zaragoza con similar tamaño

Variable:	Modelo con datos de sección cruzada		Modelo con datos de panel	
	Municipios <700 hab.	Municipios ≥ 700 hab.	Municipios <700 hab.	Municipios ≥ 700 hab.
Ingresos agregados pc				
Df_i	55,1543	43,1764	-45,0630	34,2109
N (número de observaciones)	215	67	3556	1175
R^2	0,0002	0,0025	0,1138	0,0495

***, ** y * denota significatividad estadística a los niveles del 1, 5 y 10 por ciento, respectivamente.

Fuente: elaboración propia.

56

Tabla A2. Comparación de los ingresos agregados per cápita entre los distintos tipos de municipios con población flotante y el resto de municipios de Zaragoza con similar tamaño

Variable:	Modelo con datos de sección cruzada		Modelo con datos de panel	
	Municipios <700 hab.	Municipios ≥ 700 hab.	Municipios <700 hab.	Municipios ≥ 700 hab.
compras	- ^a	-118,8906	- ^a	-177,7694
estudio	477,9881	-142,5093*	542,9233	-201,2565
instalaciones	-292,1168	47,61553	-225,7006	-27,76027
polígonos	-815,3284***	367,1457	-759,7011	314,9023
trabajo	-809,5824***	0,0672255	-1151,554*	-51,77837
t. día	724,5487	-100,1203	701,8593	-152,3637
t. paisano	834,713	156,0469**	366,7106	88,14083
t. pernocta	-210,8989	47,74829	-179,5186	454,968
N	215	67	3556	1175
R^2	0,0293	0,0818	0,1249	0,0854

^a No se han identificado municipios de menos de 700 habitantes en esta tipología de población flotante.

***, ** y * denota significatividad estadística a los niveles del 1, 5 y 10 por ciento, respectivamente.

Fuente: elaboración propia.

Tabla A3. Comparación de los gastos agregados per cápita entre el conjunto de municipios con población flotante y el resto de municipios de Zaragoza con similar tamaño

Variable: Gastos agregados pc	Modelo con datos de sección cruzada		Modelo con datos de panel	
	Municipios <700 hab.	Municipios ≥ 700 hab.	Municipios <700 hab.	Municipios ≥ 700 hab.
Df_i	107,4042	39,0821	15,3610	44,2751
N	215	67	3556	1175
R ²	0,0011	0,0026	0,0950	0,0731

***, ** y * denota significatividad estadística a los niveles del 1, 5 y 10 por ciento, respectivamente.

Fuente: elaboración propia.

Tabla A4. Comparación de los gastos agregados per cápita entre los distintos tipos de municipios con población flotante y el resto de municipios de Zaragoza con similar tamaño

57

Variable: gastos agregados pc	Modelo con datos de sección cruzada		Modelo con datos de panel	
	Municipios <700 hab.	Municipios ≥ 700 hab.	Municipios <700 hab.	Municipios ≥ 700 hab.
compras	-	-101,2004	-	-146,8367
estudio	292,534	-109,0028	341,8287	-153,165
instalaciones	-150,5459	63,87017	-107,8504	4,195054
polígonos	-672,2046***	378,2445	-632,8946	337,3434*
trabajo	-740,4978***	-72,54397	-965,2571*	-115,6769
t. día	752,2275	-76,26969	736,669	-117,1707
t. paisano	802,2902	166,6766***	373,2819	115,3375
t. pernocta	-105,7896	26,21474	-105,1798	472,8468*
N	215	67	3556	1175
R ²	0,0322	0,1068	0,1082	0,1184

***, ** y * denota significatividad estadística a los niveles del 1, 5 y 10 por ciento, respectivamente.

Fuente: elaboración propia.

Tabla A5. Comparación de los impuestos directos per cápita entre el conjunto de municipios con población flotante y el resto de municipios de Zaragoza con similar tamaño

Variable:	Modelo con datos de sección cruzada		Modelo con datos de panel	
	Municipios <700 hab.	Municipios ≥ 700 hab.	Municipios <700 hab.	Municipios ≥ 700 hab.
Impuestos directos pc				
Df_i	94,3966	91,2842	82,4347***	82,1677
N	215	67	3554	1175
R ²	0,0429	0,0336	0,2484	0,1158

***, ** y * denota significatividad estadística a los niveles del 1, 5 y 10 por ciento, respectivamente.

Fuente: elaboración propia.

Tabla A6. Comparación de los impuestos directos per cápita entre los distintos tipos de municipios con población flotante y el resto de municipios de Zaragoza con similar tamaño

Variable:	Modelo con datos de sección cruzada		Modelo con datos de panel	
	Municipios <700 hab.	Municipios ≥ 700 hab.	Municipios <700 hab.	Municipios ≥ 700 hab.
Impuestos directos pc				
compras	-	-51,20812*	-	-62,09229
estudio	-75,24248**	-34,55869	-68,18154	-47,44302
instalaciones	-15,24124	35,62231	-7,485507	13,28954
polígonos	8,058628	323,2667	14,37632	320,7032***
trabajo	44,32416	121,3414	-44,21098	122,1512
t. día	194,6967	-33,75898	185,0021***	-36,32246
t. paisano	151,5232	63,97507***	116,5648	36,9585
t. pernocta	184,6253***	115,7665***	212,1528***	82,52733
N	215	67	3554	1175
R ²	0,0957	0,1664	0,2678	0,2114

***, ** y * denota significatividad estadística a los niveles del 1, 5 y 10 por ciento, respectivamente.

Fuente: elaboración propia.

Tabla A7. Comparación de las tasas per cápita entre el conjunto de municipios con población flotante y el resto de municipios de Zaragoza con similar tamaño

Variable: Tasas pc	Modelo con datos de sección cruzada		Modelo con datos de panel	
	Municipios <700 hab.	Municipios≥ 700 hab.	Municipios <700 hab.	Municipios≥ 700 hab.
Df_i	135,8754**	-12,6423	122,7805***	-38,9403
N	215	67	3556	1175
R^2	0,0974	0,0016	0,0746	0,0172

***, ** y * denota significatividad estadística a los niveles del 1, 5 y 10 por ciento, respectivamente.

Fuente: elaboración propia.

Tabla A8. Comparación de las tasas per cápita entre los distintos tipos de municipios con población flotante y el resto de municipios de Zaragoza con similar tamaño

59

Variable: Tasas pc	Modelo con datos de sección cruzada		Modelo con datos de panel	
	Municipios <700 hab.	Municipios≥ 700 hab.	Municipios <700 hab.	Municipios≥ 700 hab.
compras	-	40,22809	-	17,78518
estudio	-12,38708	-57,17313*	-8,702476	-79,84674
instalaciones	245,3588**	-6,915002	249,5855***	-33,2434
polígonos	-27,99155***	69,53544	-24,20494	48,27972
trabajo	-3,619765	-78,30393**	-47,84409	-99,3989
t. día	128,1402***	-25,3962	125,8921**	-46,65191
t. paisano	442,2563	-97,6170***	363,0897***	-128,4337
t. pernocta	26,07423	-104,491***	38,28873	-138,4614
N	215	67	3556	1175
R^2	0,2290	0,0730	0,1072	0,0414

***, ** y * denota significatividad estadística a los niveles del 1, 5 y 10 por ciento, respectivamente.

Fuente: elaboración propia.

Tabla A9. Comparación de los gastos corrientes per cápita entre el conjunto de municipios con población flotante y el resto de municipios de Zaragoza con similar tamaño

Variable:	Modelo con datos de sección cruzada		Modelo con datos de panel	
	Municipios <700 hab.	Municipios ≥ 700 hab.	Municipios <700 hab.	Municipios ≥ 700 hab.
Gastos corrientes pc				
Df_i	15,1620	0,4600	-15,7638	-7,2007
N	215	67	3556	1175
R ²	0,0003	0,0000	0,1819	0,1456

***, ** y * denota significatividad estadística a los niveles del 1, 5 y 10 por ciento, respectivamente.

Fuente: elaboración propia.

Tabla A10. Comparación de los gastos corrientes per cápita entre los distintos tipos de municipios con población flotante y el resto de municipios de Zaragoza con similar tamaño

60

Variable:	Modelo con datos de sección cruzada		Modelo con datos de panel	
	Municipios <700 hab.	Municipios ≥ 700 hab.	Municipios <700 hab.	Municipios ≥ 700 hab.
compras	-	-72,96807*	-	-85,18096
estudio	6,682032	0,9432831	29,28391	-10,77518
instalaciones	-47,27594	76,47914	-27,68348	53,56806
polígonos	-236,2657***	98,62302	-216,545	92,88476*
trabajo	-164,4859***	-37,09318	-301,1266**	-41,47485
t. día	217,4547	-4,317251	210,0593*	-10,05552
t. paisano	255,7909	-28,18415*	121,138	-58,1969
t. pernocta	-107,6038**	-18,72944	-91,59726	-1,059527
N	215	67	3556	1175
R ²	0,0350	0,1198	0,1961	0,2150

***, ** y * denota significatividad estadística a los niveles del 1, 5 y 10 por ciento, respectivamente.

Fuente: elaboración propia.

Tabla A11. Comparación de las inversiones reales per cápita entre el conjunto de municipios con población flotante y el resto de municipios de Zaragoza con similar tamaño

Variable:	Modelo con datos de sección cruzada		Modelo con datos de panel	
	Municipios <700 hab.	Municipios ≥ 700 hab.	Municipios <700 hab.	Municipios ≥ 700 hab.
Inversiones reales pc				
Df_i	-144,4578	-9,3885	-169,1297	-12,0203
N	215	67	3542	1175
R ²	0,0048	0,0008	0,0713	0,1682

***, ** y * denota significatividad estadística a los niveles del 1, 5 y 10 por ciento, respectivamente.

Fuente: elaboración propia.

Tabla A12. Comparación de las inversiones reales per cápita entre los distintos tipos de municipios con población flotante y el resto de municipios de Zaragoza con similar tamaño

61

Variable:	Modelo con datos de sección cruzada		Modelo con datos de panel	
	Municipios <700 hab.	Municipios ≥ 700 hab.	Municipios <700 hab.	Municipios ≥ 700 hab.
Inversiones reales pc				
compras	-	-123,754***	-	-138,3146*
estudio	440,7846	-92,1127***	450,8403	-104,9712
instalaciones	-266,3477**	-76,22196	-252,7923	-82,67622
polígonos	-431,479***	145,2077	-419,7165	123,3734
trabajo	-570,0012***	-31,5032	-610,0707*	-56,98483
t. día	80,93487	-21,27598	80,74588	-43,11029
t. paisano	-39,81208	194,2918***	-166,4724	200,8015
t. pernocta	-232,1145*	37,23191	-215,2179	156,1935
N	215	67	3542	1175
R ²	0,0235	0,1632	0,0787	0,2007

***, ** y * denota significatividad estadística a los niveles del 1, 5 y 10 por ciento, respectivamente.

Fuente: elaboración propia.