



Políticas Locales para una Energía Verde – LOCAL4GREEN

Eje prioritario 2: Fomentar estrategias de bajo carbono y eficiencia energética en territorios específicos MED: ciudades, islas y áreas remotas

Objetivo específico 2.2: Incrementar la cuota de fuentes de energías renovables locales en las estrategias y planes de combinación energética en territorios específicos MED

MANUAL PARA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS FISCALES LOCALES VERDES

Socio Proyecto responsable: PP6 Fundación MUSOL

Socios Proyecto implicados: TODOS

Project co-financed by the European
Regional Development Fund

METODOLOGÍA PARTICIPATIVA
DE ELABORACIÓN DE
POLÍTICAS FISCALES LOCALES
PARA LA PROMOCIÓN DE LAS
FUENTES DE ENERGÍA RENOVABLES
A NIVEL MUNICIPAL.

Interreg
Mediterranean



EUROPEAN UNION

Project co-financed by the European
Regional Development Fund



LOCAL4GREEN

Índice

Introducción

El proyecto “LOCAL Policies for GREEN Energy” (LOCAL4GREEN).

¿Por qué abordar las políticas fiscales locales destinadas a promover las fuentes de energía renovables?

Lineamientos generales de la metodología.

Conceptos clave sobre del ámbito de aplicación de la metodología.

Herramientas metodológicas aplicadas.

El ciclo de Deming o ciclo PDCA (Plan, Do, Check, Act).

La participación ciudadana.

Destinatarios y destinatarias de la metodología.

Descripción de la metodología.

Fase Planificar.

Paso 0 Formalización de la voluntad política de implantar políticas fiscales locales para intervenir en los sectores de las energías renovables, a nivel municipal.

Paso 1 Análisis de las potencialidades de las energías renovables en el municipio.

Paso 2 Análisis jurídico de las potencialidades de las políticas fiscales locales para intervenir en los sectores de las energías renovables a nivel municipal.

Paso 3 Análisis económico-administrativo de las potencialidades y de la sostenibilidad económica de las políticas fiscales locales para intervenir en los sectores de las energías renovables a nivel municipal.

Paso 4 Análisis del enfoque de género y de inclusión social de las políticas fiscales locales para intervenir en los sectores de las energías renovables a nivel municipal.

Paso 5 Análisis de alternativas de políticas fiscales locales para intervenir en los sectores de las energías renovables a nivel municipal.

Paso 6 Sistematización de los análisis en un estudio de viabilidad de las políticas fiscales locales destinadas a promover las fuentes de energía renovables.

Paso 7 Consulta con el sector, gremio o colectivo específico afectado por las po-

Diseño: Blauverd Impressors, SL

Publica: Fundación MUSOL.

ISBN: 978-84-697-3365-3

Coordinadores de la publicación: Rafael García Matías y Francesco Filippi.

líticas fiscales locales destinadas a promover las fuentes de energía renovables priorizadas.

Paso 8 Participación ciudadana general sobre las políticas fiscales locales destinadas a promover las fuentes de energía renovables priorizadas.

Paso 9 Definición de la/s medida/s fiscal/es a introducir de acuerdo a las aportaciones ciudadanas y al criterio político del tomador de decisiones.

Fase Hacer.

Paso 10 Elaboración del instrumento pertinente de adopción de la política fiscal.

Paso 11 Aprobación del instrumento pertinente de adopción de la política fiscal.

Paso 12 Realización de las adaptaciones administrativas y de gestión pertinentes.

Paso 13 Elaboración de una resolución de incidencia política para la mejora del marco legal que regula la fiscalidad local para facilitar la acción municipal en materia de energías renovables.

Paso 14 Realización de una campaña de difusión y sensibilización sobre la política fiscal local aprobada para la promoción de las energías renovables.

Fase Verificar.

Paso 15 Elaborar una batería de indicadores para la evaluación de la política fiscal local adoptada para promover las fuentes de energía renovables.

Paso 16 Establecer el protocolo de recopilación y comunicación de los datos de seguimiento de los indicadores.

Paso 17 Evaluar la política fiscal local.

Fase Actuar.

Paso 18 Revisar el instrumento pertinente de adopción de la política fiscal.

Paso 19 Aprobación del instrumento pertinente de adopción de la política fiscal modificada.

Ejemplos de políticas fiscales locales para la promoción de las fuentes de energía renovables.

Conclusión.

Glosario.

Bibliografía.

Índice de figuras.

Figura 1: ciclo de Deming.

Figura 2: flujograma de la fase de planificación.

Figura 3: matriz de priorización de las políticas fiscales locales. Criterios técnicos.

Figura 4: matriz de priorización de las políticas fiscales locales. Criterios jurídicos.

Figura 5: matriz de priorización de las políticas fiscales locales. Criterios económicos.

Figura 6: matriz de priorización de las políticas fiscales locales. Criterios de inclusión social e igualdad de género.

Figura 7: ejemplo de matriz de criterios.

Figura 8: ejemplo de aplicación de criterios de ponderación (Bou, 2014, 55).

Figura 9: matriz de priorización de las políticas fiscales locales. Versión completa.

Figura 10: gráfico de priorización de stakeholders.

Figura 11: flujograma de la fase “Hacer”.

Figura 12: Flujograma de la fase “Verificar”

Figura 13: teoría del cambio. Fases generales.

Figura 14: teoría del cambio. Ejemplo de fases específicas e indicadores.

Figura 15: cuadro resume de las características de los indicadores.

Figura 16: cuadro resume de las características de los indicadores y su medición.

Figura 17: diseño de la evaluación de las políticas fiscales.

Figura 18: flujograma de la fase “Actuar”.

Figura 19: ejemplo de medidas fiscales.

Introducción

El proyecto “LOCAL Policies for GREEN Energy” (LOCAL4GREEN).

La iniciativa “LOCAL Policies for GREEN Energy” (LOCAL4GREEN, período de ejecución 2016-2019) es un proyecto financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IAP), en el marco del Programa Interreg Med. El proyecto es liderado por la Federación Valenciana de Municipios y Provincias (FVMP, España) y co-ejecutado por los siguientes socios de consorcio, procedentes de 9 países mediterráneos: la Fundación MUSOL (España), Malta Intelligent Energy Management Agency (MIEMA, Malta), North-West Croatia Regional Energy Agency (REGEA), Development agency of eastern Thessaloniki’s local authorities – center for the development of human resources and the support of local economy (ANATOLIKI, Grecia), Lazio Region Association of Cities and Municipalities (ANCI LAZIO, Italia), Building and Civil Engineering Institute (ZRMK, Slovenia), Cyprus energy agency (CEA, Chipre), Universidad del Algarve (Portugal), la Asociación de municipios de Albania.

El proyecto pretende apoyar a los entes locales para definir e implementar políticas fiscales locales innovadoras, destinadas a promover las fuentes de energía renovables tanto en el sector público y privado como en los hogares, especialmente en el marco de los Planes de Acción para la Energía Sostenible o de los Planes de Acción para el Clima y la Energía Sostenible, adoptados por los municipios que forman parte del Pacto de alcaldes para el clima y la energía. El proyecto se desarrollará en zonas rurales e islas de las regiones abarcadas por el programa Interreg MED, donde las políticas fiscales locales tienen un papel clave en el aumento del uso de las fuentes de energía renovables.

Para ello, el proyecto LOCAL4GREEN ha elaborado una metodología propia de diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas locales que promuevan las fuentes de energía renovables a través de medidas fiscales, en particular en las zonas rurales y en las islas. Dicha metodología, descrita en el presente manual y elaborada por la Fundación MUSOL, es una guía para los socios co-ejecutores del proyecto, encargados de

apoyar las entidades locales en la puesta en marcha de políticas fiscales locales innovadoras, destinadas a promover las fuentes de energía renovables. Asimismo, la metodología pretende ser una herramienta útil para todos los municipios que pretendan promover en sus territorios de competencia las energías renovables, más allá del alcance territorial específico del proyecto LOCAL4GREEN.

En este sentido, la metodología ha sido diseñada teniendo en consideración las diferencias entre las legislaciones de los países abarcados por el proyecto LOCAL4GREEN y se han incluido explicaciones sobre conceptos, como el de municipio, que asumen significados y matices diferentes en los distintos países. Estos lineamientos de la metodología pretenden asegurar que la herramienta sea transferible y aplicable en contextos normativos muy diferentes.

En conclusión, la presente metodología tiene la ambición de ser una referencia a nivel internacional para los y las políticos/as y directivos/as públicos locales que pretendan diseñar políticas innovadoras y de impacto para promover las energías renovables a nivel local.

¿Por qué abordar las políticas fiscales locales destinadas a promover las fuentes de energía renovables?

Las últimas Conferencias de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) confirman una tendencia que se venía afirmando desde hace años: el rol protagónico de los entes locales en la lucha contra el cambio climático, en particular en la mitigación del cambio climático.

De hecho, desde antes de que las COPs reconocieran su papel, los entes locales ya se habían comprometido de forma muy activa en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, implementando políticas climáticas locales efectivas en distintos sectores y articulando sus esfuerzos a nivel internacional a través de redes como el "ICLEI - Local Governments for Sustainability" (una alianza de 1220 gobiernos locales de todo el mundo) o el "C40" (un grupo de grandes ciudades). Cabe mencionar también el Pacto de alcaldes para el clima y la energía, iniciativa surgida a nivel europeo y ampliada posteriormente a nivel global y que pretende ser la iniciativa urbana más grande del mundo en materia de clima y energía.

Como se ha referido anteriormente, el compromiso de los entes locales ha tenido un protagonismo cada vez mayor también en las COPs. En la COP20 de Lima (2014) las autoridades locales fueron protagonistas del Evento de Alto Nivel sobre la Agenda de Acción de Cambio Climático y obtuvieron importantes reconocimientos de su rol, como la creación de la "Zona de actores no estatales para la acción climática" o NAZCA, una herramienta para aumentar la visibilidad de las acciones climáticas que llevan a cabo

ciudades, regiones, empresas e inversores (Filippi, 2016). Asimismo, en el Acuerdo de París (COP 21, 2015) el rol de los entes locales está debidamente reflejado, tal y como reconocía el ICLEI:

A través de este acuerdo, los gobiernos locales y subnacionales han sido reconocidos como actores esenciales en poner en marcha una transformación rápida en el ámbito urbano. El acuerdo de París refleja el éxito de la acción de advocacy de los gobiernos locales, consagrando por primera vez los actores locales y subnacionales en el marco de un acuerdo climático internacional (ICLEI, 2015).

Por lo tanto, la pertinencia de abordar la mitigación del cambio climático desde lo local ha sido corroborada por las políticas climáticas internacionales así como por las tendencias consolidadas a partir de las iniciativas de los mismos entes locales.

De acuerdo a las prioridades del Programa Interreg Med (2014-2020), el proyecto LOCAL4GREEN se centra en los municipios rurales y en las islas. El análisis de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en los municipios de las zonas rurales y en las islas arrojan datos generales interesantes sobre tendencias comunes en cuanto a las fuentes de emisión y sobre los sectores que tienen mayor consumo energético.

Para identificar estas tendencias se ha realizado un análisis de una muestra de inventarios de emisiones elaborados por los municipios rurales que han firmado el Pacto de alcaldes para el clima y la energía, considerando como municipios rurales los municipios con un grado de urbanización igual a 1 de acuerdo a la clasificación de EUROSTAT (EUROSTAT, 2012). Asimismo, se ha analizado una muestra de inventarios de emisiones de municipios de islas. Existe cierta variabilidad en cuanto a estructura de las emisiones en los municipios rurales y las islas, debido a que en algunos territorios determinados sectores pueden tener un peso mayor por factores específicos, por ejemplo el peso de la producción y distribución de agua potable en algunos municipios costeros y de las islas o el peso de la industria en municipios rurales que cuentan con polos productivos de envergadura.

No obstante, tal y como se ha afirmado, es posible detectar tendencias generales presentes en la mayoría de ellos. El análisis de los inventarios de emisiones elaborados en el marco del Pacto de alcaldes para el clima y la energía permite identificar tanto las tendencias en cuanto a los principales sectores de emisión de GEI así como los principales sectores en cuanto a consumo de energía. Los tres sectores con mayores consumos de energía y mayores emisiones de GEI, de acuerdo a la muestra seleccionada, son los edificios y equipamiento del sector terciario, el sector residencial y el transporte privado y comercial. Dichos sectores figuran como los primeros tres sectores en cuanto a emisiones y a consumo energético prácticamente en la totalidad de los municipios analizados. Los edificios y el equipamiento del sector terciario, en media, suponen un 24% de las emisiones de GEI y un 20 % del consumo energético; el sector residencial un 33 % de las emisiones de GEI y un 31 % del consumo energético; el transporte privado y comercial

supone un 30% de las emisiones de GEI y un 17 % del consumo energético. El análisis de los inventarios de emisiones nos permite también tomar en cuenta el porcentaje de energía generada con fuentes renovables en el propio municipio, un porcentaje en general muy bajo. Estos últimos datos nos sugieren que mucho trabajo queda por hacer para promover las fuentes de energía renovables en los municipios rurales y en las islas. Además, considerando cuáles son los sectores que más energía consumen y más GEI emiten, los esfuerzos de promoción de las fuentes de energía renovables deberían centrarse precisamente en ellos.

En este contexto, es interesante analizar las herramientas con las cuales los entes locales pueden cambiar la situación descrita. Las características de los sectores que más inciden en cuanto a emisiones y consumos energéticos en los municipios considerados hacen que la inversión directa de los entes locales tenga escasa relevancia, ya que en general son sectores que dependen principalmente de actores del sector privado (hogares, empresas, etc.). Las políticas locales centradas en subvenciones a actores privados para promover las energías renovables pueden ser de difícil actuación en el contexto de restricciones presupuestarias en que operan los municipios de muchos países de la región mediterránea. La acción normativa de los entes locales, reflejo de la capacidad que gozan estos sujetos para elaborar y manifestar una voluntad jurídica propia en el marco de la autonomía otorgada por cada legislación nacional, brinda amplias oportunidades para incidir en la promoción de las fuentes de energía renovables en los sectores en cuestión. En particular, se abre un amplio abanico de opciones de establecer incentivos y desincentivos económicos, diseñando o reformulando tasas, impuestos y otros ingresos fiscales locales mediante políticas fiscales apropiadas, que afecten a los sectores citados. Dichas políticas fiscales pueden ser diseñadas teniendo en cuenta su sostenibilidad económica, es decir graduando el impacto en los presupuestos de los entes locales, y al mismo tiempo pueden tener una cobertura muy amplia, sistemática y no dependiente de la disponibilidad presupuestaria para los programas de ayudas directas. Las políticas fiscales locales afectan tanto a los impuestos y tasas, como a las tarifas y cánones, tal y como se explica detalladamente en el siguiente capítulo y lo largo de todo el manual. Interviniendo en las tarifas y en las concesiones se pueden orientar múltiples servicios municipales hacia el uso de fuentes de energía renovables, ampliando adicionalmente el impacto potencial de las políticas fiscales locales.

El presente manual pretende ser una guía para diseñar este tipo de políticas así como para su mejora continua. Los municipios que pongan en marcha dichas políticas de promoción de las fuentes de energía renovables deberán hacerlo teniendo en cuenta su propia realidad material y jurídica y con ello contribuirán al cumplimiento de las prioridades de la Unión Europea en cuanto a mitigación del cambio climático. En particular, los compromisos que la Unión Europea ha puesto sobre la mesa en el proceso de negociación del Acuerdo de París de 2015 y que pretende lograr para 2030 prevén una reducción de al menos el 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero con respecto a 1990

y pretenden que al menos el 27% del consumo total de energía proceda de energías renovables (Comisión Europea, 2013). Para cumplir dichos objetivos, la implicación de los entes locales es imprescindible y por ello la Comisión Europea promueve, entre otros programas, el Pacto de alcaldes para el clima y la energía, principal iniciativa para promover las políticas climáticas locales.

Lineamientos generales de la metodología.

Conceptos clave sobre del ámbito de aplicación de la metodología.

MUNICIPIOS O ENTES LOCALES.

La metodología ha sido diseñada para los entes locales considerados como unidades administrativas locales (o Local Administrative Units, LAU) de acuerdo a la clasificación realizada por EUROSTAT, en su tabla de correspondencia (EUROSTAT, 2016) elaborada para facilitar la correspondencia de las estructuras administrativas de cada país miembro. En particular, la metodología ha sido diseñada para las unidades administrativas locales clasificadas como LAU1, cuyas fronteras administrativas correspondan a una única unidad administrativa local. Asimismo, la metodología abarca las unidades administrativas locales clasificadas como LAU2, cuyas fronteras administrativas incluyen varias Unidades administrativas locales obligatorias; por lo tanto, dentro de esta categoría no se incluyen las asociaciones con carácter voluntario. En el caso de Grecia y Portugal, por ejemplo, esta aclaración es importante, ya que su sistema administrativo prevé entidades locales clasificadas como LAU1 y LAU 2 por EUROSTAT. En el manual utilizaremos indistintamente entes locales, entidades locales o municipios, refiriéndonos a las entidades locales clasificadas como LAU1 y LAU 2 por EUROSTAT.

TASAS, IMPUESTOS, TARIFAS Y CANON.

Uno de los desafíos de promover las energías renovables a través de políticas fiscales de carácter local son las diferencias que existen entre los ordenamientos jurídicos e, inclusive, las diferencias entre conceptos y términos concernientes a la fiscalidad local. En este sentido, el manual considera que las políticas fiscales locales incluyen distintos conceptos, tales como impuestos, tasas, cánones y tarifas. Todos estos conceptos, tienen en común que son ingresos que perciben los municipios, precisamente por su condición de poderes públicos. Como quiera que estas figuras puedan tener diferente denominación en cada país y que incluso con la misma denominación puedan tener contenido diferente, se señalan más abajo los rasgos esenciales a los que nos referimos en este manual.

Esta conceptualización, más allá de los aspectos jurídico-administrativos, tan solo tiene por objeto que, en cada país, las diferentes figuras existentes puedan reconducirse a uno u otro concepto.

IMPUESTOS Y TASAS.

Ambos conceptos tienen en común que se trata de ingresos derivados del poder tributario del Estado. Son ingresos en que, una vez se ha producido el supuesto de hecho del que deriva la obligación de pagar, el sujeto tributario ha de pagarlo o, en caso contrario, se le exigirá por vía coactiva. En general, en ambos casos en su establecimiento y gestión se contempla la capacidad contributiva de los sujetos pasivos. Ocupan la cúspide del rigor en cuanto a formalidades para su imposición y requisitos para su gestión.

Los impuestos: se han de pagar por el solo hecho de percibir una renta o de ser titular de un bien o realizar determinada actividad. Por ejemplo: el impuesto sobre la renta, el que grava los bienes inmuebles o el IVA. En general se grava la riqueza que se pone de manifiesto.

Las tasas: Se han de pagar por utilizar un servicio público municipal o por ocupar bienes de propiedad pública municipal. Por ejemplo: la tasa por ocupar un puesto de venta en un mercado municipal, por entrar a una piscina municipal, por recibir un curso de formación impartido por el municipio, por recibir un servicio sanitario prestado por el municipio, por el servicio de recogida de basuras, por el servicio de abastecimiento de aguas, etc. En algunos casos como por ejemplo por los servicios de recogida de basuras o abastecimiento de aguas la obligación de pago se produce por el mero hecho de ser titular u ocupante de un inmueble, que potencialmente pudiera utilizar el servicio, aunque en realidad no lo utilice.

TARIFA:

La distinción entre tarifa y tasa, no es muy clara. A los efectos de este manual, la tarifa es la cantidad que se paga por la utilización de un bien o instalación o por la prestación de un servicio público, cuando este es gestionado a través de una empresa de titularidad pública o cuando lo percibe un concesionario de un servicio público.

CANON:

El canon es tanto la cantidad que paga la administración al concesionario para que preste el servicio como la cantidad que le paga quien presta el servicio a la administración por prestarlo. Hay que tener en cuenta que en unos casos la administración paga a quien le presta en servicio y en otro caso cobra a quien presta el servicio. La diferencia estriba

en que cuando el municipio paga, luego es este el que cobra a los usuarios del servicio, mientras que cuando le cobra el concesionario, es este el que cobra a los usuarios del servicio.

QUÉ ES UN CONCESIONARIO.

A los efectos de este manual una concesión es el otorgamiento del derecho de explotación, por un período determinado, de bienes y servicios públicos por parte de una Administración pública o empresa pública a otra, generalmente privada.

A través de la concesión se traslada la gestión y, en ocasión, el cobro de las tarifas al concesionario mediante lo que se conoce como la colaboración público privada (PPP). La Administración se reserva la titularidad y el poder de policía del servicio, mientras el concesionario lo presta materialmente y percibe a cambio un precio, precio que se denomina tarifa.

El concesionario es, pues, el titular de la concesión.

SECTORES DIFUSOS:

La metodología se centra en políticas fiscales municipales que inciden en los llamados “sectores difusos”. Dichos sectores abarcan las actividades no sujetas al comercio de derechos de emisión. Representan por tanto, aquellos sectores menos intensivos en el uso de la energía. Forman parte de esta categoría los sectores:

- Residencial, comercial e institucional
- Transporte
- Agrícola y ganadero
- Gestión de residuos
- Gases fluorados
- Industria no sujeta al comercio de emisiones.

(MAPAMA, 2016).

Herramientas metodológicas aplicadas.

EL CICLO DE DEMING O CICLO PDCA (PLAN, DO, CHECK, ACT).

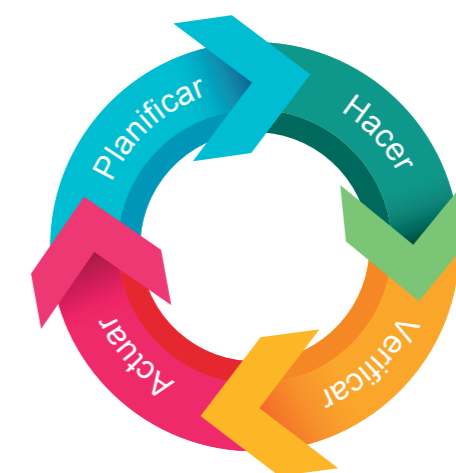
La metodología se basa en un modelo circular de mejora continua, coherentemente con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2014, 4):

La reforma (...) no debe ser concebida como un ejercicio aislado en el tiempo, sino como un modo de desarrollar incentivos, procesos y ordenamientos institucionales que generen una mejora continua de la gestión pública, y por lo tanto mejores resultados sociales.

Además, dicho enfoque de mejora continua es coherente con el proyecto LOCAL4GREEN, que prevé apoyar los entes locales en el diseño e implementación pero también en la evaluación de las políticas fiscales locales, para poder sistematizar buenas prácticas y para poder asesorar los entes locales en la mejora de las políticas fiscales realizadas.

En la selección de la herramienta de mejora continua en base a la cual delinear la presente metodología, se ha optado por el Ciclo de Deming o ciclo PDCA (Plan, Do, Check, Act) porque es una herramienta de fácil comprensión, fácilmente adaptable y muy difundida, si bien se trata de una herramienta tomada en préstamo de la gestión de la calidad

FIGURA 1: CICLO DE DEMING.



(Camison et al., 2006).

Dicha herramienta general se ha adaptado al objeto específico del manual, desarrollando cada fase con los contenidos necesarios para el diseño participativo, implementación,

evaluación y mejora de las políticas fiscales locales dirigidas a fomentar las fuentes de energía renovables.

Esta herramienta describe los cuatro pasos esenciales que se deben llevar a cabo de forma sistemática para lograr la mejora continua, entendiendo como tal al mejoramiento continuado de la calidad (Bernal, 2013, 1), en este caso de las políticas públicas. El círculo de Deming lo componen 4 etapas cíclicas, de forma que una vez acabada la etapa final se debe volver a la primera y repetir el ciclo de nuevo (...) para incorporar nuevas mejoras (Bernal, 2013, 1). Al adaptar esta herramienta a las políticas públicas locales, cada uno de los cuatro pasos asume un significado diferente, aunque la lógica circular y de mejora continua no se cambia. En el capítulo “Descripción de la metodología” se describe el significado de cada uno de los cuatro pasos adaptados a la mejora continua de las políticas públicas locales.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

La metodología tiene un marcado enfoque de participación ciudadana. Se trata de una herramienta para la puesta en marcha de políticas públicas locales que afectan a tasas, impuestos y tarifas de servicios públicos, por lo tanto que afecta a aspectos sensibles del día a día de los ciudadanos y las ciudadanas así como a los ingresos de los entes locales. Además, el tipo de políticas públicas locales que se formularán con esta metodología pretenden promover las fuentes de energía renovables, un propósito que requiere de la implicación y motivación del sector privado y de los hogares para que su alcance se extienda hasta incidir de forma sustancial en la matriz energética así como en las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel local y global.

El enfoque participativo sugerido por la metodología tiene múltiples razones. En primer lugar, procura facilitar la formulación de políticas locales fruto del máximo consenso y que cuenten con un aval ampliamente mayoritario, no solo en el órgano competente del gobierno local sino también en la sociedad. Esto facilitará su posterior implementación.

En segundo lugar, la participación en el diseño de las políticas fiscales locales será un ejercicio de transparencia con respecto a los ingresos de los entes locales y su aplicación, contribuyendo a una mayor aceptación social de las medidas a promover.

Finalmente, diseñar políticas a favor de las fuentes de energía renovables con la participación ciudadana tiene una finalidad de sensibilización de la ciudadanía, dando visibilidad a la temática, promoviendo las fuentes de energía renovable como estrategia de mitigación del cambio climático y favoreciendo la implicación ciudadana en su impulso.

Destinatarios y destinatarias de la metodología.

Tal y como se ha mencionado, la metodología servirá para diseñar e implementar políticas públicas locales de carácter fiscal para promover las fuentes de energía renovables, con un enfoque de mejora continua y participación ciudadana.

Por ello, la metodología es una herramienta útil para los tomadores de decisiones, en particular los/las electos/as de los gobiernos locales, que tienen la capacidad de promover dichas políticas. Asimismo, es útil para los/las directivos públicos locales que intervienen en el diseño e implementación de las políticas locales citadas. Tanto en el caso de los y las políticos/as locales como en el caso de los directivos públicos locales, nos referimos en particular a las personas que desempeñan sus funciones en las áreas de medioambiente, jurídica y económico-presupuestaria.

Finalmente, la metodología es útil para los/las asesores/as y consultores/as que apoyan a los entes locales en la definición de sus estrategias de mitigación del cambio climático y de promoción de las fuentes de energía renovables.

Teniendo en cuenta los destinatarios y destinatarias de esta metodología, se ha optado por una herramienta práctica y fácilmente aplicable. Además, visto el alcance internacional de este manual, la metodología tiene en consideración la necesidad de ser fácilmente transferible y adaptable a contextos muy diferentes.

Descripción de la metodología.

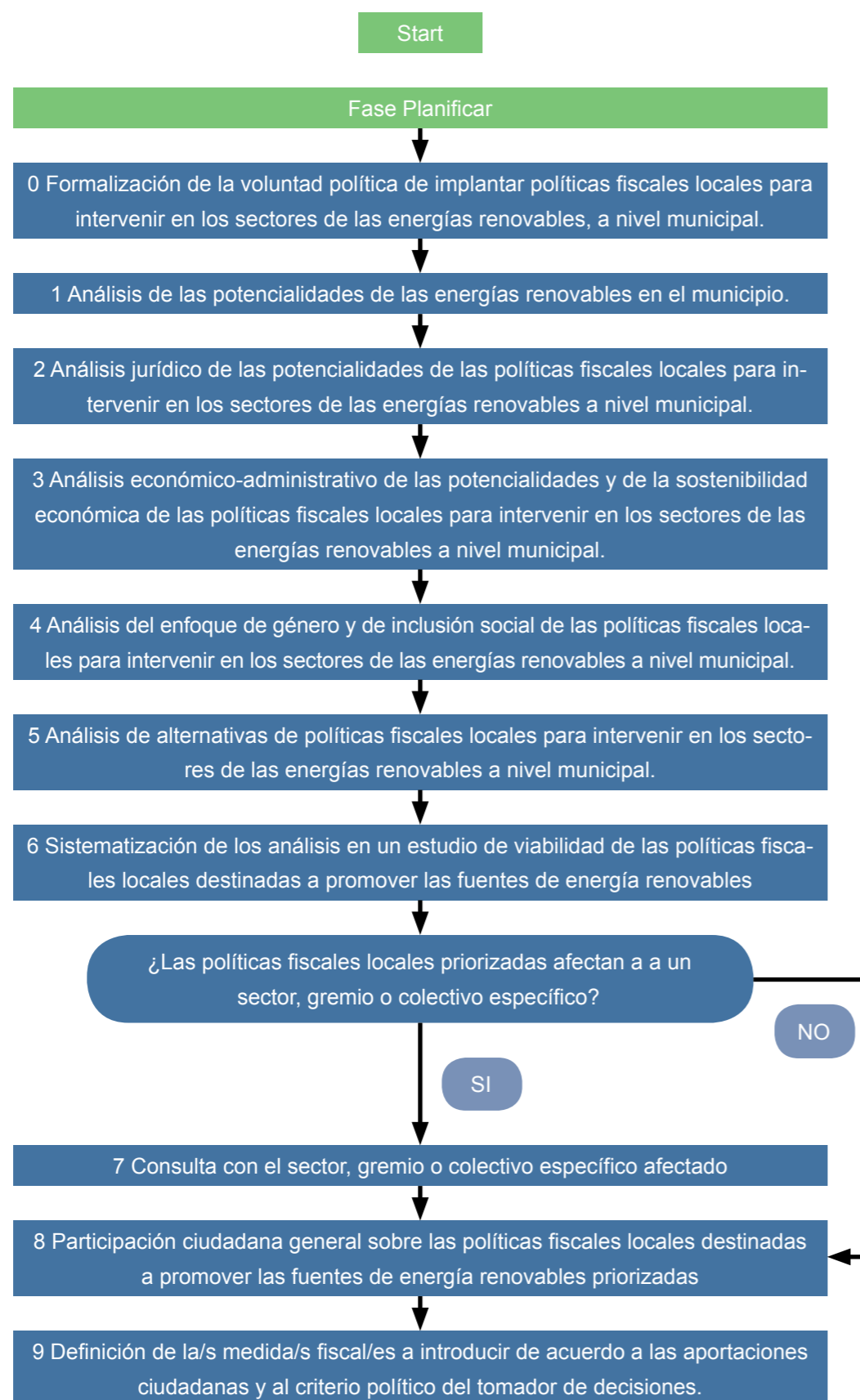
Tal y como se ha explicado en el capítulo anterior, la metodología se estructura en cuatro fases: Planificar, Hacer, Controlar y Actuar. A continuación se describen todos los pasos de cada una de las cuatro fases, en total 20 pasos, numerados de 0 a 19. Para cada paso recomendado se describe el motivo por el cual es pertinente realizar dicho paso y se brindan orientaciones sobre cómo ejecutarlo.

Fase “Planificar”.

En esta fase, se realizará un trabajo de estudio previo o diagnóstico que permita recopilar la información básica necesaria para el diseño de la política fiscal local y para confirmar que es viable. De hecho, el producto de esta fase es un estudio de viabilidad de las políticas fiscales locales destinadas a promover las fuentes de energía renovables, que identifica las alternativas fiscales mejores y corrobora su viabilidad técnica y económica.

A continuación, presentamos un resume gráfico de los pasos que conforman esta fase, utilizando un flujograma, y en los siguientes apartados se detalla cada uno de ellos.

FIGURA 2: FLUJOGRAMA DE LA FASE DE PLANIFICACIÓN.



PASO 0 FORMALIZACIÓN DE LA VOLUNTAD POLÍTICA DE IMPLANTAR POLÍTICAS FISCALES LOCALES PARA INTERVENIR EN LOS SECTORES DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES, A NIVEL MUNICIPAL.

Esta es la primera actuación que ha de realizar el municipio. Se trata de que la decisión de un asunto de esta transcendencia sea adoptada por el máximo órgano municipal y además, a ser posible, con el consenso de todos los representantes políticos como garantía no solo del inicio, sino también de la continuidad de las políticas.

El porqué:

Los municipios actúan a través de órganos políticos y administrativos. Unos y otros se complementan, aunque sus funciones están claramente diferenciadas.

A los órganos políticos, les corresponden el diseño de las políticas públicas y tomar las decisiones más importantes para el gobierno de los municipios. Al aparato administrativo, le corresponden el asesoramiento técnico y jurídico así como la ejecución material de las decisiones.

La implementación de una política fiscal en el municipio dirigida a potenciar el uso de energías renovables requiere del máximo consenso, no solo para su adopción sino también para garantizar su continuidad en el tiempo. Por ello se requiere que el acuerdo se adopte por el máximo órgano municipal y vaya precedido de una negociación con todos los grupos políticos representados en él.

El cómo:

Para formalizar la voluntad política se deben seguir las siguientes acciones.

01. Convocatoria a una reunión o comisión a los representantes de las organizaciones políticas del municipio con representación en los órganos municipales.

La convocatoria, así como la celebración de la reunión, deben efectuarse en la forma que establezca la legislación de cada país, en cuanto a plazos, formalidades, etc. Si la legislación del país no previera nada al respecto, bastará una convocatoria por escrito, efectuada por el órgano ejecutivo municipal.

A la convocatoria se puede adjuntar la propuesta con una breve explicación de porqué es pertinente implementar estas políticas. Para ello, el capítulo “¿Por qué abordar las políticas fiscales locales destinadas a promover las fuentes de energía renovables?” puede aportar argumentos útiles.

Si la legislación de cada país no lo prohíbe, la sesión debería ser pública e invitar tanto al público en general como a representantes de aquellos colectivos que presumiblemente

puedan resultar actores claves para la puesta en marcha de las políticas, tanto porque puedan apoyarlas como porque puedan obstaculizarlas.

Para la celebración de la sesión y para llegar al máximo acuerdo en ella, el equipo de gobierno municipal se instruirá ampliamente de los motivos por lo que es pertinente abordar estas políticas, para que las intervenciones que realice en la comisión sean adecuadamente fundadas.

Una vez celebrada la sesión, debe levantarse un acta de la propuesta de acuerdo que se propondrá que adopte el máximo órgano municipal, cuyas características se describen en el siguiente párrafo. Si no lo prohíbe la legislación del país, la propuesta de acuerdo deberá ser suscrita por todos los grupos políticos que la apoyen en la reunión o comisión. La forma de tramitación hasta llegar a la adopción del acuerdo debe adaptarse a las exigencias de la legislación de cada país.

02. Acuerdo del máximo órgano municipal.

En general, el acuerdo debe ser motivado y la motivación deberá ser todo lo amplia que se considere oportuno. Si el municipio forma parte del Pacto de Alcaldes para el Clima Energía y su Plan de Acción para la Energía Sostenible o su Plan de Acción para el Clima y la Energía Sostenible contempla medidas fiscales, el acuerdo debería hacer referencia a ello. Asimismo, en general, la propuesta de acuerdo debería hacer referencia al papel que los entes locales tienen en la lucha contra el cambio climático y al compromiso político en implicarse en esta lucha a través de las políticas fiscales a aplicar. Tal y como indicado anteriormente, el capítulo “¿Por qué abordar las políticas fiscales locales destinadas a promover las fuentes de energía renovables?” puede aportar argumentos útiles para el apartado de motivación de la propuesta de acuerdo.

El acuerdo debería contener al menos un pronunciamiento sobre los fines del acuerdo que incluya referencia al carácter participativo, inclusivo y de igualdad de género de las políticas a poner en marcha, por ejemplo: “...Iniciar un proceso para el impulso de las energías renovables en el municipio, mediante la implantación de políticas fiscales locales innovadoras, destinadas a promover las fuentes de energías renovables, tanto en el sector público y privado como en los hogares, y la adopción de cuantas otras medidas análogas se precisen, que conduzcan a reducir el uso de energías fósiles y en su caso a su sustitución por renovables, tanto en el ámbito público como en el privado, utilizando para ello procesos participativos, que contemplen el género y la reducción de las desigualdades”.

Es fundamental que al acuerdo señale un plazo máximo para el inicio del proceso y un cronograma general inicial.

Además, es esencial designar un responsable de llevar a la práctica el proceso. Conforme a la legislación de cada país este responsable puede ser un político o un alto funcionario

municipal. Se estima más adecuado que en esta fase sea un político, aunque en todo caso el designado deberá rendir cuentas ante el órgano que lo ha designado. Cuando el designado sea un político, éste deberá nombrar al responsable o responsables técnicos de llevar a la práctica el proceso. El responsable técnico responderá ante el político.

En resume, el acuerdo debería incluir, como mínimo:

- Motivación del acuerdo.
- Pronunciamiento sobre los fines del acuerdo.
- Plazo de inicio del proceso y cronograma general.
- Designación de un responsable político y/o técnico.
- Contar con la aprobación del máximo órgano municipal.

El acuerdo, al haberse adoptado por el máximo órgano municipal, constituye un “mandato” a todos los órganos políticos y al aparato administrativo para poner en marcha el proceso dentro del plazo establecido y a dar cumplimiento a todo su contenido.

03. Publicidad del acuerdo adoptado.

Una vez adoptado el acuerdo, el municipio debe darle la máxima publicidad tanto en los medios tradicionales (anuncios por los medios previstos por la normativa nacional) como a través de las redes sociales y otros medios, notificándolo a las organizaciones sociales, etc. resaltando ampliamente la finalidad del mismo.

PASO 1 ANÁLISIS DE LAS POTENCIALIDADES DE LAS ENERGÍAS OBTENIDAS DE FUENTES RENOVABLES EN EL MUNICIPIO.

Este paso tiene por objeto identificar las actividades públicas, privadas y domésticas que se realizan en el término municipal y que consumen energía procedente de fuentes no renovables, que son susceptibles de ser sustituidas por fuentes renovables. Para ello, este paso pretende analizar dichas actividades y clasificarlas de acuerdo a los siguientes criterios:

- a) El consumo energético.
- b) Las emisiones de gases de efecto invernadero.
- c) La dificultad técnica para sustituir las fuentes de energía actuales por fuentes renovables.
- d) El coste económico que tenga ese cambio para los titulares de las actividades.

El porqué:

Las políticas fiscales que se pretenden implementar tienen un objetivo claro: incrementar el uso de energía obtenida de fuentes renovables en las actividades (o sectores) que tienen lugar en el término municipal. Para actuar eficientemente se precisa tener un conocimiento real de las actividades existentes que consumen más energía procedente de fuentes no renovables y que emiten más GEI, la capacidad técnica disponible para cambiar a energía obtenida de fuentes renovables y el coste que puede suponer ese cambio. Este análisis es necesario porque nos permite:

- a) Conocer qué actividades consumen más energía no renovable, permitiendo identificar sobre qué actividades puede actuar el municipio por disponer de competencias para ello, ya que es posible que existan actividades sobre las cuales el municipio no tiene herramientas fiscales para poder incidir.
- b) Aplicar eficientemente las políticas fiscales, dirigiendo las acciones de esta naturaleza hacia aquellas actividades con mayor potencialidad de respuesta, es decir las actividades donde hay más margen para promover las energías renovables porque tienen mayores consumos energéticos y emisiones de GEI.
- c) Disponer de datos suficientes para fijar posteriormente los indicadores del impacto de las políticas fiscales, recopilando datos de la situación inicial en cuanto a emisiones de GEI y consumos de energía de fuentes no renovables.

El análisis de las actividades no supone realizar un inventario singular de todas y cada una de ellas, sino identificar grupos homogéneos de las mismas, señalando para cada grupo, cuando sea posible, el número existente de cada actividad y su consumo energético conjunto. Por ejemplo, no hay que relacionar a cada domicilio y su titular que disponga de calefacción, sino establecer el número de domicilios con calefacción, su consumo energético y emisiones de GEI, etc..

Además de las actividades privadas (incluyendo las domésticas), también habrá que incluir en el análisis las actividades públicas, vehículos, edificios, etc. que realiza o de las que es titular el propio municipio, tanto directamente como a través de la colaboración público-privada (a través de contratos, concesiones, convenios, etc.).

El cómo:

Para analizar y clasificar las actividades del municipio de acuerdo a los criterios ya citados, se recomiendan los siguientes pasos.

01. Análisis general de emisiones de gases de efecto invernadero y del consumo energético de los sectores del municipio.

Si el municipio ya dispone de un inventario de emisiones porque ha suscrito el Pacto de Alcaldes para el Clima y la energía (PdA) y ha redactado el Plan de Acción para la ener-

gía sostenible (PAES) o el Plan de Acción para el Clima y la Energía Sostenible (PACES), ya contará con la información necesaria sobre el consumo energético y las emisiones de GEI de sectores, tal y como: el transporte privado y comercial, el sector residencial, los edificios y equipamientos municipales, los edificios y equipamientos del sector terciario, alumbrado público, flota municipal, transporte público, industria, etc..

Si el municipio no cuenta con el inventario de emisiones, deberá hacer un estudio simplificado de las mismas, basado en el modelo de inventario de emisiones de referencia (IER) del PdA. Para ello, podrá utilizar los manuales del PdA y examinar algunos PAES como ejemplos de inventarios de emisiones. Es fundamental que dicho estudio identifique, como mínimo:

- el consumo energético de los sectores del municipio;
- sus emisiones de Gases de Efecto Invernadero;
- las fuentes (renovables/no renovables) de la energía consumida.

La recopilación de dichos datos permitirá ordenar los sectores de acuerdo al consumo energético de fuentes no renovables y las emisiones de GEI.

02. Identificación de los subsectores del municipio con mayor consumo energético y mayores emisiones.

De acuerdo al análisis general, se procederá a estudiar de forma más detallada aquellos sectores con mayor consumo energético y mayores emisiones, para identificar qué subsectores específicos son los principales responsables del consumo energético y de las emisiones de GEI. Por ejemplo, si en el paso previo se ha priorizado el sector “Industria”, en este paso se analizarán los subsectores de la industria para identificar los que tienen mayor consumo energético y emisiones de GEI (por ejemplo, “Cerámica”, “Automotriz”, “Muebles”, etc.).

Es posible que los datos que figuren en el PAES o PACES permitan realizar este análisis detallado pero, en muchos casos, cuando estos datos no figuren en el PAES/PACES o el municipio no tenga PAES/PACES, se utilizarán procedimientos que permitan conocerlos. Por ejemplo, se acudirá a registros o estadísticas, tales como estadísticas de la cifra de vehículos que circulan por la población, vehículos registrados en el municipio y su potencia, media de la superficie construida de viviendas, matrículas, padrones o registros fiscales de las actividades productivas. En los países donde es posible, el municipio puede además consultar los datos de las empresas suministradoras de energía eléctrica.

La descripción básica de cada subsector debería incluir, como mínimo:

- el consumo energético de los subsectores del municipio;
- sus emisiones de GEI;
- las fuentes (renovables/no renovables) de la energía consumida.

La recopilación de dichos datos permitirá ordenar los subsectores de acuerdo al consumo energético de fuentes no renovables y las emisiones de GEI.

03. Descripción de los subsectores del municipio con mayor consumo energético y mayores emisiones.

Los subsectores que registran mayor consumo energético y emisiones de GEI serán descritos con mayor detalle. A continuación, describimos la información que se debería recopilar de acuerdo al tipo de subsector, para los subsectores más frecuentes.

Subsectores relacionados con actividades productivas (subsectores de la industria, agricultura y terciario):

- Identificar el número de las actividades existentes en el término municipal de cada subsector. Para ello se utilizarán los registros existentes en el municipio o en otros registros públicos. El primero de los registros a utilizar será el de las matrículas, padrones o registros fiscales de las actividades. Al ser actividades que se desarrollan en el municipio y que en algunos casos ya soportarán tributos municipales, este dispondrá ya de los elementos principales de la actividad, singularmente la potencia o consumo de energía de las mismas. Por ejemplo, si en el sector “industria” se ha priorizado el subsector “Cerámica”, necesitaremos conocer el número de empresas del subsector.

Subsectores relacionados con el sector municipal:

- Identificar el número de las actividades, edificios y equipamientos municipales existentes en el término municipal de cada subsector priorizado.
- En las actividades públicas, en particular municipales, se analizarán singularmente los servicios y actividades que el municipio presta a través de colaboración público privada, es decir a través de concesionario, ya que el municipio puede incidir sobre ellas a través de políticas fiscales locales. A tal efecto estos deberán aportar los datos de consumos y su naturaleza. Los servicios que es más común que se presten mediante colaboración público privada son el servicio de agua, parking público, residuos sólidos, etc.

Subsectores relacionados con el sector residencial:

- Número y categorización de las edificaciones domésticas. La identificación de las actividades domésticas quizás requiera de algún trabajo adicional, para calcular y sistematizar la cantidad de energía que consumen, en función de la tipología de las viviendas (aisladas, en edificación vertical, etc.) y si esta energía procede o no de fuentes no renovables. Obtener estos datos puede no resultar excesivamente complejo en la medida que podamos obtener de las compañías suministradoras de energía en el término municipal, el consumo

total y el desglosado de gas, electricidad y otras fuentes de energía y las viviendas que tienen contratada la energía eléctrica procedente de fuentes renovables o cuentan con instalaciones de energía solar u otras fuentes e energía renovable.

- Vehículos privados y comerciales. Por su alto potencial de consumo energético y de generación de GEI, los vehículos precisan de una identificación singular. Se deberán identificar y clasificar los vehículos por potencia, consumos y otras características disponibles en los registros existentes. Cuando los vehículos estén previamente gravados por tributos municipales bastará acudir a la matrícula, padrón o registro fiscal existente de donde podrá extraerse la cifra global de emisiones y sus características. Cuando no estén gravados en el municipio, habrá que solicitar estos datos de los registros donde consten.

Para facilitar la ejecución del paso “4 Análisis del enfoque de género y de inclusión social de las políticas fiscales locales para intervenir en los sectores de las energías renovables a nivel municipal”, cuando sea pertinente y técnicamente viable, es importante contar con datos desagregados por sexo del número de contribuyentes (personas físicas) así como por otras variables, tal y como por sexo y nivel de renta, estado civil o estructura del hogar.

03. Análisis de costes y viabilidad técnica de la conversión a fuentes de energía renovables de los sub-sectores que resultaron tener mayores emisiones.

El paso de consumo de energías procedentes de fuentes no renovables a energías de fuentes renovables puede resultar difícilmente viable para algunas actividades porque el coste de adaptación puede ser muy alto o porque técnicamente las soluciones sean complejas, de difícil acceso y/o caras. En otras, porque el cambio suponga la imposibilidad de amortizar los equipos actuales.

El análisis determinará si los costes de adaptación y la viabilidad técnica son muy altos, altos, medios o bajos. Dicho análisis se realizarán en colaboración con expertos del sector, analizando la tecnología disponible y sus costes para los subsectores priorizados.

04. Priorización en base a criterios de emisiones y potencial técnico/económico de los sub-sectores donde intervenir.

Una vez efectuado el análisis de sectores y subsectores, se procederá a completar una matriz que permitirá, en un solo documento, ordenar los subsectores de acuerdo a los criterios de consumo energético, emisiones de GEI, dificultad técnica y coste económico, así como otros criterios especificados más adelante.

Para ello, sugerimos utilizar la siguiente matriz:

FIGURA 3: MATRIZ DE PRIORIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS FISCALES LOCALES. CRITERIOS TÉCNICOS.

Macrosector	<i>Ej. Industria</i>	<i>Ej. agricultura</i>
Subsector	<i>Cerámica</i>	<i>Granjas de pollos</i>
Consumo energético (MWh)		
Emisiones CO2 (Ton CO2)		
Coste de adaptación a las fuentes renovables (0- altos, 1- medios o 2- bajos)		
Dificultad técnica de adaptación a las fuentes renovables (0 alta, 1 media o 2 baja)		

Los criterios de priorización de carácter técnico se refieren al consumo energético y a las emisiones de GEI, en particular de CO₂. Asimismo consideran el coste de adaptación del subsector a las fuentes renovables y la dificultad técnica del proceso. En este sentido, se proponen valorar los siguientes criterios para cada subsector:

Consumo energético (MWh): se anotará el dato expresado en MWh. Una vez anotados los consumos de cada subsector, se asignará la puntuación más alta al subsector con mayor consumo y la más baja (1) al subsector con menor consumo. Por ejemplo, si se están analizando 3 subsectores, el que tenga más consumo tendrá una valoración de 3, el que tenga menos tendrá una valoración de 1.

Emisiones CO₂ (Ton CO₂): se anotará el dato expresado en Ton CO₂; si para todos los sub-sectores analizados del municipio se cuenta con el dato de todos los GEI, se medirán el número de toneladas de CO₂ equivalente. Una vez anotados las emisiones de cada subsector, se asignará la puntuación más alta al subsector con mayores emisiones y la más baja (1) al subsector con menos emisiones. Por ejemplo, si se están analizando 3 subsectores, el que tenga más emisiones tendrá una valoración de 3, el que tenga menos tendrá una valoración de 1.

Coste de adaptación a las fuentes renovables (muy altos, altos, medios o bajos): El coste de adaptación se considera bajo cuando es inferior al 10% del coste de instalación inicial de los elementos a los que afecta; medio si se encuentra entre el 10% y el 20%; alto si supera el 20%.

Dificultad técnica de adaptación a las fuentes renovables: con el apoyo de un experto, se realizará una valoración de la dificultad técnica de acuerdo a la siguiente clasificación: 0 dificultad alta, 1 dificultad media o 2 dificultad baja.

Tal y como se describe detalladamente en el paso “5 Análisis de alternativas de políticas fiscales locales para intervenir en los sectores de las energías renovables a nivel municipal”, a cada uno de los apartados, se le otorgará un factor de ponderación. La suma de todos los apartados permitirá ordenar y sistematizar las actividades y valorar técnicamente la capacidad de actuar sobre cada una de ellas. La valoración de cada apartado se ponderará en función de la mayor relevancia y se complementará con otros apartados que se irán añadiendo derivados de los aspectos jurídicos y económicos, tal y como describe en los siguientes pasos.

PASO 2 ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS POTENCIALIDADES DE LAS POLÍTICAS FISCALES LOCALES PARA INTERVENIR EN LOS SECTORES DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES A NIVEL MUNICIPAL.

Los municipios deben actuar en el marco de sus competencias. Estas no siempre se les atribuyen en su totalidad, con exclusión de los demás entes públicos; en algunas ocasiones, los municipios, teniendo atribuida una competencia, no pueden realizar sobre ella algunas actuaciones o para hacerlo precisan de alguna decisión externa. Por ejemplo, para conceder una bonificación fiscal precisan que se modifique la ley reguladora de ese tributo o que otro ente público le dé su conformidad.

La presente actuación afecta a la competencia municipal referida a la fiscalidad así como la referida al medio ambiente, por lo que corresponde examinar qué competencias tienen los municipios sobre ellas y cuál es el alcance de estas competencias, es decir si los municipios pueden en el marco de la legalidad adoptar todas las decisiones o bien dependen de modificaciones legislativas o de autorizaciones de otros actores públicos. Habrá que examinar, en particular:

- La competencia para intervenir en materia medio ambiental.
- La competencia para diseñar sus políticas fiscales.
- En uno y otro caso, examinar la capacidad para diseñar sus políticas públicas y grado de autonomía para hacerlo.
- Definir qué se engloba jurídicamente dentro del concepto de políticas fiscales locales y si con ellas el ordenamiento jurídico les autoriza para intervenir en otras materias, en este caso en las competencias medio ambientales, para promover las fuentes de energía renovables.

El porqué

El análisis de las actividades existentes en el municipio y de la capacidad de éstas para adaptarse a las fuentes de energía renovables y otros factores dibuja sobre qué realidades se debería actuar, priorizando las actividades de acuerdo a los criterios descritos en

el paso 1. No obstante, como se ha señalado, los municipios no son, en general, titulares de todas las competencias y, en algunos casos, tienen competencias que comparten con otros entes públicos (el estado central, los gobiernos regionales, etc.). Es esencial concretar el alcance de sus facultades jurídicas para actuar sobre unas actividades y no actuar en otras, porque cualquier medida que adopte un municipio y exceda del marco de sus competencias devendrá inválida. Además, una vez conocido el alcance de las facultades jurídicas, se precisa identificar el procedimiento a seguir, porque en materia fiscal el cumplimiento del procedimiento es esencial.

La concreción de las facultades y el procedimiento se contiene en el ordenamiento jurídico. De ahí la necesidad de abordar este análisis.

El cómo

Para la implementación de las políticas fiscales para promover el uso de energías procedentes de fuentes renovables, habrá que identificar e interpretar la legislación aplicable para conocer el posible alcance de la intervención. Este análisis se guiará de acuerdo a varios pasos, que detallamos a continuación.

01. La capacidad para diseñar las políticas públicas y grado de autonomía.

Para determinar la capacidad de diseñar sus propias políticas, también las fiscales, se deberá examinar tanto la Constitución como las Leyes y determinar si le atribuyen autonomía y si esta autonomía le atribuye facultades para diseñar sus políticas fiscales y con que alcance. Como criterios interpretativos de la Constitución y las leyes de cada Estado debe utilizarse la Carta Europea de la Autonomía Municipal de 15 de Octubre de 1985, singularmente el artículo 4 de la Carta que se refiere a la autonomía de los municipios y el 9, que se refiere a los recursos financieros.

02. La capacidad de intervenir en materia medio ambiental.

Una vez determinado el grado de autonomía de que se dispone en cuanto a políticas fiscales, habrá que examinar la legislación Estatal, Regional y Local en materia medio ambiental y extraer de las mismas:

- En que ámbitos y materias medioambientales y con qué intensidad y autonomía los municipios pueden actuar.
- Si la legislación no prohíbe “instrumentalizar” los recursos fiscales para lograr fines medio ambientales o bien limita esta intervención y cuánto.

Como criterio interpretativo de la capacidad para intervenir medio ambientalmente, puede acudir además de a la legislación propia de cada Estado, también a la Agenda 2030 de desarrollo sostenible, que aprueba los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); el acuerdo de París adoptado en la Convención Marco sobre el Cambio Climático; y La

Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos (Naciones Unidas, 2015).

03. La capacidad para diseñar los ingresos tributarios.

Es importante retomar la definición del ámbito de las políticas fiscales, ya introducido en el capítulo “Lineamientos generales de la metodología”. En particular, el ámbito fiscal podemos identificarlo, desde un punto de vista amplio, como los ingresos dinerarios que recauda el municipio procedente del ejercicio de sus potestades administrativas y también la disposición de estos ingresos dinerarios para alcanzar fines de su competencia (gasto mediante ayudas, subvenciones, etc.).

La configuración jurídica de los ingresos fiscales comprende, por una parte, a los ingresos tributarios y, por otra, a otras muchas figuras que en cada país adoptan distintas denominaciones.

Fundamentalmente los ingresos tributarios comprenden dos figuras: *los impuestos* que gravan la mera titularidad de bienes, actividades o ingresos que ponen de manifiesto la renta o la riqueza del sujeto pasivo; *las tasas* que gravan en general el uso por el sujeto pasivo de bienes de propiedad municipal o de servicios o actividades que realiza el municipio, de modo que si no se utilizan no se pagan. Además, como se ha dicho, los ingresos tributarios incluyen *otras figuras tributarias*. De acuerdo a las definiciones del capítulo “Lineamientos generales de la metodología”, las diferentes figuras existentes en cada país puedan reconducirse a uno u otro concepto (*tarifa, canon*).

Hay que examinar la Constitución y las Leyes para determinar cuáles son las competencias sobre cada una de las figuras y también el alcance de las facultades municipales sobre cada una de ellas. El abanico de posibles intervenciones mediante políticas fiscales es potencialmente muy amplio y para concretarlo es necesario realizar un análisis jurídico muy atento, para el cual se recomienda tener en cuenta los siguientes criterios.

En materia de *ingresos tributarios*, en particular sobre los impuestos y tasas, se recomienda analizar los siguientes aspectos:

- Examinar si la Constitución y/o las leyes atribuyen al municipio la competencia para crear impuestos u otros tributos nuevos en general y relativos al medio ambiente, en particular.
- Si los municipios no pueden crear impuestos, examinar la legislación para ver, en el caso de que sean creados por el Estado, si el municipio solo puede regular su contenido. En este caso, examinar si la legislación permite al municipio regular y con qué amplitud la concesión de beneficios fiscales o la imposición de recargos por motivos medio ambientales u otros motivos más generales que puedan reconducirse a los medioambientales.

- Si los municipios ni pueden crear tributos ni establecer bonificaciones o recargos, y por tanto debe limitarse a recaudar los impuestos que el Estado ha establecido y ha regulado en su integridad. En este caso, habrá que examinar la posibilidad de poder influir en el Estado para que adopte las medidas procedentes para conceder autonomía en la regulación de los impuestos locales.
- Para cualquiera de las anteriores situaciones, examinar el procedimiento mediante el que se han de adoptar las decisiones que procedan respecto a cada tributo tales como que órgano ha de adoptar la medida, con que quorum, publicaciones, etc.

04. La capacidad para diseñar los otros ingresos tributarios.

Como se ha señalado más arriba, los ingresos dinerarios que recauda el municipio procedente del ejercicio de sus potestades administrativas son ingresos fiscales. Como ya nos hemos referido a los tributos, aquí corresponde hacer realizar el mismo análisis legal referido al *resto de ingresos fiscales*.

Tal y como se ha mencionado, se trata de ingresos por actos o hechos que suponen prestación de servicios o realización de actividades de competencia municipal, que no están gravados como tributos. Además, incluyen otros ingresos derivados de relaciones con empresas o particulares que se benefician de la explotación de algunos servicios que, siendo públicos, el municipio les autoriza a prestar con el pago de un canon, mediante la colaboración público privada (public private partnerships, PPP).

El municipio deberá efectuar un análisis de la legislación que le faculta para imponer y ordenar estos otros ingresos y de la capacidad municipal para establecer exenciones o bonificaciones o, como se dirá en el siguiente apartado, para subvencionar condicionalmente los ingresos que han de abonarse por el concesionario.

05. La capacidad para intervenir en los gastos fiscales.

En cuanto a *los gastos fiscales*, cabe especificar que lo fiscal incluye además de los aspectos referidos a los ingresos, la disposición o gasto mediante ayudas, subvenciones, etc. de recursos propios municipales para alcanzar fines de interés general de competencia municipal. Por ejemplo, cabe la posibilidad de subvencionar la tarifa de un servicio que presta directamente el municipio o la del servicio que presta un concesionario mediante la colaboración público privada (of public private partnerships, PPP). El análisis jurídico de los gastos fiscales, debe examinar la capacidad del municipio para efectuar estos gastos.

06. Análisis jurídico de las formas de intervención indirecta a través de la fiscalidad.

Los municipios prestan algunos servicios de su titularidad mediante la colaboración público privada, es decir encargan que preste el servicio a un particular a través de

un contrato, con distintas alternativas, que van desde cobrar o pagar un precio al concesionario. Por ejemplo: el municipio puede prestar el servicio de residuos sólidos a través de una colaboración público privada, en el marco de la cual paga una empresa para prestar dicho servicio; el municipio da en concesión el servicio de agua y cobra de la empresa privada concesionaria un canon por explotar dicho servicio. El municipio sigue siendo el titular de la actividad, tiene el poder de dirección aunque la actividad material la realiza una empresa privada. El municipio puede, como titular del servicio o actividad, imponer al concesionario que utilice energías renovables, ya sea al suscribir inicialmente el contrato de colaboración público privada o mediante la modificación del contrato concesional vigente.

En cualquier caso cuando se modifique un contrato concesional en vigor, deberá calcularse el mayor coste por el cambio de uso de energía y los costes de adaptación. En este caso, se deberá compensar al concesionario por el mayor coste.

El mayor coste ya sea inicial, ya sea el que produzca la modificación, incrementará las tasas o precios que pagan los usuarios y el municipio puede también asumir total o parcialmente el coste de estos incrementos mediante sus propios recursos, subvencionando las cantidades que pagan los usuarios.

Procede en este punto revisar las normas que regulan los contratos de colaboración público privada, las concesiones vigentes, los posibles costes y, a la vista de ello, tomar las decisiones más adecuadas, en primer lugar para imponer al concesionario el uso de energías renovables y en segundo lugar para determinar si estas se han de repercutir vía tarifa a los usuarios o bien las asume total o parcialmente el propio municipio, subvencionando las tarifas o el canon.

07. El Examen de las competencias municipales en género y exclusión social

Como se profundizará en el paso “4 Análisis del enfoque de género y de inclusión social de las políticas fiscales locales para intervenir en los sectores de las energías renovables a nivel municipal”, implementar políticas fiscales para la promoción de las fuentes de energía renovables puede incluir medidas relacionadas con la inclusión social y la equidad de género.

En este punto se analizará el alcance de las competencias del municipio en género e inclusión social y también de si la legislación permite o al menos no prohíbe el diseño de políticas de género y exclusión a través de medidas fiscales. Para ello se deberá examinar la legislación que atribuye estas competencias, su alcance y la capacidad del municipio para actuar.

08. Valoración de la capacidad de actuación en los sub-sectores priorizados en el paso 1 “análisis de las potencialidades de las energías procedentes de fuentes renovables en el

municipio” y definición de la/s medida/s fiscales.

Una vez examinados los aspectos jurídicos citados, se analizarán las actividades o sub-sectores priorizados en el paso “1 Análisis de las potencialidades de las energías obtenidas de fuentes renovables en el municipio”, considerando la legislación aplicable a cada subsector prioritario y las facultades que esta otorga al municipio para intervenir en cada uno de los subsectores. A partir del abanico de opciones admitidas por el marco jurídico, para cada sub-sector prioritario se identificarán una o más medidas fiscales para la promoción de las fuentes de energía renovables.

Para ello, se sugiere añadir a la matriz elaborada en el paso 1 las siguientes columnas:

Capacidad del municipio de intervenir fiscalmente: en la cual se clasificará como muy alta, alta, media o baja la capacidad del municipio de incidir mediante políticas fiscales, considerando los resultados del análisis jurídico. Para puntuar correctamente este criterio, se propone guiarse por las siguientes consideraciones.

- Para actividades respecto las que la ley faculte a los municipios para regularlos. Ponderación de 0 a 3. Donde 0 es que no disponen apenas de competencias para regular los ingresos fiscales, y 3 cuando tienen una amplia competencia para ello.
- Para actividades respecto a las que la ley faculte a los municipios para que puedan establecer exenciones, bonificaciones o incrementos de tarifas o eliminación de bonificaciones. Ponderación de 0 a 3, donde 0 es que no pueden establecer ninguna y 3 donde pueden establecerla con la máxima libertad.
- Para actividades respecto a las que la ley faculte a los municipios para imponer al concesionario de servicios el uso de energías no renovables, ponderación de 0 a 3, donde 0 es que no puede imponer al concesionario ninguna condición y 3 cuando puede imponer las que estime oportuno.

Medidas fiscales que se pueden aplicar: en esta columna, se identificará resumidamente la medida o las medidas fiscales (exenciones, bonificaciones, intervención en concesiones, etc.) para promover las energías renovables en cada subsector prioritario. En el capítulo “Ejemplos de políticas fiscales locales para la promoción de las fuentes de energía renovables” se encuentran ejemplo de dichas medidas. Por ejemplo, en el macrosector residencial, subsector viviendas/hogares, podemos prever en la columna “Medidas fiscales que se pueden aplicar”: “reducción del impuesto sobre bienes inmuebles a hogares con instalaciones fotovoltaicas o con suministros de energía de fuentes renovables.

Una vez añadidas dichas columnas, la matriz será la siguiente:

FIGURA 4: MATRIZ DE PRIORIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS FISCALES LOCALES. CRITERIOS JURÍDICOS.

Macrosector	Ej. Industria	Ej. agricultura
Subsector	Cerámica	Granjas de pollos
Consumo energético (MWh)		
Emissiones CO ² (Ton CO ²)		
Coste de adaptación a las fuentes renovables (0- altos, 1- medios o 2- bajos)		
Dificultad técnica de adaptación a las fuentes renovables (0 alta, 1 media o 2 baja)		
Capacidad del municipio de intervenir fiscalmente (3-alta, 2 media, 1 baja, 0 nula)		
Medidas fiscales que se pueden aplicar		

PASO 3 ANÁLISIS ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO DE LAS POTENCIALIDADES Y DE LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA DE LAS POLÍTICAS FISCALES LOCALES PARA INTERVENIR EN LOS SECTORES DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES A NIVEL MUNICIPAL.

Entre las políticas fiscales a implementar, las principales son:

- Aplicar bonificaciones o exenciones en tasas e impuestos a quienes incorporen o utilicen energía procedente de fuentes renovables;
- Aplicar recargos o incrementos en tasas e impuestos para quienes no utilicen energía procedente de fuentes renovables;
- Imponer el uso de energías procedentes de fuentes renovables a los concesionarios de servicios o actividades de titularidad municipal, trasladando el incremento que suponga a los beneficiarios o bien asumir el municipio, total o parcialmente, este incremento mediante sus propios recursos. Esta medida se puede tomar modificando contratos existentes o diseñando el objeto de los nuevos contratos públicos de modo que se exija que el adjudicatario utilice energías renovables en la prestación o bien estableciendo como criterios de adjudicación que el concesionario produzca o utilice energías procedentes de fuentes renovables.

Antes de adoptar cualquier medida de naturaleza fiscal que afecte a los ingresos o gastos municipales, se precisará evaluar su sostenibilidad económica, efectuando el cálculo de las cantidades que ello supondrá y de las consecuencias que tendrá respecto a los gastos comprometidos presupuestariamente.

El porqué

Los municipios atienden a través de sus presupuestos a multitud de servicios y actividades. El establecimiento de medidas fiscales afectará a ingresos o a gastos. Determinar el importe en que se verá afectado el presupuesto municipal es esencial para prever lo necesario para no dejar desatendidos a los restantes servicios, disminuyendo los gastos o incrementando los ingresos por otras vías.

El cómo

La adopción de acuerdos o resoluciones para incluir regulaciones para promover el uso de energías procedentes de fuentes renovables, así como la realización de gastos fiscales con la misma finalidad, irá precedido de informes técnicos, jurídicos y económicos. Económicamente es importante tener en cuenta, por una parte, qué supone cada una de las modificaciones y también que suponen globalmente, de acuerdo a las acciones que describimos a continuación.

01. Cálculo de la disminución de ingresos por medidas aplicables a las figuras fiscales que están vigentes.

Cuando las medidas que se pretenden adoptar afecten a la disminución de ingresos fiscales que ya se recaudan periódicamente, habrá que efectuar una previsión razonada de cuál va a ser esa disminución mediante el cálculo de cuantos contribuyentes se estima que se acogerán a las medidas. Se deberá analizar si esta disminución afecta a una anualidad o es sostenida en el tiempo, en cuyo caso deberá hacerse una previsión de disminución por anualidades.

El cálculo de la disminución deberá hacerse por cada uno de los ingresos fiscales afectados por las medidas previstas en el paso “2 Análisis jurídico”. La suma de las reducciones de la recaudación de cada uno de los ingresos será el total que afectará al Presupuesto municipal.

02. Cálculo de los ingresos que se produzcan por el establecimiento de nuevos ingresos fiscales o sobre el incremento de las cuotas o tarifas a quienes no adopten determinadas medidas.

Las medidas fiscales a adoptar pueden también suponer el incremento de las tarifas, así como la creación o establecimiento, si la ley lo permite, de nuevas obligaciones fiscales que supongan el incremento de la recaudación.

También pueden suponer que determinados beneficios que están vigentes para todos los usuarios dejen de estar vigentes para aquellos que no cumplan las medidas medio ambientales establecidas.

De modo análogo a lo señalado en la acción anterior, habrá de calcularse estos mayores ingresos por cada uno de los ingresos fiscales e incorporar la suma al presupuesto municipal.

03. Cálculo de la repercusión de otras medidas fiscales.

Además de contemplar la aplicación de bonificaciones o exenciones, caben otras medidas fiscales que también pueden tener repercusiones presupuestarias.

Se trata de las medidas aplicables a aquellas actividades o servicios que se prestan a través de concesionario (colaboración pública privada). Aquí el municipio como titular del servicio o actividad puede imponer el uso de energías renovables, compensando del mayor coste al concesionario. Este mayor coste puede ser repercutido a los usuarios, en cuyo caso nos encontraremos con un mayor ingreso que compensará el mayor gasto. Además el municipio puede, si la ley no lo prohíbe, pagar de sus propios recursos total o parcialmente este mayor coste (subvencionando así las tarifas). Cuando asuma este coste, ello supondrá un gasto adicional que debe tenerse en cuenta.

De modo análogo a lo señalado en la acción anterior, habrá de calcularse estos mayores gastos por cada una de las medidas fiscales previstas (por ejemplo el mayor coste de los contratos cuando se exija al adjudicatario el uso de energías procedentes de fuentes renovables) e incorporar la suma al presupuesto municipal.

04. Definición del impacto presupuestario y de la compensación, en su caso

La suma de todas las repercusiones presupuestarias positivas o negativas constituirá el impacto sobre el presupuesto.

Cuando el impacto sobre el presupuesto sea positivo, se deberían destinar estos recursos a fines medioambientales, dándole la máxima difusión y visibilidad a estas medidas. Cuando el impacto sobre el presupuesto sea negativo, el municipio deberá o reducir sus gastos o bien buscar recursos por otras vías para compensar. Si estas otras vías suponen una mayor presión fiscal a los ciudadanos, se debe desvincular al máximo la nueva presión fiscal de la promoción de la energía de fuentes renovables, para no afectar el componente de sensibilización que conllevan las medidas fiscales adoptadas.

Hay que señalar que actualmente en la Unión Europea existen reglas muy rígidas respecto al presupuesto. La disminución de ingresos o el aumento del gasto pueden afectar al techo de gasto, por lo que habrá que contemplar esta variable en las medidas que se adopten.

05 Valoración del impacto económico de las medidas fiscales previstas para los sub-sectores priorizados.

El mayor o menor impacto presupuestario debe integrar la matriz que figura más abajo, la cual ya contiene los datos de los análisis de los apartados anteriores, es decir el análisis técnico y jurídico. Para ello, se propone incorporar a la matriz las siguientes columnas:

Reducción de ingresos municipales: a partir del análisis económico, si se determina que la medida provocará una reducción de los ingresos municipales, se clasificará dicha reducción como: 0-Alta, 1-media, 2-baja o 3-nula., donde 3 es si provoca una reducción inferior al 5%, 2 si provoca una reducción entre el 5 y el 10%, 1 si provoca una reducción entre el 10% y el 20% y 0 si es superior al 20%.

Requiere medida compensatoria de ingresos: si el análisis económicos determina que la reducción de ingresos es de tal envergadura que requiere medidas compensatorias, se indicará si sí las requiere (S-0) o no las requiere (N-1).

Provoca aumento de ingresos municipales: si el análisis económicos determina que las medidas fiscales aumentarán los ingresos municipales, se clasificará dicho aumento como: 3-Alta, 2-media, 1-baja, 0-nula, donde 0 es cuando haya supuesto un incremento de ingresos inferior al 5% del padrón, 1 entre el 5 y el 10%, 2 entre el 10% y el 20% y 3 cuando haya supuesto más del 20%.

Provoca aumento de los gastos municipales: en los caso en que las medidas suponen un incremento del gasto con cargo al municipio, por ejemplo al subvencionar este las tarifas al imponer al concesionario el uso de energías renovables, se clasificará dicho aumento de 0 a 3, donde 0 es cuando el aumento del gasto es superior al 10 % del presupuesto municipal, 1 cuando provoca un aumento de gasto entre el 10% y el 5%, 2 cuando provoca un aumento de gasto entre el 5% y el 0,25% y 3 cuando es inferior al 0,25%.

La matriz ya introducida en los pasos previos se actualizaría de la siguiente manera:

FIGURA 5: MATRIZ DE PRIORIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS FISCALES LOCALES. CRITERIOS ECONÓMICOS.

Macrosector	<i>Ej. Industria</i>	<i>Ej. agricultura</i>
Subsector	<i>Cerámica</i>	<i>Granjas de pollos</i>
Consumo energético (MWh)		
Emissiones CO ² (Ton CO ²)		
Coste de adaptación a las fuentes renovables (0- altos, 1- medios o 2- bajos)		
Dificultad técnica de adaptación a las fuentes renovables (0 alta, 1 media o 2 baja)		
Capacidad del municipio de intervenir fiscalmente (3-alta, 2 media, 1 baja, 0 nula)		
Medidas fiscales que se pueden aplicar		
Reducción de ingresos municipales (0-Alta, 1-media, 2-baja, 3-nula)		
Requiere medida compensatoria de ingresos (S-0/N-1)		
Provoca aumento de ingresos municipales (3-Alta, 2-media, 1-baja, 0-nula)		
Provoca aumento de los gastos municipales (0-Alto, 1-medio, 2-bajo, 3-nulo)		

PASO 4 ANÁLISIS DEL ENFOQUE DE GÉNERO Y DE INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS POLÍTICAS FISCALES LOCALES PARA INTERVENIR EN LOS SECTORES DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES A NIVEL MUNICIPAL.

La presente metodología tiene en consideración, entre otras declaraciones y compromisos internacionales, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015 que está en vigor desde el día 1 de enero de 2016.

En la declaración se señala:

“También se pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. Los objetivos y las metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental” (Naciones Unidas 2015, 3).

Lo económico, lo social y lo ambiental, en cuanto ejes del desarrollo sostenible, están presentes en todos los objetivos de desarrollo sostenible. Los aspectos relacionados con la Equidad de Género y la inclusión social están claramente previstos en los siguientes objetivos:

- Objetivo 5: Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas,
- Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.
- Objetivo 10: Reducir la desigualdad en los países y entre ellos,
- Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. (Naciones Unidas 2015, 16).

El diseño de políticas fiscales en los municipios debe identificar los aspectos técnicos, económicos y jurídicos, pero también los de género y de inclusión social que derive de la implementación de las mismas.

Hemos establecido ya el análisis técnico, jurídico y económico sobre la aplicación por el municipio de medidas fiscales para incentivar el uso de energías procedentes de fuentes renovables. Corresponde ahora analizar cómo estas medidas pueden influir en la equidad de género y la inclusión social y cómo se interrelacionan género e inclusión social con los análisis ya efectuados.

El porqué

Las políticas fiscales pueden estar reforzando la división sexual del trabajo y las desigualdades entre mujeres y hombres, operando como obstáculos para el desarrollo y máximo aprovechamiento del potencial de las mujeres. Debe ahondarse en el estudio de los sesgos, tanto explícitos como implícitos, de los sistemas fiscales que refuerzan los roles tradicionales de las mujeres en la sociedad (Oxfam, 2014). El diseño de políticas fiscales locales debe tener por lo tanto en cuenta el enfoque de género, considerando que en muchos casos se estará incidiendo en los recursos económicos de las personas así como en el acceso a un servicio básico, la energía.

La equidad de las medidas fiscales que se pretende diseñar con la presente metodología no se refiere exclusivamente a la perspectiva de género. Tal y como se ha dicho, las políticas fiscales locales afectan ámbitos sensibles desde las perspectivas de la inclusión social: la energía y los recursos económicos de las personas. Las políticas fiscales pueden cambiar las situaciones de pobreza y desigualdad de forma substancial (Lustig, 2011). Por ello, las medidas fiscales debe contemplar la perspectiva de la inclusión social.

El cómo

La equidad en los sistemas fiscales desde una perspectiva de género (y en general, de las políticas económicas) implica que su implementación, sus medidas, sus contenidos y, sobre todo, los impactos tengan en cuenta las desigualdades entre mujeres y hombres, y contribuyan de manera directa o indirecta a la superación de las mismas (Oxfam, 2014, 20). Los sistemas fiscales frecuentemente aplican deducciones fiscales que parten de una imagen concreta de la mujer (madres y esposas) o donde la consideración de la familia tradicional la hace merecedora de importantes beneficios fiscales, en detrimento de otros modelos familiares (Ruiz Garijo, 2013, 25). El análisis desde la perspectiva de género deberá permitir evitar dichos errores.

De manera parecida, la aplicación de una perspectiva de inclusión social en el diseño de políticas fiscales implica tener en cuenta las desigualdades sociales existentes en el territorio, los fenómenos específicos de marginación social y es especialmente pertinente considerar la problemática de la pobreza energética, ya que en el marco de las políticas fiscales promovidas, se podría incidir en ella.

Tanto para la perspectiva de género como para la perspectiva de inclusión social, se debe de garantizar que las políticas fiscales no tengan efectos negativos y, de ser pertinente, se deberían incluir medidas que favorezcan la igualdad de género y la inclusión social.

01 Análisis de la situación general en cuanto a igualdad de género.

Para contemplar el enfoque de género en las políticas fiscales locales hay que identificar cual es la situación de partida de estas. Es probable que los municipios que implementan políticas de género ya dispongan de datos que pueden ser analizados. Además, como ya se ha mencionado en el “Paso 1 Análisis de las potencialidades de las energías obtenidas de fuentes renovables en el municipio”, es importante contar con información desagregada por sexo de los subsectores considerados prioritarios.

El análisis de la situación permitirá identificar los ámbitos generales de potencial sinergia o conflicto entre los objetivos de mejora de la igualdad de género y la promoción de las energías renovables a través de las políticas fiscales.

02 Análisis de las medidas fiscales priorizadas para la promoción de las fuentes de energía renovables desde la perspectiva de género.

Las políticas fiscales locales deben contemplar medidas dirigidas a hacer efectiva la igualdad de género y/o a impedir medidas o aplicaciones que la entorpezcan o dificulten.

Con los datos obtenidos del análisis de las potencialidades de las actividades, el jurídico y el económico (pasos 1, 2 y 3) así como considerando la información de la situación general en cuanto a igualdad de género en el municipio, habrá que analizar cada una de

las medidas fiscales identificadas. Para ello, realizando un esfuerzo de simplificación del análisis de las políticas públicas desde la perspectiva de género, se sugiere aplicar las siguientes preguntas a cada una de las medidas fiscales priorizadas:

- ¿La política fiscal afecta negativamente singularmente a uno u otro género?
- Si afecta negativamente ¿Cuáles medidas correctivas se pueden incorporar?
- ¿La política fiscal contribuye positivamente a la igualdad de género?
- Si no contribuye, ¿Cuáles medidas se pueden incorporar para que la política fiscal contribuya positivamente a la igualdad de género?

En resume, en primer lugar habrá que identificar del listado de políticas fiscales priorizadas, aquellas que afecten o puedan afectar singularmente a uno u otro género, ya sea positiva ya sea negativamente. Es decir se identificará como cada política fiscal puede afectar a uno otro género. En segundo lugar, cuando las políticas fiscales afecten o puedan afectar desfavorablemente a la equidad de género, se propondrán en su caso alternativas en las medidas a adoptar para asegurar, como mínimo, la neutralidad. Asimismo, se buscará un impacto positivo, incorporando a las políticas fiscales medidas para promover la equidad de género. Para tener un impacto positivo en equidad de género, por ejemplo, determinadas exenciones fiscales pueden ser mayores para mujeres jefas de hogar. Las medidas identificadas se incorporarán a las políticas fiscales priorizadas.

Si la normativa vigente lo requiere, se deberá obtener un informe de los servicios municipales competentes, valorando el impacto de las medidas priorizadas en la igualdad de género.

03. Análisis de la situación general en cuanto a inclusión social.

La inclusión social ha sido incorporada a la Agenda 2030, a través de la mayor parte de los objetivos, y singularmente en esa voluntad manifestada en el preámbulo “que nadie se quede atrás” (Naciones Unidas 2015, 3).

La pobreza es una de las circunstancias principales que conducen a la exclusión social pero no es la única. El desempleo, los trabajos mal remunerados, la falta de acceso a la educación, a la salud y a la vivienda y también la desigualdad elevada, son elementos que excluyen socialmente a ciudadanos en los municipios. La crisis económica ha hecho emerger nuevas formas de pobreza, entre ella destaca la pobreza energética, por la pertinencia con el objeto de la presente metodología.

Desde sus competencias los municipios actúan mediante multitud de medidas para hacer frente a las causas que originan o pueden producir esta desconexión social por parte de sus ciudadanos. Por ello, a través de las unidades municipales de servicios sociales es posible obtener la información necesaria para analizar la situación general en cuanto a exclusión social e identificar los ámbitos en que las políticas fiscales para la promoción de las energías

renovables podrían tener sinergias o entrar en conflicto con las políticas municipales de inclusión social. Se debería prestar especial atención al fenómeno de la pobreza energética, para procurar posteriormente identificar medidas fiscales que contribuya a su mitigación.

04 Análisis de las medidas fiscales priorizadas para la promoción de las fuentes de energía renovables desde la perspectiva de la inclusión social.

Tal y como para la igualdad de género, las políticas fiscales locales deben contemplar medidas dirigidas a promover la inclusión social y/o a impedir medidas que la afecten negativamente. Las políticas fiscales, inclusive las locales, son herramientas esenciales para la redistribución de la riqueza y para reducir la pobreza, incluyendo las nuevas formas de pobreza ya citadas. Visto que entre las nuevas formas de pobreza se incluye la pobreza energética, este análisis es especialmente pertinente porque la presente metodología pretende intervenir en la promoción de las energías renovables.

Cada una de las políticas fiscales identificadas en los pasos anteriores deberá ser analizada desde las perspectivas de la inclusión social. Para simplificar dicho análisis, se propone considerar las siguientes preguntas para cada política fiscal.

- ¿La política fiscal afecta negativamente a grupos prioritarios para las políticas municipales de inclusión social o podría conducir a incorporar a la exclusión social a individuos que ahora no lo están?
- Si afecta negativamente ¿Cuáles medidas correctivas se pueden incorporar?
- ¿La política fiscal contribuye positivamente a la inclusión social?
- Si no contribuye, ¿Cuáles medidas se pueden incorporar para que la política fiscal contribuya positivamente a la inclusión social?

Las medidas identificadas se incorporarán a las políticas fiscales priorizadas. Cuando se identifican medidas correctivas, en cualquier caso estas medidas no deberían excluir del cumplimiento de las medidas generales que se adopten a todos los ciudadanos, bonificándoles o eximiéndoles singularmente, de acuerdo a las circunstancias específicas.

Si la normativa vigente lo requiere, se deberá obtener un informe de los servicios municipales competentes, valorando el impacto social de las medidas priorizadas.

05 Valoración del impacto de las medidas fiscales previstas para los sub-sectores priorizados, en cuanto a igualdad de género e inclusión social.

La matriz de priorización que ya contiene los puntos de análisis de los pasos anteriores incorporará también la valoración del impacto en cuanto a igualdad de género e inclusión social. En particular, se añaden las siguientes dos columnas:

¿Tiene impacto negativo en igualdad de género y/o inclusión social, NO neutralizable con medidas correctivas? En el caso en la política fiscal en cuestión tenga un impacto

negativo en los dos ámbitos la puntuación a asignar será -2; si tiene un impacto negativo no corregible solo en uno de los dos ámbitos, la puntuación será -1. Si no hay impacto negativo (incluyendo los casos en que el impacto negativo se ha neutralizado con medidas correctivas), la puntuación a asignar será 0.

Tiene impacto positivo en igualdad de género y/o inclusión social? En el caso de que la política fiscal en cuestión tenga un impacto positivo en los dos ámbitos la puntuación a asignar será 2; si tiene un impacto positivo solo en uno de los dos ámbitos, la puntuación será 1. Si no hay impacto positivo, la puntuación a asignar será 0.

FIGURA 6: MATRIZ DE PRIORIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS FISCALES LOCALES. CRITERIOS DE INCLUSIÓN SOCIAL E IGUALDAD DE GÉNERO.

Macrosector	<i>Ej. Industria</i>	<i>Ej. agricultura</i>
Subsector	<i>Cerámica</i>	<i>Granjas de pollos</i>
Consumo energético (MWh)		
Emisiones CO ² (Ton CO ²)		
Coste de adaptación a las fuentes renovables (0- altos, 1- medios o 2- bajos)		
Dificultad técnica de adaptación a las fuentes renovables (0 alta, 1 media o 2 baja)		
Capacidad del municipio de intervenir fiscalmente (3-alta, 2 media, 1 baja, 0 nula)		
Medidas fiscales que se pueden aplicar		
Reducción de ingresos municipales (0-Alta, 1-media, 2-baja, 3-nula)		
Requiere medida compensatoria de ingresos (S-0/N-1)		
Provoca aumento de ingresos municipales (3-Alta, 2-media, 1-baja, 0-nula)		
Provoca aumento de los gastos municipales (0-Alto, 1-medio, 2-bajo, 3-nulo)		
Tiene impacto negativo en igualdad de género y/o inclusión social, NO neutralizable con medidas correctivas? (Sí en los dos: -2; Si en uno: -1; no-0).		
Tiene impacto positivo en igualdad de género y/o inclusión social,? (en los dos-2, en uno-1, en ninguno-0).		

PASO 5 ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS DE POLÍTICAS FISCALES LOCALES PARA INTERVENIR EN LOS SECTORES DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES A NIVEL MUNICIPAL.

Los análisis efectuados hasta ahora nos han proporcionado información sobre las posibilidades de actuar e incidir, separadamente, en cada uno de los aspectos que concurren (técnico, jurídico, económico, género y exclusión social).

Sin embargo, a la hora de decidir sobre qué actividades actuar o no, hemos de valorar y ponderar todas las circunstancias concurrentes, lo que nos obliga, por una parte a compararlas y, por otra, a establecer criterios de priorización.

Para ello, ya en los pasos anteriores hemos sugerido utilizar una matriz de priorización en la cual hemos incluido, en cada paso, unos criterios de valoración de todos los aspectos considerados hasta ahora (técnico, jurídico, económico, género y exclusión social). En cada uno de los pasos de 1 a 4 hemos descrito cómo valorar numéricamente cada criterio.

Además de los indicadores ya introducidos en la matriz, en el presente paso se propone añadir algunos indicadores que consideramos especialmente relevantes para facilitar la toma de decisiones sobre qué políticas fiscales deberían ser implementadas para fomentar las energías renovables en el municipio.

Además, sugerimos ponderar los distintos indicadores de acuerdo al peso que los responsables políticos consideren otorgar a cada uno de ellos. Por ejemplo, en algunos casos, los responsables políticos decidirán otorgar mayor importancia a los criterios económicos, ponderando de forma consecuente los distintos indicadores considerados.

En cualquier caso, este análisis, tiene por objeto establecer una metodología y criterios orientativos, para la toma de decisiones. La información proporcionada por la matriz supone un instrumento para los órganos que han de decidir, un instrumento que es meramente indicativo. La decisión final corresponde a los responsables políticos.

El porqué

Las medidas fiscales para propiciar el uso de energías procedentes de fuentes renovables son diversas, como lo son las actividades que consumen energía, la legislación aplicable y los niveles de recursos disponibles.

La adopción de una u otra medida puede provocar efectos favorables para propiciar o conseguir el uso de energías procedentes de fuentes renovables y a la vez desfavorables sobre el presupuesto, las personas y sobre otras actividades también de la competencia municipal que es necesario valorar.

Antes de tomar una decisión es necesario examinar todas las circunstancias concurrentes, valorarlas y ponderarlas de acuerdo a las prioridades expresadas por los políticos y comparar las diferentes medidas posibles para tomar las decisiones más pertinentes.

El cómo

Una vez llegados al presente paso, ya contaremos con una matriz de priorización en la cual se habrá debidamente evaluado un conjunto de indicadores relacionados con aspectos técnicos, jurídicos, económicos, de género y exclusión social. Dichos indicadores deberían ser complementados por otros, de acuerdo a las circunstancias específicas de cada municipio. Además, de acuerdo a las prioridades políticas de cada municipio se pueden incluir factores de ponderación para finalmente llegar a un ranking de políticas fiscales que servirá de base para los siguientes pasos. Sugerimos realizar este proceso de la siguiente manera.

Para priorizar las políticas fiscales hemos optado por una matriz de priorización porque es la herramienta más adecuada para seleccionar la mejor entre una lista de opciones donde hay múltiples criterios para decidir la importancia así como para obtener acuerdo sobre prioridades e importancia de diversos aspectos (Bou, 2014).

01. Valoración de criterios adicionales.

En cada municipio se deberían complementar los criterios e indicadores ya analizados con otros, de acuerdo a las prioridades políticas de cada municipio. En este sentido, es importante la intervención de los responsables políticos en la selección de los criterios e indicadores adicionales.

Sin perjuicio de que cada municipio añada los indicadores que considere oportuno, recomendamos que se valore incluir los siguientes:

- Impacto en término de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Se debería estimar el impacto de la política fiscal examinada en cuanto a introducción de fuentes de energía renovables y por lo tanto en términos de reducción de las emisiones de GEI. Una vez anotadas las reducciones de las emisiones de cada subsector, se asignará la puntuación más alta al subsector con mayor reducción prevista y la más baja (1) al subsector con reducción menor. Por ejemplo, si se están analizando 3 subsectores, el que tenga una reducción de emisiones más alta tendrá una valoración de 3, el que tenga la reducción de emisiones más baja tendrá una valoración de 1. El establecimiento de indicadores con metas que la política prevé cumplir está relacionado con el paso 15, en el cual se considerarán los impactos previstos para definir los indicadores para el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas.
- Carácter innovador de la política fiscal. Se debería valorar con 1 si la política no tiene antecedentes en el país o si los antecedentes son muy pocos y con 0 si tiene antecedentes numerosos.

Además, se puede valorar la inclusión de los siguientes indicadores:

- Cuando se tienen dudas sobre la complejidad de la implantación de la medida fiscal, se debería examinar y medir la capacidad del municipio para gestionar las medidas que se implementen, puntuando de 0 a 3, donde 0 sería cuando el municipio no dispone de capacidades o recursos para controlar o gestionar las medidas y 3 cuando sí los tiene.
- Cuando se tienen dudas sobre la capacidad del equipo de gobierno de hacer aprobar las medidas fiscales porque hay una marcada diferencia de opiniones al respecto, el municipio debería valorar la capacidad política de llevar adelante cada una de las medidas que se propongan, en función de la composición política del órgano que ha de tomar la decisión, el régimen de mayorías exigido para adoptarlas e implementarlas, de los intereses de las minorías. Se valorará de 0 a 3, donde 0 es cuando no dispone de la mayoría para aprobar la política fiscal analizada y 3 cuando sí. Cabe mencionar que la valoración de los criterios de tipo político se sugiere también en el paso 9, por lo que se deberían incluir indicadores al respecto solo si existen graves dificultades políticas para aprobar las medidas.

02. Introducción de factores de ponderación de los criterios.

Las circunstancias de los municipios difieren mucho y, por lo tanto, algunos municipios considerarán más importantes algunos indicadores y otros preferirán dar más relevancia a otros. Es posible, por ejemplo, que un municipio con restricciones presupuestarias específicas, se vea obligado a dar un peso muy alto a los indicadores del criterio económico. Por ello, sugerimos introducir con la participación de los responsables políticos unos factores de ponderación para cada indicador.

Es posible que ante el gran número y la diversidad de criterios e indicadores surjan dudas y desacuerdos en la misma definición de la ponderación, en tal caso se puede recurrir a matrices de ponderación de criterios con el método del consenso. En la matriz de la figura 7, cada tomador de decisiones (es decir, los políticos y técnicos que opinan en la definición de la ponderación) indica el peso que debería tener cada criterio. De la suma del peso asignado por cada tomador de decisiones se calculará el peso de cada indicador, es decir el factor de ponderación de cada indicador de la matriz de priorización.

FIGURA 7: EJEMPLO DE MATRIZ DE CRITERIOS (BOU, 2014, 54).

Criterio	Decisor 1	Decisor 2	Decisor 3	Decisor 4	Suma	Peso
Criterio 1	0.15	0.15	0.25	0.30	0.85	0.21
Criterio 2	0.70	0.65	0.55	0.60	2.50	0.63
Criterio 3	0.10	0.12	0.15	0.10	0.47	0.12
Criterio 4	0.05	0.08	0.05	0.00	0.18	0.05
	Total				4	

Valoración del decisor 1 de segundo criterio
 $\sum = 1$
 Criterio muy poco significativo
 $(2.50/4.00 = 0.63)$
 Criterio muy poco significativo

En resumen, bien utilizando la matriz de ponderación de criterios, bien a través del diálogo, se asignará a cada indicador un peso específico para la ponderación.

03. Elaboración del ranking de políticas fiscales locales para la promoción de las energías renovables.

Una vez completados los indicadores y asignado el peso de cada indicador, utilizando la matriz de priorización ya citada en los pasos anteriores, se calculará el ranking de políticas fiscales. Para ello, la valoración de cada política fiscal se multiplicará por el peso asignado en la matriz de ponderación de criterios. Por ejemplo, en la figura 7 hemos asignado al criterio 1 un peso de 0,21. Si la opción C ha obtenido una valoración de 0,33, este valor se multiplicará por el factor de ponderación (0,21). El resultado es la valoración ya ponderada de la opción C según el criterio 1.

FIGURA 8: EJEMPLO DE APLICACIÓN DE CRITERIOS DE PONDERACIÓN (BOU, 2014, 55).

Opciones vs Criterios	Criterio 1	Criterio 2	Criterio 3	Criterio 4	Suma
Opción A	0.04				0.33
Opción B	0.11				0.64
Opción C	0.07				0.26

(0.21×0.33)
 Opción prioritaria

Si se ha valorado y ponderado correctamente cada indicador, el ranking ordenará las posibles políticas fiscales, de las más prioritarias para el municipio analizado (puntuación más alta) a las menos prioritarias (puntuación más baja).

La priorización de las posibles políticas fiscales para promover las fuentes de energía renovables es una herramienta muy útil para la toma de decisiones por parte de los políticos y directivos técnicos. Además, a partir de la matriz se podrán desarrollar los argumentos necesarios para construir el consenso alrededor de la propuesta, tanto entre los miembros del órgano del municipio encargado de la aprobación de la política así como entre los ciudadanos.

Una vez incorporados los nuevos indicadores sugeridos y los factores de ponderación, la matriz de priorización quedaría de la siguiente manera.

FIGURA 9: MATRIZ DE PRIORIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS FISCALES LOCALES. VERSIÓN COMPLETA.

Macrosector	<i>Ej. Industria</i>	<i>Ej. agricultura</i>	
Subsector	<i>Cerámica</i>	<i>Granjas de pollos</i>	
Criterio técnico	Consumo energético (MWh) y puntuación. (Factor de ponderación: xxx)	<i>Puntuación x factor de ponderación</i>	<i>Puntuación x factor de ponderación</i>
	Emisiones CO2 (Ton CO2) y puntuación (Factor de ponderación: xxx)	<i>Puntuación x factor de ponderación</i>	<i>Puntuación x factor de ponderación</i>
	Coste de adaptación a las fuentes renovables (0- altos, 1- medios o 2- bajos) (Factor de ponderación: xxx)	<i>Puntuación x factor de ponderación</i>	<i>Puntuación x factor de ponderación</i>
	Dificultad técnica de adaptación a las fuentes renovables (0 alta, 1 media o 2 baja) Factor de ponderación: xxx)	<i>Puntuación x factor de ponderación</i>	<i>Puntuación x factor de ponderación</i>
Criterio jurídico	Capacidad del municipio de intervenir fiscalmente (3-alta, 2 media, 1 baja, 0 nula) (Factor de ponderación: xxx)	<i>Puntuación x factor de ponderación</i>	<i>Puntuación x factor de ponderación</i>
	Medidas fiscales que se pueden aplicar (Factor de ponderación: xxx)	<i>Puntuación x factor de ponderación</i>	<i>Puntuación x factor de ponderación</i>
Criterio económico	Reducción de ingresos municipales (0-Alta, 1-media, 2-baja, 3-nula) (Factor de ponderación: xxx)	<i>Puntuación x factor de ponderación</i>	<i>Puntuación x factor de ponderación</i>
	Requiere medida compensatoria de ingresos (S-0/N-1) (Factor de ponderación: xxx)	<i>Puntuación x factor de ponderación</i>	<i>Puntuación x factor de ponderación</i>
	Provoca aumento de ingresos municipales (3-Alta, 2-media, 1-baja, 0-nula) (Factor de ponderación: xxx)	<i>Puntuación x factor de ponderación</i>	<i>Puntuación x factor de ponderación</i>
	Provoca aumento de los gastos municipales (0-Alto, 1-medio, 2-bajo, 3-nulo) (Factor de ponderación: xxx)	<i>Puntuación x factor de ponderación</i>	<i>Puntuación x factor de ponderación</i>
Criterio de género e inclusión social	Tiene impacto negativo en igualdad de género y/o inclusión social, NO neutralizable con medidas correctivas? (Sí en los dos: -2; Si en uno: -1; no-0). (Factor de ponderación: xxx)	<i>Puntuación x factor de ponderación</i>	<i>Puntuación x factor de ponderación</i>
	Tiene impacto positivo en igualdad de género y/o inclusión social,? (en los dos-2, en uno-1, en ninguno-0). (Factor de ponderación: xxx)	<i>Puntuación x factor de ponderación</i>	<i>Puntuación x factor de ponderación</i>
Otros criterios	Impacto en término de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (puntuación en base a impacto previsto). (Factor de ponderación: xxx)	<i>Puntuación x factor de ponderación</i>	<i>Puntuación x factor de ponderación</i>
	Carácter innovador de la política fiscal (si-1; no-0). (Factor de ponderación: xxx)	<i>Puntuación x factor de ponderación</i>	<i>Puntuación x factor de ponderación</i>
	Otros indicadores. (Factor de ponderación: xxx)	<i>Puntuación x factor de ponderación</i>	<i>Puntuación x factor de ponderación</i>
TOTAL PONDERADO			

PASO 6 SISTEMATIZACIÓN DE LOS ANÁLISIS EN UN ESTUDIO DE VIABILIDAD DE LAS POLÍTICAS FISCALES LOCALES DESTINADAS A PROMOVER LAS FUENTES DE ENERGÍA RENOVABLES:

A partir del ranking elaborado en el paso 5, se elaborará un estudio de viabilidad de las políticas fiscales locales destinadas a promover las fuentes de energía renovables. Se trata de un documento resumido y práctico que desarrolla de forma narrativa los análisis realizados en los pasos previos (análisis técnicos, jurídicos, económicos y de acuerdo a las perspectivas de género y de inclusión social).

El porqué

La matriz de priorización cuya elaboración culmina en el paso 5 es una excelente herramienta de toma de decisiones. No obstante, es una herramienta difícil de utilizar para construir el consenso necesario para la aprobación de las políticas fiscales, ya que se trata de un instrumento extremadamente sintético y basado en valoraciones numéricas, que no deja espacio para consideraciones cualitativas y explicaciones narrativas de las valoraciones de cada indicador. Por ello, es oportuno acompañar la matriz con un estudio de viabilidad de carácter narrativo.

El cómo

A partir de la matriz de priorización cuya elaboración culmina en el paso 5, el estudio de viabilidad presentará las políticas fiscales en orden de priorización y expondrá de forma sintética y práctica la argumentación que corrobora la valoración y la ponderación de cada indicador o, al menos, de cada grupo de indicadores (agrupados por criterio, ver figura 9). En este sentido el contenido mínimo recomendado para el estudio de viabilidad es:

- Matriz de priorización y explicación de los factores de ponderación, argumentando brevemente porque se otorgó más peso a uno u otro criterio o indicador.
- Explicación de las políticas fiscales, al menos de las que resulten mejor puntuadas en la matriz. La explicación deberá contener, al menos:
 - Breve descripción de subsector en que inciden.
 - Descripción de la política fiscal, de lo que prevé y de las medidas concretas a implementar.
 - Descripción del impacto esperado en el subsector al cual se refiere., argumentando el efecto concreto en la promoción de las fuentes de energía renovables. Este apartado es especialmente importante porque en el paso 15 se considerarán los impactos previstos para definir los indicadores para el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas.
 - Argumentación de las puntuaciones obtenidas para cada indicador o, al

menos, para cada grupo de indicadores (agrupados por criterios: técnico, jurídico, económico, otros indicadores).

El estudio servirá a los políticos locales para construir el consenso necesario para su aprobación y apropiación ciudadana. El estudio proporcionará a quién haya de decidir, toda la información disponible y argumentos para justificar la decisión, si bien hay que tener en consideración que políticamente, en ocasiones, no será posible adoptar la mejor solución o medida técnica, por las circunstancias políticas concurrentes.

PASO 7 CONSULTA CON EL SECTOR, GREMIO O COLECTIVO ESPECÍFICO AFECTADO POR LAS POLÍTICAS FISCALES LOCALES DESTINADAS A PROMOVER LAS FUENTES DE ENERGÍA RENOVABLES PRIORIZADAS

Los municipios, como entes dotados de poder público, pueden, en el ámbito de sus competencias, imponer mediante sus acuerdos o resoluciones las medidas legales que estimen convenientes.

El buen gobierno de la ciudad o gobernanza exige la interacción de la administración pública con todos los actores presentes en el municipio y con los afectados directamente por las políticas públicas. No se trata con esta interacción de llegar a la adopción de medidas por unanimidad, sino de que las Administraciones Públicas, las entidades privadas, las empresas y las organizaciones no lucrativas participen de una u otra manera en la toma de decisiones.

Las leyes suelen contemplar periodos de audiencia durante el procedimiento de su elaboración. En general, las leyes de los países democráticos prevén procesos de audiencia donde los particulares pueden alegar y proponer medidas a las iniciativas de los gobiernos locales. En otros procedimientos hay ciudadanos que por resultar más directamente afectados por las leyes deben ser oídos necesariamente (por ejemplo, los sindicatos de trabajadores en las normas que regulan las condiciones de trabajo o los colegios de arquitectos cuando se trata de normas sobre construcción, etc.).

En este apartado se trata de ir un poco más allá de dar cumplimiento a los procedimientos formales y a los requerimientos legales de audiencia.

Se trata de identificar a actores locales clave a los que pueden afectar más significativamente las medidas adoptadas y abrir un diálogo con ellos en el que no solo se les escuche, sino también en que se pueda explicar la medida y obtener insumos para, en su caso, mejorar la propuesta inicial.

En el caso, poco probable, que no haya grupos específicos afectados por las medidas fiscales, se recomienda pasar directamente al siguiente paso.

El Porque

Tal y como se ha mencionado, el buen gobierno va más allá de cumplir los periodos de audiencias y los plazos para reclamaciones e impugnaciones que, en general, los estados democráticos prevén. La gobernanza precisa que se abra un dialogo en el que se tengan en cuenta no solo los trabajos preparatorios y la información que facilite la Administración, sino las propias preferencias de los ciudadanos y que la propia Administración participe en este dialogo de un modo abierto, dispuesta a modificar sus propuestas iniciales, en aras tanto a la mejora de sus objetivos así como para su mejor aceptación por los ciudadanos.

Además, se justifica la consulta a los colectivos específicos o colectivos más afectados por las medidas fiscales porque las que se pueden adoptar desde los municipios para promover las energías renovables son, básicamente, incrementar o reducir las cuotas tributarias e imponer a los concesionarios el uso de energías procedentes de fuentes renovables, para que estos a su vez las trasladen a los usuarios. En algunos de los tributos municipales el incremento o disminución de la cuota puede resultar escasamente atractiva, por su cuantía, por lo que su aplicación pasará a tener más un carácter sensibilizador. En otros casos, las medidas fiscales pueden afectar determinados grupos, por lo que es necesario hacer todo lo posible para que la política fiscal cuente con un amplio respaldo.

El Como

Como primera cuestión hay que señalar que, en este punto, el gobierno municipal todavía no habrá decidido cual o cuales de todas las medidas posibles va a adoptar. Tan solo se dispone del estudio de viabilidad elaborado en base a la matriz de priorización conforme al anterior apartado.

Para llevar a cabo las consultas, se realizarán las siguientes actuaciones.

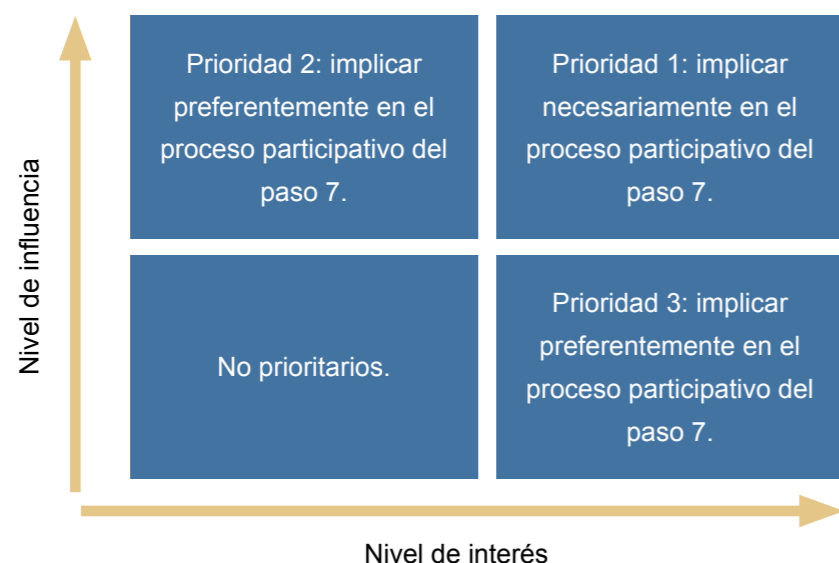
01. El mapeo de stakeholders.

La primera acción es identificar los diferentes sectores, gremios y colectivos específicamente afectados por las posibles decisiones a adoptar, que llamaremos en sentido amplio stakeholders. En general serán las organizaciones profesionales, de comerciantes, de empresarios, de vecinos etc. así como las empresas suministradoras de energía y organizaciones medioambientales.

Para ello, se elaborará una lista lo más exhaustiva posible de stakeholders y, si la lista resulta muy amplia, se puede realizar un ejercicio de priorización de acuerdo a los crite-

rios de influencia e interés, tal y como se presenta en la figura 10. La influencia describe la capacidad del grupo o colectivo de afectar la implementación de la medida fiscal. El otro criterio describe el nivel de interés del grupo por distintas circunstancias: por ser los afectados por la política, por ser colectivos activos en la promoción de las energías renovables, etc.

FIGURA 10: GRÁFICO DE PRIORIZACIÓN DE STAKEHOLDERS.



Los stakeholders con mayor influencia e interés serán los que deberán ser implicados en el proceso de consulta. En segundo lugar, se considerarán los stakeholders con alto nivel de influencia y finalmente los que tienen alto nivel de interés.

02. Convocar reuniones de consulta de los stakeholders priorizados.

Para cada política fiscal priorizada para promover las energías renovables, se convocará una o más reuniones, invitando los representantes de los stakeholders considerados como prioritarios en la acción anterior. En el caso de políticas fiscales que afecten sensiblemente las condiciones de colaboraciones públicas privadas, será oportuno organizar reuniones solo con los concesionarios de los servicios públicos que puedan ser afectados por las medidas y, para el caso de que la envergadura del contrato lo justifique, una por concesionario.

Al objeto de que sean operativas, a las reuniones debería asistir un representante municipal, apoyado jurídica y técnicamente por técnicos, y un máximo de un representante por cada sector o gremio, excepto en los casos ya señalados de medidas fiscales que afecten a colaboraciones público-privado.

En la reunión se deberá dejar amplio espacio para la explicación del objeto de las medidas que se pretenden adoptar, señalando que todavía no se ha tomado ninguna decisión y pidiendo que propongan mejoras de las medidas fiscales propuestas, verbalmente en esta reunión o en los siguientes días por escrito. La explicación deberá ser muy amplia y el estudio de viabilidad (paso 6) puede ser utilizado para ello. El estudio de viabilidad, incluyendo la matriz de priorización, puede ser entregado, completo o resumido a los asistentes. En este sentido, no se trata de negar información sino la de no condicionar el contenido de la reunión ni hacerla excesivamente compleja.

En la reunión se debería señalar la importancia de las aportaciones que se piden y que las mismas deben estar orientadas hacia la finalidad de las políticas fiscales, que no es el económico sino el incremento de energía procedente de fuentes renovables. Después de la reunión, se debe abrir un plazo, de no más de 15 días, para que los convocados formulen las propuestas y/o las alegaciones. Este plazo puede ser común con el del paso siguiente (paso 8).

03. Otras acciones de consulta de los stakeholders priorizados.

Si bien se recomienda priorizar la realización de reuniones presenciales, tal y como descrito en la anterior acción, cabe la posibilidad de utilizar las nuevas tecnologías de la información y comunicación para la consulta a los stakeholders priorizados. Estas acciones pueden tener mayor relevancia en el caso de colectivos o gremios muy amplios, que carecen de entidades representativas o que tienen dificultades en acudir a las reuniones. Para ello, el uso de encuestas online u otras acciones parecidas pueden ser buenas alternativas o complementar las acciones anteriores.

PASO 8 PARTICIPACIÓN CIUDADANA GENERAL SOBRE LAS POLÍTICAS FISCALES LOCALES DESTINADAS A PROMOVER LAS FUENTES DE ENERGÍA RENOVABLES.

La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno son los ejes fundamentales de toda acción política democrática. En general los gobiernos locales disponen de normas que garantizan, en términos de mayor o menor amplitud, la participación ciudadana.

En el marco tributario, la participación ciudadana es más compleja, al afectar a los ingresos de los entes públicos. Algunas legislaciones restringen las consultas ciudadanas en este ámbito pero, en general, la metodología recomienda abrir un proceso participativo abierto a los y las ciudadanos y ciudadanas, en consonancia con los principios de la Nueva Gobernanza: responsabilidad, transparencia y participación (Merino-Cuesta, 2010),

estableciendo procedimientos que no sólo garanticen la audiencia de los ciudadanos respecto a la actividad de la administración sino también su iniciativa para efectuar propuestas e, incluso, la posibilidad de decidir entre varias alternativas.

El Porque

En el paso 7 se ha descrito el proceso de consulta de los grupos que podrían verse afectados de forma directa por la implementación de las políticas fiscales priorizadas. Sin embargo, es muy probable que algunas de las políticas fiscales priorizadas para promover las energías renovables tengan un impacto, directo o indirecto, en toda la ciudadanía. Por ello, se recomienda que se abra un proceso de participación ciudadana general sobre las medidas priorizadas.

El Como

Los procedimientos de audiencia a los ciudadanos, en la actualidad, no puede limitarse a exponer qué es lo que va a hacer la administración pública y abrir un espacio donde escuchar su opinión y modular la toma de decisiones en virtud de las sugerencias o propuestas que hagan los ciudadanos, singularmente los más relevantes o con mayor capacidad de influencia.

La participación se entiende como una forma o procedimiento mediante el que interactúan ciudadanos y administraciones públicas para la consecución de los fines públicos de interés general, integrando en las decisiones, propuestas, matices o consideraciones que pueden hacer reconocibles las decisiones para todos. No se trata de llegar a consensos, que en muchos casos no serán posibles, sino de que administración y ciudadanos se escuchen mutuamente e incorporen la mayor cantidad posible de visiones en la decisión.

El proceso que se propone debe abordar tres aspectos: 01) La elección de los participantes; 02) la información; y 03) Las propuestas concretas.

01. La elección de los participantes.

La elección de los participantes es un punto sumamente importante. No se trata de abrir un foro político nuevo para la toma de decisiones sino de que una muestra significativa de ciudadanos procedentes de todos los niveles y formación se incorporen en el proceso participativo y emitan su opinión. Para ello, la mejor opción que se propone es que se abra un proceso participativo que, sin excluir a nadie, convoque aleatoriamente a ciudadanos y representantes de la población. Esta selección podría hacerse mediante un sorteo que tenga en cuenta los diferentes barrios, edad, profesiones, estudios, nivel económico, etc. El número de participantes convocados debería ser muy amplio porque, al ser aleatoria la designación, es muy posible que muchos no asistan.

02. La información de los participantes.

Una vez seleccionados los participantes, se debe convocar una reunión a la que puedan asistir todos los convocados. En esta reunión un experto no partidista expondrá el por qué y el para qué de las medidas que se proponen y las ventajas e inconvenientes de cada una de las medidas posibles, repercusiones técnicas, económicas, etc. Se tratará de que esta explicación sea muy clara y concreta, para posteriormente abrir la participación a los ciudadanos mediante preguntas o consultas a estos expertos. En esta reunión la presencia política debería ser singularmente representativa, con pocas o nulas intervenciones en cuanto a las medidas propuestas.

Una vez concluida la reunión, se abrirá un periodo de tiempo al objeto de que, si algunos ciudadanos de los asistentes a la primera reunión lo solicitan, puedan auto convocarse y seguir deliberando, ya solos, sin presencia municipal. Los resultados de estas deliberaciones podrán proponerse al municipio citando la reunión y los asistentes mediante un acta sencilla.

En el caso en que el proceso de selección aleatoria sugerido en la acción anterior no sea posible (por falta de medios, etc.), se convocará directamente la reunión informativa, difundiendo al máximo la convocatorias entre los/as vecinos/as. Además, es posible que los ciudadanos no tengan interés en volver a reunirnos, por lo que esta fase se cerraría con la reunión informativa y se pasaría a la siguiente acción.

03 Las propuestas concretas.

Durante un período razonable (por ejemplo un mes), cualquiera de los asistentes y no asistentes podrá formular alegaciones, propuestas y lo que tenga por conveniente sobre las posibles medidas a adoptar. Se podrán hacer a través de una página web abierta para esta finalidad y, si no se dispone, a una dirección de correo electrónico.

04 Sistematización de las propuestas.

El municipio recopilará las propuestas ciudadanas y razonará la aceptación o no aceptación de cada una de ellas en un documento que servirá para la definición de las medidas a implementar, descrito en el siguiente paso.

En general, en los municipios que cuenten con los medios técnicos necesarios, se podrán usar las nuevas tecnologías de la información y comunicación para facilitar el acceso a la consulta a un número más amplio de personas. Por ejemplo, se puede optar por la difusión en la página web del municipio y vía email de las políticas fiscales priorizadas y la apertura de una plataforma online para presentar las sugerencias pertinentes.

PASO 9 DEFINICIÓN DE LA/S MEDIDA/S FISCAL/ES A INTRODUCIR DE ACUERDO A LAS APORTACIONES CIUDADANAS Y AL CRITERIO POLÍTICO DEL TOMADOR DE DECISIONES.

Dentro del marco que permite el ordenamiento jurídico de cada país, los representantes políticos pueden adoptar discrecionalmente las medidas que consideren oportunas. La discrecionalidad no significa arbitrariedad, pero sí la de optar por unas medidas y no por otras sin que ello afecte a la legalidad de la actuación. Hay que recordar que los órganos electos del municipio son los que tienen la representatividad de la ciudadanía y, por lo tanto, la legitimidad para tomar la decisión.

En este punto, tres son los elementos de que dispone el órgano político que ha de adoptar la decisión.

En primer lugar, los criterios que podemos denominar “técnicos” y que están contenidos en el estudio de viabilidad fruto del análisis descrito en los primeros pasos de la metodología.

En segundo lugar, los criterios que denominaremos participativos, que recogen el resultado de las consultas con el sector, gremio o colectivos específico afectado y la participación ciudadana general y a los que incorporará la valoración final de las consultas.

Finalmente, hay que considerar los criterios políticos, resultantes de la ideología y el programa electoral de los que ejercen el poder en el gobierno local; asimismo hay que considerar el sistema de mayorías, la necesidad o no de quorum de votación y otras circunstancias específicas dictadas por cada ordenamiento.

El Porque

Gobernar es decidir entre varias alternativas posibles y, a nivel municipal, esta decisión corresponde a los electos que ejercen el gobierno local. Gobernar supone valorar elementos y circunstancias heterogéneas. Incluso cuando las magnitudes son más homogéneas, como ocurre con los criterios técnicos, estos no siempre son suficientes para justificar la decisión final.

Dentro de la legalidad, el órgano político puede adoptar cualquiera de las decisiones posibles. No obstante, se considera necesario establecer algún criterio orientativo que permita al órgano que ha de tomar la decisión conocer todos los datos de que se dispone.

El Como

Llegados a este punto, contamos con un estudio de viabilidad de las políticas fiscales municipales dirigidas a la promoción de las energías renovables, que incluyen una matriz de priorización. En esta matriz las políticas fiscales han sido priorizadas de acuerdo a los

criterios, indicadores y factores de ponderación establecidos en los pasos de 1 a 5.

A partir de ello, los políticos locales deberán decidir cuál o cuáles políticas fiscales poner en marcha. Además de considerar la matriz de priorización y el ranking de políticas fiscales, para tomar esta decisión, sugerimos que se consideren también los siguientes aspectos.

01. Análisis de los resultados del proceso participativo.

Se debería analizar si el proceso de consulta a los sectores afectados directamente así como la consulta a la ciudadanía en general, ha puesto de manifiesto oposiciones radicales a determinadas medidas y si las aportaciones ciudadanas aceptadas han desvirtuado las políticas fiscales diseñadas inicialmente. Este último extremo no debería ser frecuente ya que las propuestas ciudadanas en el paso 8 son objeto de un filtro técnico antes de ser aceptadas e incorporadas.

02. Análisis de los criterios políticos.

Estos criterios son los que pueden, por si solos, determinar la decisión final. Se recomienda analizar:

- La capacidad política para poder adoptar cada medida, en función de la mayoría que ostente en los órganos representativos.
- La coherencia de las políticas fiscales priorizadas con el programa electoral así como con el acuerdo adoptado en el paso 0.

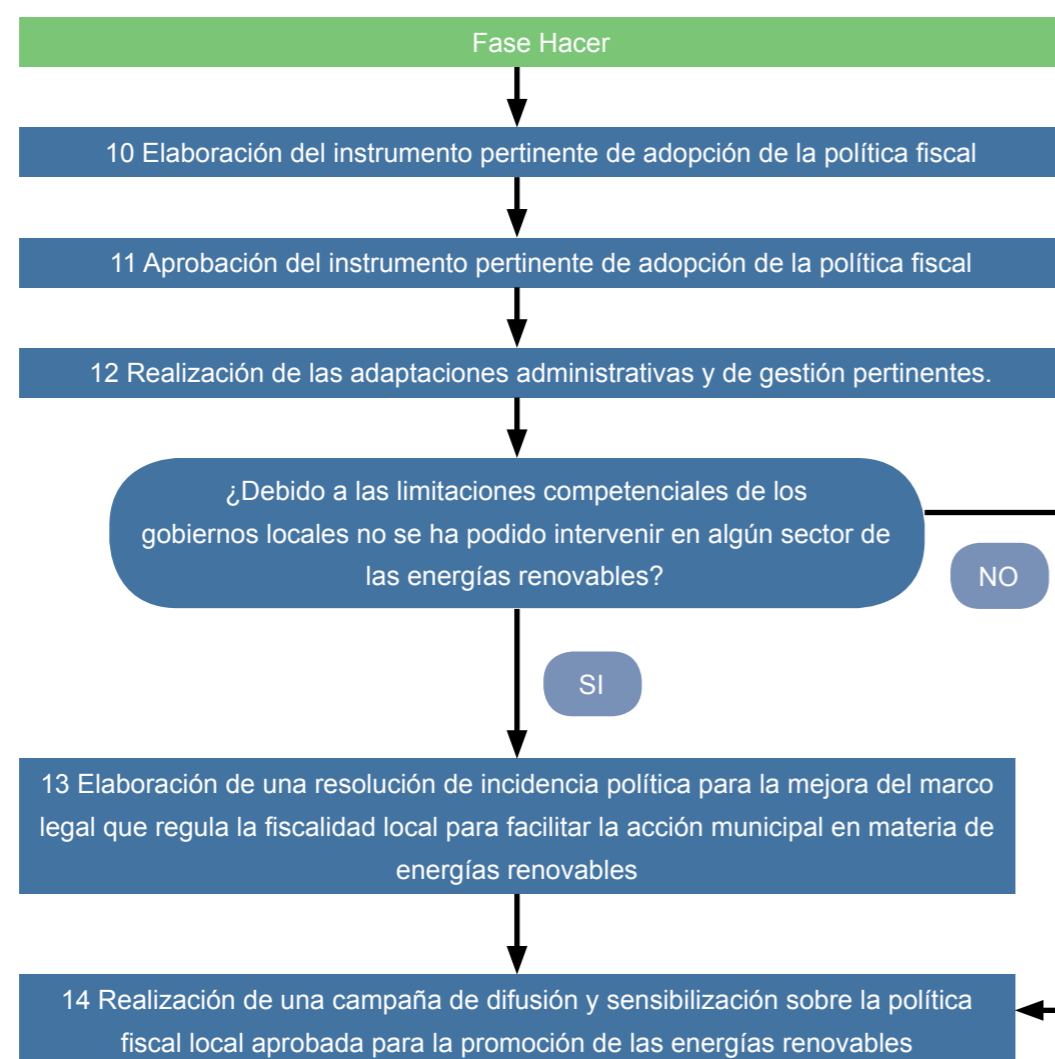
03. Selección de las políticas a implementar.

Una vez analizados los aspectos recomendados, eventualmente con el apoyo de expertos, los tomadores de decisiones definirán cuál o cuáles políticas fiscales municipales se adoptarán para promover las fuentes de energía renovables en el municipio. A partir de la decisión, los técnicos abordarán los siguientes pasos de la metodología.

Fase “Hacer”.

Una vez seleccionada/a la/s política/a fiscal/es a implantar, concluye la fase de planificación de la metodología y empieza la fase de implementación. En esta fase se deberá formalizar la/s política/s fiscal/es seleccionada/s de acuerdo a los instrumentos previstos por la normativa y se realizarán los ajustes administrativos para su implantación. Además, se informará la ciudadanía de las medidas a implementar y, si procede, se realizarán acciones de incidencia política para mejorar el marco legal en cuanto a la capacidad de los municipios de promover políticas fiscales para promover las fuentes de energía renovables. Para la implementación de la/s política/a fiscal/es, se sugieren los pasos que describimos a continuación.

FIGURA 11: FLUJOGRAMA DE LA FASE “HACER”.



PASO 10 ELABORACIÓN DEL INSTRUMENTO PERTINENTE DE ADOPCIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL.

Llegados a este punto, ya se habrá tomado la decisión de qué medidas se van a aprobar para fomentar las fuentes de energía renovables. Conocido ya lo que políticamente el municipio quiere hacer, procede determinar el instrumento más adecuado para llevar a la práctica la decisión adoptada.

En este punto, hay que elegir y elaborar para cada caso el instrumento que contenga los elementos técnicos, jurídicos y económicos adecuados que materialicen la voluntad política y formará parte de la propuesta que deberá someterse a la aprobación del órgano competente. Durante la tramitación puede haber alguna modificación, ya sea por propia iniciativa, ya sea porque no se disponga de mayorías y por algunas otras circunstancias.

La elaboración del instrumento conforme a la voluntad política manifestada corresponderá al aparato administrativo del municipio (personal técnico, jurídico y económico).

Porque

Las Administraciones Públicas deben seguir un procedimiento que, para el caso de las medidas de naturaleza tributaria, es extremadamente riguroso. Si no se cumplen los procedimientos, las medidas adoptadas pueden ser invalidadas por los tribunales.

Por eso es extremadamente importante que se elaboren los instrumentos establecidos por las leyes para cada medida, con el contenido establecido en cada caso y que posteriormente se siga el procedimiento adecuado para su aprobación.

Como

Vista la variedad de medidas fiscales que se pueden adoptar para fomentar las energías renovables, a continuación brindamos algunas orientaciones para la formalización de la política fiscal de acuerdo al tipo de medida.

- Sobre las medidas tributarias.
 - Elaboración de nuevas ordenanzas, reglamentos u otras figuras tributarias. En general, la elaboración de nuevas ordenanzas, reglamentos u otras figuras tributarias no será frecuente, ya que la mayoría de medidas tributarias tendrá que ver con la introducción de bonificaciones, exenciones, etc. en figuras ya existentes. Si en algún caso fuera necesario elaborar nuevas ordenanzas o reglamentos reguladores de alguna de las medidas fiscales, se elaborarán incluyendo el contenido necesario y siguiendo lo establecido en la ley de cada país, cuidando que la redacción tenga un texto claro y que no ofrezca dudas que perjudiquen posteriormente su aplicación.

- Modificación de las ordenanzas, reglamento u otras figuras tributarias municipales que están en vigor, para incorporar las nuevas regulaciones. La nueva redacción para incorporar las medidas en las ordenanzas deberá ser clara y coherente con el resto del articulado de las ordenanzas vigentes. Estas modificaciones incluirán exención, bonificación, modificación de tarifas u otros cambios previstos por las medidas seleccionadas. Es importante establecer claramente los requisitos que deben cumplir los sujetos pasivos para gozar de unas u otras medidas, para evitar abusos que no beneficien el aumento de las fuentes de energía renovables. La modificación comprenderá en algunos casos el incremento de tarifas para quienes no adopten alguna de las medidas que se establezcan, por lo que estas deberán ser igualmente claras y concretas, como exige la legislación tributaria. En la aprobación de las modificaciones, se deberá prever la elaboración de un texto refundido. Si así lo establece la legislación, habrá que abrir periodos de información pública y audiencia a los ciudadanos. Estos periodos no son sustituidos por los señalados en los documentos 7 y 8. Según lo establezca la legislación de cada país, estas audiencias pueden ser tanto en el inicio del procedimiento como después de la aprobación. Tanto la aprobación como la modificación de cada ordenanza, deberá ir acompañada de los informes, técnicos, jurídicos y económicos que sean requeridos por ley. Los informes harán referencia por una parte a como contribuirán al logro de los objetivos propuestos, a si su aprobación es conforme con la legalidad y al impacto económico que pueden tener sobre el presupuesto municipal y sobre la capacidad del municipio para gestionar esa medida. Estos aspectos han sido analizados en los primeros pasos, por lo que se podrá proporcionar información útil a los encargados de dichos informes. Si la legislación de cada país exige algún informe más, deberá incorporarse.
- Sobre la incorporación de las medidas en otros ingresos.
Hemos señalado que hay otros ingresos que también podrían formar parte de las políticas fiscales. Nos referimos a tarifas, cánones y otros semejantes, cuya definición se encuentra en el apartado “Tasas, impuestos, tarifas y canon”.
 - Políticas fiscales inherentes a las tarifas. Cuando se trata de tarifas, en general, nos encontraremos con instrumentos semejantes a las ordenanzas o reglamentos reguladores de los tributos (ya descritos en el punto anterior), aunque aquí las formalidades suelen ser inferiores. De todos modos se redactarán los instrumentos de modo semejante a lo previsto para los tributos, redactando muy claramente los supuestos de hecho que incrementan o disminuyen las tarifas y la cuantía.
 - Políticas fiscales inherentes los cánones. En el caso de los cánones que percibe el Ayuntamiento de los concesionarios que prestan un servicio pú-

- blico municipal mediante una concesión administrativa (PPP), estaremos en presencia de una modificación del contrato concesional, que se tratará de modo semejante a lo que se prevé en el siguiente apartado.
- Políticas fiscales inherentes la imposición del uso de energías procedentes de fuentes renovables al concesionario. En este caso, se le impondrá al concesionario el uso de las energías renovables en la explotación del servicio y se le compensará mediante la rebaja del canon a pagar o bien autorizándole a incrementar las tarifas hasta que compensen este mayor gasto. Para ello, el procedimiento puede variar en base a la legislación nacional. Sin perjuicio de las diferencias de cada ordenamiento y de los trámites específicos obligatorios en cada país, las acciones necesarias más frecuentes incluyen la apertura de un expediente respecto a cada una de las concesiones vigentes a las que se pretenda imponer el uso de esas energías. Además, se elaborará la propuesta detallada de las medidas que se pretenden imponer, acompañada de un informe técnico acerca de su viabilidad e impacto sobre el resto de la concesión y de un informe económico sobre el impacto económico sobre el presupuesto de la compensación que, en su caso, haya de recibir el concesionario por esta imposición y sobre su traslado o no a tarifas de los usuarios y posible impacto en el presupuesto. Se hará también un informe jurídico sobre la legalidad del contenido del expediente. Finalmente, se abrirá un período de audiencia al concesionario, por el plazo que señalen las leyes para que pueda concurrir al expediente, examinarlo, alegar y en su caso oponerse.

PASO 11 APROBACIÓN DEL INSTRUMENTO PERTINENTE DE ADOPCIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL.

Una vez elaborado el instrumento pertinente, técnica, jurídica y económicamente para su entrada en vigor, es procedente su aprobación.

Porque

En la actuación administrativa, el procedimiento es no solo necesario sino que se considera en muchos casos como esencial, singularmente en el caso de los tributos. El patrimonio, junto a la libertad, son los dos bienes jurídicos más protegidos por el ordenamiento jurídico.

Hasta este punto, no se dispone más que de un proyecto que ha de someterse a la aprobación del órgano decisorio municipal. Solo una vez que se apruebe podrá comenzar a

exigirse. En la mayor parte de las legislaciones, además de aprobarse y cumplir una serie de requisitos, se exige su publicación.

Solo una vez cumplidos todos estos requisitos, podrán ser exigibles a los ciudadanos las medidas contenidas en los instrumentos. En el caso de la modificación de las concesiones, el procedimiento es igualmente importante y hay que tener en cuenta que se debe ser muy riguroso, en tanto que los concesionarios suelen estar dotados de fuertes aparatos jurídicos que pueden malograr las medidas que se les impongan.

Como

Los trámites para la aprobación por parte el órgano de gobierno local competente dependerán en gran parte de los procedimientos y legislaciones nacionales. No obstante, a continuación brindamos algunas recomendaciones diferenciadas en base al tipo de medida fiscal que se pretenda aprobar.

- Instrumentos de aprobación que contienen medidas tributarias.

La parte esencial es que, como se ha señalado, el propio instrumento y que su contenido se ajusten a la legalidad. En cuanto al procedimiento específico de aprobación, dependerá del ordenamiento jurídico de cada país. Por ejemplo, es posible que sea un procedimiento con dos fases de aprobación, la primera inicial y la segunda definitiva y entre una y otra la apertura de un procedimiento de audiencia. Asimismo, es posible que para algún acuerdo se exija una mayoría cualificada de mayoría absoluta o superior o se exija la supervisión o la aprobación de un organismo diferente al municipio. Finalmente, es posible que la entrada en vigor deba ser el inicio de cada ejercicio y no durante el ejercicio. Dichas y otras variables pueden hacer más o menos complejo el trámite.

- Instrumentos de aprobación que contienen medidas sobre otros ingresos.

Para otros ingresos no tributarios, tales como tarifas o cánones, se estará a lo establecido en el apartado anterior, si bien en general será un procedimiento más sencillo. Habrá que seguir el procedimiento, en cada caso establecido, en cada país.

- Sobre la imposición a los concesionarios del uso de energías procedentes de fuentes renovables.

Ya hemos visto en el paso 10 el contenido general del expediente de modificación de las concesiones. La aprobación de dichas modificaciones será en general un acuerdo del órgano competente, que deberá pronunciarse claramente sobre las medidas que se imponen, las compensaciones, etc. El procedimiento deberá ser el establecido en cada país. En algunos casos puede exigir unas formalidades determinadas, por ejemplo: la adopción del acuerdo con determinadas mayorías, nueva redacción de todo el contrato concesional, escritura pública, etc.

PASO 12 REALIZACIÓN DE LAS ADAPTACIONES ADMINISTRATIVAS Y DE GESTIÓN PERTINENTES.

Una vez elaborados, aprobados y en vigor los instrumentos que contienen la política fiscal, hay que referirse a su implementación material. Ello conlleva multitud de actuaciones para que se aplique lo que se ha aprobado y conseguir con ello el objetivo de esta actuación, el fomento de las fuentes de energía renovables en el municipio.

Porque

En el caso de determinadas medidas fiscales, como los casos de incremento o disminución de las cuotas por aplicación de beneficios fiscales, dichas políticas alterarán mínimamente la gestión administrativa y burocrática. En otros, sin embargo, es posible que la alteración sea mayor. Por lo tanto es necesario efectuar las pertinentes adaptaciones, tanto las administrativas como las de gestión y comprobación de resultados.

Como

La diversidad de medidas fiscales que se pueden tomar para promover las fuentes de energía renovables es muy amplia y en consecuencia las medidas a tomar para su implementación concreta también son muy diversificadas. No obstante, a continuación destacamos algunas recomendaciones.

- La implementación de las medidas tributarias.

Habrà que elaborar y preparar formularios y procedimientos para recoger, en los casos en que sea voluntario, las solicitudes de aplicación de las medidas. Cuando, además de la voluntad de acogerse a la medida, haya que acreditar alguna cuestión, se hará referencia clara a los documentos necesarios que habrán de acompañar a la solicitud. Preferentemente, se establecerá un procedimiento online para estas solicitudes.

Cuando se trate de solicitudes que deban repetirse cada año, porque cada año se inicia o continúa la actividad, en la solicitud de inicio o continuidad se incluirá también la de la bonificación. Cuando se trate de solicitudes para actuaciones singulares, que no se repiten, la solicitud de la bonificación o exención deberá incluirse en la misma solicitud o comunicación de inicio de actividad. Finalmente cuando afecte a actividades que solo requieren de su comunicación a la administración, se exigirá que esta comunicación contenga, en su caso, esa solicitud.

El padrón de cada tributo incluirá ya las nuevas medidas y se aprobará en la forma establecida para ello en el ordenamiento jurídico de cada país. El pago, reclamaciones, recursos y demás aspectos se regirán por las mismas normas actualmente vigentes en cada país.

Se recomienda designar el personal encargado de llevar a cabo inspecciones periódicas sobre la aplicación de las medidas por cada sujeto pasivo, para recopilar la información necesaria para el monitoreo y la evaluación de las políticas fiscales, descritos más detalladamente en los pasos 15, 16 y 17.

- La implementación de la imposición a los concesionarios del uso de energías procedentes de fuentes renovables.

En este caso, una vez adoptados los pertinentes acuerdos, se procederá a notificar la resolución a los concesionarios. Estos pueden aceptar la medida y aplicarla o bien oponerse e interponer una serie de recursos, diferentes según los países. El procedimiento a seguir será el siguiente:

01. Notificar el acuerdo adoptado, con el señalamiento de los plazos y formas para recurrir, según cada país. Resolver, en su caso, los recursos planteados.

02. Incorporar las nuevas medidas al contrato concesional y suscribir la adenda correspondiente.

03. Exigir al concesionario, si no lo hace voluntariamente, la aplicación de las energías renovables en la forma prevista en el acuerdo.

04. Comunicar el acuerdo a los órganos económicos municipales para que proceda al pago de las compensaciones que se han establecido en el acuerdo.

05. Si no se ha resuelto en el acuerdo que impone las medidas, habrá que resolver si se repercute o no a tarifas el mayor coste para el ayuntamiento que supone la compensación al concesionario.

06. Designar al personal técnico (propio o contratado externamente) que compruebe que las medidas se han adoptado y siguen en funcionamiento antes de cada pago compensatorio.

07. Para el supuesto de que el concesionario se niegue a aplicar las medidas, iniciar expediente para declarar la resolución de la concesión por incumplimiento y en este caso, iniciar expediente para la nueva concesión estableciendo ya en los pliegos, desde el inicio, la obligación del uso de energías procedentes de fuentes renovables.

PASO 13 APROBACIÓN DE UNA RESOLUCIÓN DE INCIDENCIA POLÍTICA PARA LA MEJORA DEL MARCO LEGAL QUE REGULA LA FISCALIDAD LOCAL PARA FACILITAR LA ACCIÓN MUNICIPAL EN MATERIA DE ENERGÍAS RENOVABLES.

Como se ha señalado a lo largo de este manual, los municipios forman parte de la organización del Estado. La distribución de competencias entre la administración nacional y las administraciones subnacionales, entre las que se encuentran los municipios, es diversa en cada país.

En algunos países, las competencias para actuar en la promoción de la energía de fuentes renovables a través de medidas tributarias pueden ser muy amplias (crear tributos, determinar los tipos y tarifas, establecer exenciones, bonificaciones, recargos, etc.). Además, es muchos casos será posible hacerlo sin la intervención de otras administraciones públicas. En otros casos, estas competencias pueden estar limitadas por la legislación, no disponiendo los municipios de ninguna competencia reguladora, siendo titulares solo de la capacidad para recaudar o de otras competencias parciales. Esta situación afecta la capacidad de los municipios de promover las fuentes de energía renovables a través de medidas tributarias pero no disminuye la pertinencia de abordar las energías renovables desde el ámbito local.

Porque

La elaboración de una resolución de incidencia política es un elemento esencial para completar las herramientas para tener la máxima incidencia sobre la implementación de estas medidas. A lo largo de los diferentes análisis, se llegará a identificar medidas que, siendo útiles para conseguir la finalidad que pretendemos, no sean posibles en unos casos porque la legislación no otorga esta competencia al municipio, en otros porque suponen un gasto o una disminución de ingresos excesiva, etc.

Si lo que se pretende es que se incremente el uso de energías renovables en detrimento de las no renovables, es necesario abordar todas las alternativas posibles, incluidas aquellas que, por razón de las leyes aplicables o por cualquier otra causa, no se pueden aplicar desde el municipio.

Después de los análisis anteriores, el municipio estará en condiciones de conocer los principales obstáculos que impiden llevar a la práctica actuaciones que resultarían pertinentes para mejor conseguir los objetivos propuestos. A partir de la información ya sistematizada, en particular de los resultados del análisis jurídico previsto por el paso 2, el municipio podrá emprender acciones de incidencia política dirigidas a las administraciones públicas apropiadas para que pongan en marcha modificaciones legislativas que faciliten la actuación de los municipios a favor de las fuentes de energía renovables o para que tomen ellas mismas las medidas fiscales oportunas.

Como

Para llegar a ejercer una iniciativa de incidencia política más efectiva, se recomienda seguir las siguientes acciones.

01 Elaborar un listado de medidas fiscales de interés para la promoción de las energías renovables que no son viables por el ordenamiento jurídico vigente.

A lo largo de los diferentes análisis, en particular del análisis jurídico (paso 2), habrán aparecido subsectores respecto a los que no se puede actuar porque lo impide la legislación, otras en que la posibilidad de actuar es limitada por la misma causa y otras que pudiendo tener un impacto apreciable no se contemplan de ningún modo en el ordenamiento jurídico.

Lo primero que habrá que hacer es elaborar un listado de estas actividades y las causas que impiden actuar sobre ellas, así como las medidas que a juicio del municipio sería conveniente abordar.

Es muy importante tener en cuenta que hay un campo, en general escasamente gravado por tributos municipales, que es el doméstico, reconducible al sector difuso residencial. Tal y como se ha puesto de manifiesto en el capítulo “¿Por qué abordar las políticas fiscales locales destinadas a promover las fuentes de energía renovables?”, dicho sector consume un porcentaje importante de energía en el tipo de municipios analizados. Sobre dicho sector actualmente no existen muchas medidas fiscales para incentivar el uso de energías renovables. La mayoría de ellas se aplica sobre los impuestos inmobiliarios. Abrir posibilidades en este marco, como aplicar beneficios tributarios en función de la contratación del consumo de electricidad y otras energías, la instalación de sistemas para el calentamiento del agua con energía solar, paneles fotovoltaicos, etc. parece interesante, tal y como se ha mencionado en los ejemplos de políticas fiscales ilustrados más abajo. Para que se pueda incidir de forma más profunda en la promoción de las energías renovables en dicho sector, las resoluciones de incidencia política no solo deben ir dirigidas a medias tributarias locales sino también a las del Estado y otros entes subnacionales. Por ejemplo, se puede incidir para que el Estado y otros entes subnacionales aprueben beneficios fiscales de los impuestos de renta y sociedades (que no suelen ser impuestos administrados por los municipios) en función de la adopción de medidas para incentivar uso energías renovables. Este tipo de incidencia puede ser importante si tenemos en cuenta que en ocasiones la cuota de algunos tributos municipales por su bajo importe no tendrá mucho efecto.

A la hora de elaborar el listado a que nos hemos referido más arriba, hay aspectos que se prevé que serán los objetivos más recurrentes de las acciones de incidencia política. En cuanto a las medidas tributarias, podemos encontrarnos con a) que los municipios solo tengan la capacidad para recaudar sus propios tributos y no para regularlos, b) que

puedan regular el contenido dentro de un marco muy estrecho y que se precise de autorización de otra administración, c) que solo se puedan establecer exenciones, bonificaciones, recargos, etc. dentro de un marco muy limitado que no contemple medidas medio ambientales. Sobre la imposición a los concesionarios del uso de energías procedentes de fuentes renovables, podemos encontrar que la legislación impide o dificulta la imposición de las medidas o que si bien se pueden imponer, se requiere de intervenciones externas muy fuertes e injustificadas.

Las dificultades citadas se deberían describir detalladamente en la lista así como los cambios en la legislación que se deberían realizar para remover dichas dificultades y habilitar los municipios a llevar a cabo las políticas fiscales en cuestión.

2. La elaboración de la resolución.

La propuesta de resolución deberá incluir el listado elaborado en el que se han priorizado las distintas medidas señalando a) la conveniencia de adoptar una medida, b) la concreción de la medida que se debería adoptar y/o la modificación de la legislación que se necesitaría para que el municipio la pueda implementar, c) quien debería adoptar la medida (el gobierno estatal, el regional, etc) o quien debería aprobar la modificación de la legislación que se necesitaría para que el municipio la pueda implementar.

3. Construcción del consenso.

Se debería emprender un proceso de negociación con todas las fuerzas políticas presentes en los órganos municipales, para determinar las prioridades dentro del listado y consensuar el contenido de la resolución. Se deberán elegir las más relevantes y procurando que no sean excesivas para no dispersar los esfuerzos.

4. Aprobación de la resolución.

Se procederá a la adopción de un acuerdo, en el que se requiera a los órganos que tengan la competencia para resolver las cuestiones planteadas, en solicitud de que se adopte esas medidas. Este acuerdo deberá ser motivado ampliamente y deberá tener el consenso más amplio posible.

5. Difusión del acuerdo.

Del acuerdo deberá darse amplia difusión tanto en los medios de comunicación como al resto de municipios del país y especialmente a los órganos representativos de los municipios tales como Federaciones o Asociaciones Nacionales o Regionales de municipios, solicitando que apoyen la medida y la incluyan en la agenda de negociación y diálogo con el Estado y las otras administraciones pertinentes.

PASO 14 REALIZACIÓN DE UNA CAMPAÑA DE DIFUSIÓN Y SENSIBILIZACIÓN SOBRE LA POLÍTICA FISCAL LOCAL APROBADA PARA LA PROMOCIÓN DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES.

La aplicación de las medidas fiscales adoptadas requiere informar previamente a los y las ciudadanos y ciudadanas, teniendo en cuenta que dicha campaña de difusión tiene también un carácter sensibilizador con respecto a la importancia de las fuentes de energía renovables.

Porque

Las medidas fiscales aprobadas tienen por objeto incrementar el uso de energías procedentes de fuentes renovables en el término municipal. Por lo tanto es esencial que se conozca no solo que es posible reducir el pago de algunos tributos o que si no adoptamos alguna medida tengamos que pagar más, lo importante es que se produzca una implicación personal, un cambio de actitudes y comportamientos a favor el uso de las fuentes de energía renovable.

En resume, para que los ciudadanos se acojan a las medidas fiscales aprobadas será necesario que las conozcan en detalle y conozcan los procedimientos para acogerse a las mismas. Asimismo, es importante que conozcan los motivos por los que se ha adoptado esa política y se impliquen al uso de las energías renovables más allá del beneficio fiscal inmediato.

Como

Una vez aprobadas, se efectuará la campaña de difusión de las medidas fiscales adoptadas. Se elaborará un documento que se distribuirá físicamente y también se colgará en la página web municipal, señalando todas y cada una de las medidas adoptadas, así como los formularios o documentos por los que solicitar acogerse a las mismas. En este documento se relacionarán todos los documentos que sea necesario para acogerse. Para el caso de que haya que solicitar acogerse en cada año, se establecerá un procedimiento sencillo para las renovaciones. Los documentos detallados se deberían acompañar por carteles y otras acciones con información básica basadas en las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

La campaña de difusión debería hacerse también en el caso de imposición a los concesionarios de medidas relacionadas con las energías renovables, tanto si se trasladan a los usuarios los aumentos de tarifa así como si eso supone un mayor gasto municipal. En este caso, como se aplicará automáticamente, se comunicará a los usuarios por cada una de las concesiones a las que afecte y en esta comunicación se señalará si el incremento es total o parcialmente a cargo del municipio o se traslada todo a los usuarios. Además, se debería difundir entre los ciudadanos/as las medidas impuestas

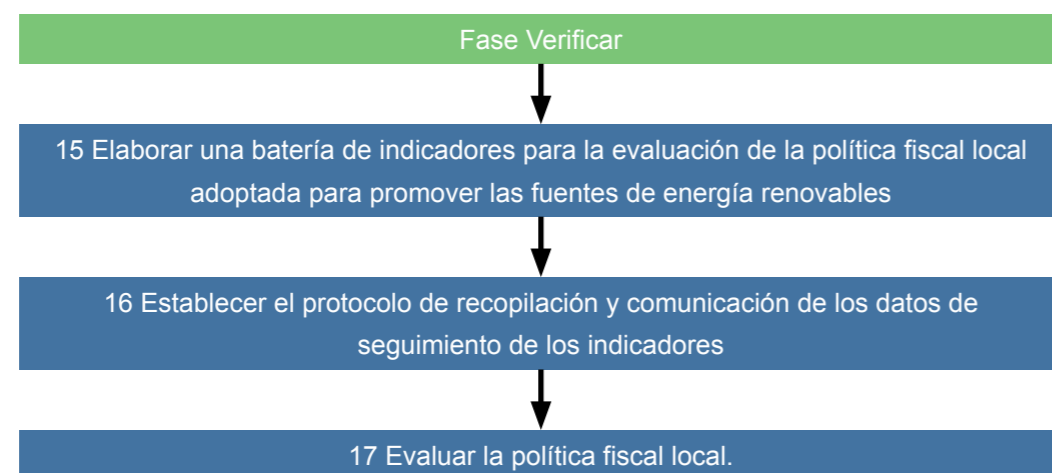
a los concesionarios para que se conozca el compromiso municipal con las energías renovables.

En todos los casos anteriores, es fundamental explicar muy claramente la finalidad de las medidas fiscales y los beneficios que puede suponer para el municipio, el país y el planeta, con el objetivo de desvincular las medidas de los eventuales efectos recaudatorios y de vincularlas claramente a los objetivos en términos de fomento de las fuentes de energía renovables.

Fase “Verificar”.

Durante la implantación de las medidas fiscales, es recomendable poner en marcha un dispositivo de monitoreo de las mismas que permita identificar las áreas de mejora y facilitar la posterior evaluación. En esta fase, explicamos los pasos a dar para ello.

FIGURA 12: FLUJOGRAMA DE LA FASE “VERIFICAR”.



PASO 15 ELABORAR UNA BATERÍA DE INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL LOCAL ADOPTADA PARA PROMOVER LAS FUENTES DE ENERGÍA RENOVABLES.

Una gestión pública moderna que busca el impacto en los sectores deseados adopta herramientas de evaluación y se somete a un escrutinio continuado de sus políticas públicas para facilitar su mejora continua. En cuanto a la evaluación de las políticas públicas se hablará más detenidamente en el “paso 17 Evaluar la política fiscal local”. No obstante, cabe adelantar que la definición de indicadores es esencial tanto para la evaluación así como para su monitoreo, facilitando la toma de decisiones para la mejora continua de las políticas públicas.

Porque

Si hemos adoptado una política fiscal con una finalidad concreta, hay que comprobar cuáles son sus efectos e impactos. Para ello es necesario establecer indicadores que nos den los insumos a partir de los cuales podamos evaluar las políticas y que nos den información sobre cuáles mejoras podemos integrar en las políticas fiscales adoptadas.

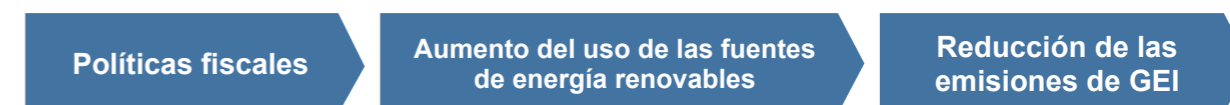
Como

Las políticas fiscales adoptadas son un medio para lograr un cambio. Para una correcta identificación de los indicadores más pertinentes, se recomienda recurrir a la metodología llamada “Teoría del cambio”. La teoría del cambio es una herramienta que nos ayuda a identificar las condiciones y las intervenciones que permiten lograr un efecto deseado (Taplin, D.H., Clark, H., 2012) y prevé la identificación y uso de indicadores de efecto (outcome) e impacto.

01. Definición de la teoría del cambio subyacente a las políticas fiscales municipales para la promoción de las energías renovables.

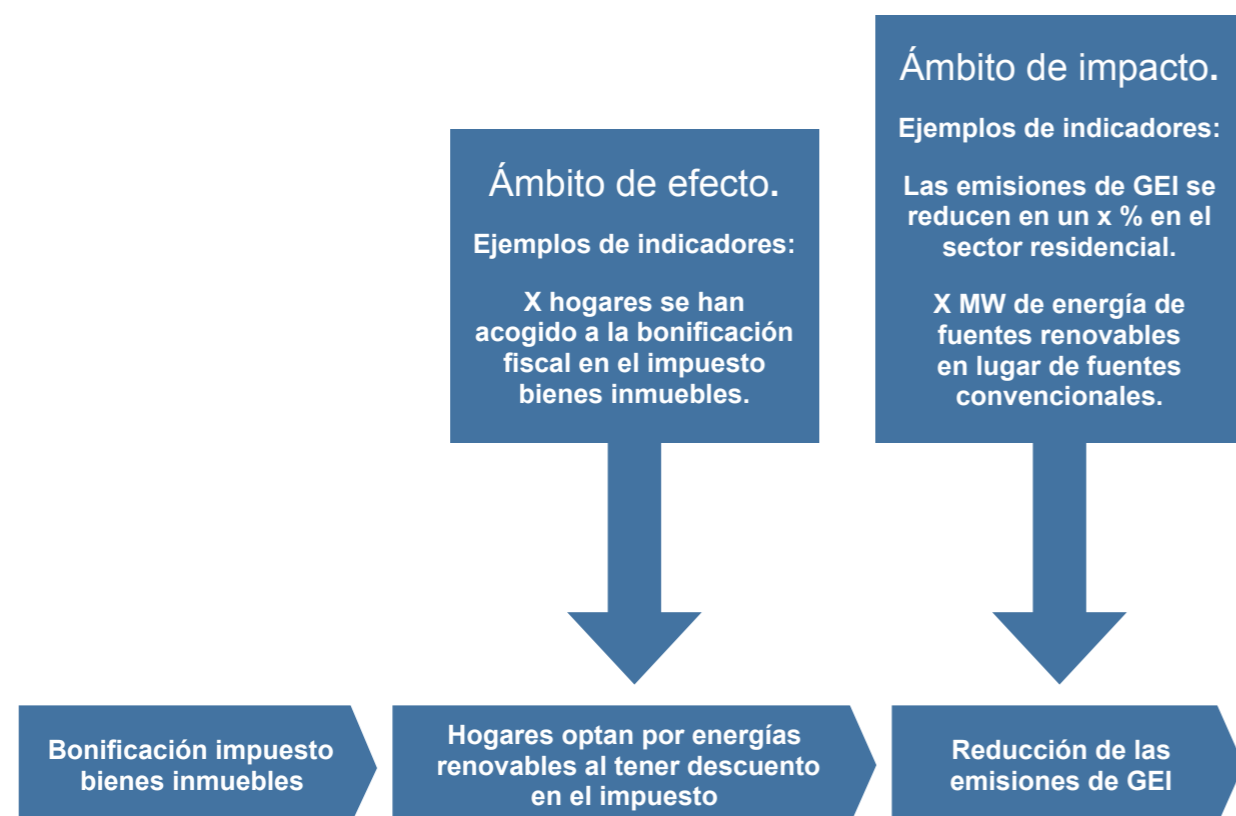
En líneas generales, el cambio que se pretende lograr se basa en la teoría de que la puesta en marcha de políticas fiscales locales favorecerá un aumento del uso de las fuentes de energía renovables, las cuales a su vez determinarán una reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero. Gráficamente, resumiríamos las líneas generales del cambio de la siguiente manera.

FIGURA 13: TEORÍA DEL CAMBIO. FASES GENERALES.



Dependiendo del tipo de políticas fiscales, se debería realizar una descripción más detallada de la teoría del cambio, a partir de los impactos esperados que se han descrito en el paso 6. Por ejemplo, si ofrecemos una bonificación en el impuesto de bienes inmuebles para los hogares que contraten energía de fuentes renovables, esperamos que muchos hogares opten por la bonificación al contratar energía de fuentes renovables y eso conlleve una reducción de las emisiones de GEI.

FIGURA 14: TEORÍA DEL CAMBIO. EJEMPLO DE FASES ESPECÍFICAS E INDICADORES.



Simplificando mucho la metodología de la teoría del cambio, una vez descrita la teoría del cambio subyacente a la política fiscal específica adoptada, podemos identificar un ámbito de efecto (outcomes) y otro de impacto, tal y como en la figura 12. Para cada uno de los dos es oportuno identificar unos indicadores que serán útiles para evaluar la política. En la figura 12, hemos incluido algunos ejemplos de indicadores de efecto y de impacto. A veces la diferencia entre efectos e impactos será sutil pero, sin profundizar en aspectos metodológicos, es importante que se midan ambos aspectos, es decir tanto el efecto más inmediato de la política fiscal así como su impacto a medio-largo plazo, vinculado al objetivo final que se pretende lograr. La variedad de indicadores es muy amplia porque es amplia la variedad de políticas fiscales que se pueden aplicar para promover las energías renovables. Por lo tanto, caso por caso, habrá que identificar los indicadores más pertinentes para medir los efectos y los impactos de la teoría del cambio subyacente a cada política fiscal.

A la hora de establecer los indicadores, es necesario que estos aporten datos relevantes y, además, que estos datos se puedan obtener mediante técnicas o procedimiento de los que disponga cada municipio. En este sentido, la recolección de los datos debe ser económica y técnicamente sencilla. Además, los indicadores se deben poder medir en plazos razonables para dar la posibilidad de mejorar tempestivamente las políticas fiscales implantadas. En resumen, los indicadores deben ser SMART (acrónimo de Specific,

Measurable, Achievable, Relevant y Time-based): específicos, medibles, alcanzables, realistas y en tiempo. Para su medición se buscarán los métodos más viables técnica y económicamente. Utilizando como ejemplo el indicador de impacto de la figura 12, la medición de la reducción de los GEI puede ser costosa al requerir de un inventario de emisiones. No obstante, si contamos con los datos de los hogares que se han acogido a las bonificaciones, podemos calcular los MWh y de ahí la reducción de las emisiones.

Es esencial que para cada indicador se cuantifique el valor esperado, es decir lo que se pretende lograr con la implementación de las políticas. Además, es necesario especificar el método de medición y cálculo. En la siguiente figura, resumimos los elementos que se deberían describir para cada indicador. Dichos elementos se complementarán con los previstos por el siguiente paso.

FIGURA 15: CUADRO RESUME DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS INDICADORES.

Indicador	Unidad de medida	Fórmula de cálculo (si procede)	Meta a alcanzar

PASO 16 ESTABLECER EL PROTOCOLO DE RECOPIACIÓN Y COMUNICACIÓN DE LOS DATOS DE SEGUIMIENTO DE LOS INDICADORES.

Una vez definidos los indicadores que se medirán (paso 15), se establecerá un protocolo en el municipio para recopilar y comunicar la información necesaria para medir dichos indicadores.

El protocolo de recopilación es de suma importancia, no solo para la finalidad inicial del presente manual, sino también porque numerosas declaraciones internacionales, singularmente la Agenda 2030 de desarrollo sostenible así como el Acuerdo de Paris, han establecido metas a alcanzar a nivel mundial y obligan los estados a rendir cuentas sobre los avances a nivel nacional. En este sentido, el protocolo puede tener una parte relativa a la comunicación interna y otra con la comunicación externa.

Porque

Los indicadores requieren de un seguimiento y medición frecuente que no debería ser asignada a recursos externos al municipio. Al contrario, en el municipio se debería impli-

car el personal más adecuado para que incorpore a sus procedimientos de trabajo también la recopilación de la información necesaria para el seguimiento de los indicadores establecidos. Para ello, es necesario describir claramente el protocolo de recopilación y comunicación de los datos.

Como

A continuación describimos las principales acciones para establecer el protocolo. Se recomienda que el protocolo se describa usando el cuadro de la figura 16 así como con un flujograma, en el cual se especifiquen las acciones de forma muy gráfica, el responsable de cada acción y su periodicidad.

01. Identificar los recopiladores de la información.

Una vez identificados los indicadores necesarios, para cada uno de ellos se describirá cómo se mide, identificando claramente los datos necesarios y sus fuentes así como la frecuencia de la medición. En base al tipo de datos y fuentes se identificarán los técnicos del municipio que pueden generar o conocen estos datos. A partir de la tabla de la figura 15, se añadirán los siguientes campos:

- Técnico municipal encargado de la recopilación de la información.
- Periodicidad de la recopilación de la información.

FIGURA 16: CUADRO RESUME DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS INDICADORES Y SU MEDICIÓN.

Indicador	Unidad de medida	Fórmula de cálculo (si procede)	Meta a alcanzar	Técnico municipal encargado	Periodicidad de la recopilación de la información

02. Definir formatos internos para la recopilación y sistematización de la información.

Para facilitar la tarea de los técnicos encargados y para asegurar que la información se provea de forma homogénea, se generarán cuantos formatos sea necesario para recopilar la información y para procesarla, en el caso en que los indicadores requieran realizar cálculos o interpretaciones de los datos. Dichos formatos deberían ser digitales para simplificar al máximo la tarea del técnico.

03. Definir los flujos de comunicación interna de los datos.

La información, una vez recopilada en los formularios adecuados, deberá ser transmitida a las personas encargadas del seguimiento de la política fiscal aplicada. Se recomienda que el técnico encargado de la recopilación transmita la información, al menos, a los responsables políticos y técnicos identificados en el paso 0. Dichos responsables valorarán los datos y podrán así tomar decisiones sobre las medidas fiscales adoptadas si se detectaran desviaciones respecto a los fines de las mismas.

04. Definir la comunicación externa de los datos.

Los responsables políticos y técnicos a cargo de las políticas fiscales deberían contemplar la publicación de las mediciones de los indicadores.

En primer lugar, la publicación de dichos datos es un ejercicio de transparencia. El ejercicio de transparencia de las acciones públicas las acerca a los ciudadanos que las financian y les otorga legitimidad. Los ciudadanos necesitan saber, no sólo en qué se gasta su dinero, sino también qué resultados y qué impactos se producen con ese gasto. Mediante el proceso de evaluación se produce un proceso continuo de aprendizaje, mejora y transparencia ante la sociedad de las acciones del sector público. Esta imagen de servicio, además de considerarse un derecho democrático, tiene un valor positivo per sé, más allá de los resultados (Merino-Cuesta, 2010, 21). Este ejercicio de transparencia tiene un valor añadido adicional, es decir el papel sensibilizador, ya que las políticas fiscales promovidas procuran aumentar el uso de energía de fuentes renovables.

En segundo lugar, tal y como se ha adelantado, los datos generados son relevantes para otros niveles del estado e inclusive para organizaciones internacionales, en el marco de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible y del Acuerdo de Paris. El municipio puede vincularse a los protocolos nacionales de recopilación de datos relacionados con estos acuerdos internacionales para proveer la información pertinente.

PASO 17 EVALUAR LA POLÍTICA FISCAL LOCAL.

La evaluación de políticas públicas apunta a un nuevo tipo de control político-democrático en consonancia con los principios de la Nueva Gobernanza: responsabilidad, transparencia y participación. Esta nueva forma de gobernar se apoya en modelos de gestión pública, que persiguen mayor eficacia y eficiencia del sector público en sus diferentes niveles de gobierno, estratégico y operativo. Estos niveles se complementan, pero la lógica para su valoración no es exactamente la misma (...) en este sentido para mejorar la capacidad de formular políticas públicas de orden superior y para valorarlas es nece-

sario trascender las nociones convencionales de “eficiencia” y “eficacia” (no obstante su importancia) y valorar “la capacidad de influir sobre el futuro en la dirección deseada” (“enlightenment”) y de profundizar o no en la calidad democrática. Esa es la esencia de la evaluación de las políticas públicas (Merino-Cuesta, 2010, 19).

Porque

En la implementación de las políticas fiscales adoptadas, en algunos casos novedosas en otros casos réplicas de experiencias ya existentes, pueden emerger limitaciones o desviaciones que, por muy cuidadoso que haya sido el proceso de diseño de la política, impidan la efectiva promoción de las fuentes de energía renovables o afecten otros aspectos de las medidas fiscales implantadas.

La evaluación de las políticas después de un período de implementación es la mejor manera para identificar las áreas de mejora. Además, la eventual publicación de los resultados de la evaluación es un ejercicio de transparencia que acerca el/la ciudadano/a a la administración pública y tiene un fin de sensibilización, al promover implícitamente el compromiso ciudadano con las energías renovables.

Como

La bibliografía existente sobre evaluación de políticas públicas es muy extensa, por lo que el presente paso no pretende ser un resumen exhaustivo de las opciones metodológicas existentes en la materia. Además, hay que considerar que los municipios suelen tener recursos limitados, sobre todo para implementar medidas, como la evaluación de políticas públicas, que aún son novedosas y poco comunes en muchos contextos. Por ello, a continuación sugerimos unos pasos para una evaluación sencilla y realizable con recursos internos de las políticas fiscales adoptadas, vinculando dicha evaluación a los indicadores que se han identificado y monitoreado en los pasos 15 y 16.

01. Diseño de la evaluación.

La evaluación que proponemos pretende reforzar una cultura de gestión pública orientada a resultados, el aprendizaje y la toma de decisiones políticas basada en evidencias. Para ello, lo más adecuado es delinear una evaluación de resultados que recopile información útil dirigida a los políticos y directivos locales para fomentar la mejora continua de las políticas públicas fiscales implementadas. Asimismo, la información debería ser útil para el público en general para conocer los resultados de dichas políticas públicas (UNDP, 2009).

El diseño de la evaluación deberá empezar por la selección de los de criterios y las preguntas de evaluación. Los criterios son los aspectos de las políticas públicas que se valorarán y las preguntas nos permitirán concretar lo que queremos saber para cada criterio seleccionado.

En la definición de los criterios, recomendamos tener en cuenta el enfoque con el cual se seleccionaron en el paso 15 los indicadores para el monitoreo de las políticas pública. Además, para poder realizar una evaluación sencilla, se deberán formular preguntas que se puedan responder con información fácil de recolectar con recursos internos, tanto la información prevista por los indicadores citados y sus protocolos de seguimiento como la información adicional.

A la hora de seleccionar los indicadores (paso 15), se debería de haber analizado las fases de la teoría del cambio relacionadas con los efectos (outcomes) e impactos de las políticas fiscales. Coherentemente con ello, recomendamos incluir como criterios de evaluación la eficacia y el impacto, cuyas preguntas harán referencia a los indicadores ya seleccionados, facilitando así la evaluación.

Además de estos dos criterios, se considera importante analizar la eficiencia de las políticas fiscales, es decir la relación entre los recursos empleados y los resultados obtenidos. Ya que se están evaluando políticas fiscales, este criterio es interesante para analizar la reducción de ingresos o el aumento de gasto en relación con los resultados obtenido en cuanto a aumento de las fuentes de energía renovables en los municipios beneficiarios.

Finalmente, hay que considerar que estamos analizando políticas públicas y que analizar solo criterios como la eficiencia, la eficacia y el impacto puede excluir criterios importantes. Si aceptamos los principios del buen gobierno identificados por la Unión Europea (EC, 2001), se debería valorar la inclusión de algún criterio de evaluación que haga referencia a ellos. En particular, entre los principios enumerados por la Unión Europea (EC, 2001, 10), la participación destaca por su pertinencia, por lo que se debería considerar la posibilidad de incluirla como criterio de evaluación adicional.

La selección de los criterios debería ser realizada por el directivo técnico asignado en el paso 0 al desarrollo de las políticas fiscales, con la participación del responsable político. Una vez seleccionados los criterios, se pasa a definir las preguntas y su relación con los indicadores. Para simplificar el proceso, en la figura 13 resumimos los elementos básicos de la evaluación. Para diseñar la evaluación se puede usar esta tabla, sin perjuicio de que los municipios que tengan las capacidades para ello puedan llevar a cabo diseños y procesos de evaluación mucho más completos del que proponemos, que es un esquema muy básico y seguramente incompleto.

FIGURA 17: DISEÑO DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS FISCALES.

Criterio	Descripción	Preguntas	Indicadores relacionados
Eficacia	Analiza el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal implementada. Se centra, en particular, en el ámbito de los efectos (outcomes) de la teoría del cambio descrita en el paso 15.	<p>¿Se han alcanzados los resultados previstos por la política fiscal?</p> <p>¿Se han alcanzados otros efectos no previstos?</p> <p>¿Hubo dificultades en alcanzar los resultados?</p>	<p>Los que se hayan identificado en el paso 15, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> Número de hogares que se han acogido a la bonificación fiscal en el impuesto bienes inmuebles.
Impacto	Analiza los resultados de medio largo plazo derivados de los efectos del proyecto. Se centra en el ámbito de los impactos de la teoría del cambio descrita en el paso 15.	<p>¿Se han alcanzado los impactos en términos de aumento de las fuentes de energía renovables?</p> <p>¿Se han alcanzado los impactos en términos de reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero?</p>	<p>Los que se hayan identificado en el paso 15, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> Las emisiones de GEI se reducen en un x % en el sector residencial. Número de MWh de energía de fuentes renovables en lugar de fuentes convencionales.
Eficiencia	Ya que estamos analizando políticas que afectan a ingresos y gastos municipales, es pertinente analizar la relación entre los resultados obtenidos y los menores ingresos/ mayores gastos.	¿Es eficiente la transformación de los recursos en resultados?	<p>Si bien en el paso 15 no hemos sugerido indicadores de eficiencia, llegados a la evaluación es importante analizar la reducción de ingresos y el incremento de gastos que las políticas hayan supuesto para el municipio. Se pondrán en relación con los resultados obtenidos, en particular en términos de impacto. Por ejemplo, se medirá:</p> <ul style="list-style-type: none"> el coste de cada MWh que se ha conseguido que pase a energías renovables.
Participación	Teniendo en cuenta el carácter participativo de la presente metodología y de que se pretende hacer de la evaluación una herramienta para la gobernanza, se sugiere analizar la política fiscal desde el prisma de la participación.	<p>¿Las/los ciudadanos han participado en el diseño de las políticas fiscales?</p> <p>¿El diseño de las políticas fiscales ha tenido en cuenta las aportaciones ciudadanas?</p>	<p>Si bien en el paso 15 no hemos sugerido indicadores de participación, se sugiere añadir indicadores de fácil medición:</p> <ul style="list-style-type: none"> Número de sugerencias ciudadanas incorporados a las políticas a raíz del proceso descrito en los pasos 7, 8 y 9.
Otros a definir por cada municipio.

02. Elaboración de la evaluación.

Una vez realizado el diseño de la evaluación, el responsable técnico de la política fiscal recopilará la información necesaria para medir los indicadores señalados en la figura 13. Para cada criterio se puede elaborar una argumentación narrativa de los resultados de la evaluación, que facilite su interpretación.

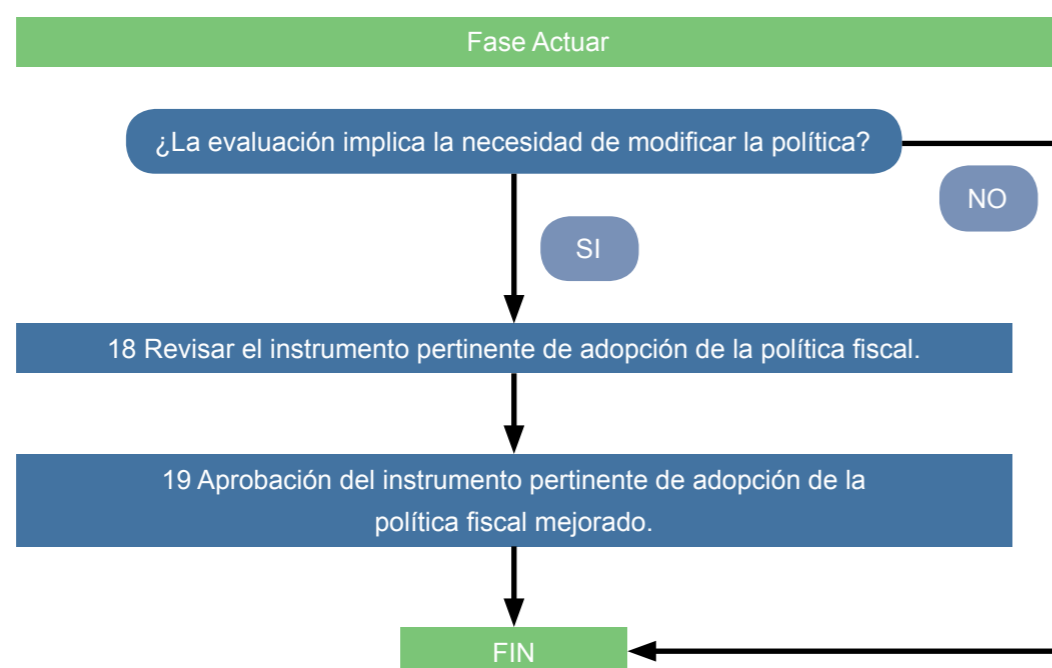
03. Difusión interna y externa de la evaluación.

La evaluación será dirigida al político responsable de la política fiscal implantada, que la analizará con los técnicos pertinentes. Además, los responsables políticos deberían considerar la posibilidad de publicar los aspectos más relevantes de la evaluación. En particular, los indicadores de eficacia, impacto y participación deberían ser objeto de una campaña de difusión a través de los medios a disposición del municipio.

Fase “Actuar”.

Una vez implantada y evaluada la política fiscal, se cuenta con la información necesaria para identificar las áreas de mejora y aportar modificaciones de las medidas fiscales adoptadas, con el fin de mejorar su impacto.

FIGURA 18: FLUJOGRAMA DE LA FASE “ACTUAR”.



PASO 18 REVISAR EL INSTRUMENTO PERTINENTE DE ADOPCIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL.

Porque

El ejercicio de evaluación de las políticas públicas sería inútil si no se tomaran las medidas necesarias para mejorar aquellos aspectos que resulten peor valorados. De acuerdo a un enfoque que procura la mejora continua de las políticas públicas, este paso responde a la necesidad de incorporar mejoras a las políticas fiscales implantadas.

Como

Los responsables técnicos y políticos de la política fiscal implementada deberán analizar detenidamente la evaluación y extraer medidas para su mejora.

Un desempeño inferior a lo previsto en cuanto al impacto debería llevar necesariamente a una revisión de la política fiscal para la promoción de las energías renovables. Si la evaluación detectara problemas en otros criterios, se considerarán detalladamente y singularmente las áreas de mejora.

En particular, para cada problema detectado por la evaluación, que denominamos “área de mejora”, se propondrán acciones para resolver dichas incidencias. Dichas soluciones pueden implicar una modificación de las políticas fiscales implantadas o pueden prever medidas que no afectan necesariamente a dichas políticas, sino inciden en otros ámbitos. Por ejemplo, si se detectara una escasa participación, se tomarán medidas correctivas de cara a las próximas formulaciones participativas de políticas públicas.

Una vez identificadas las áreas de mejora, estas se describirán y se priorizarán. Para ello, en general se recomienda dar prioridad a las acciones que abordan problemas de impacto. Además, si las mejoras requieren un cambio en la política fiscal aprobada, es importante considerar los criterios de carácter político, en particular los que ya describimos en el paso 9:

- La capacidad política para poder adoptar cada medida, en función de la mayoría que ostente en los órganos representativos.
- La coherencia de las políticas fiscales priorizadas con el programa electoral así como con el acuerdo adoptado en el paso 0.

En general, los criterios de priorización variarán mucho de acuerdo a las coyunturas específicas de cada municipio. El ejercicio de priorización debería ser realizado en conjunto por el responsable técnico y político y, en caso de dificultades en lograr consenso, se pueden adaptar y utilizar las matrices para la definición participativa de los criterios de priorización, que ya hemos descritos en el paso 4.

PASO 19 APROBACIÓN DEL INSTRUMENTO PERTINENTE DE ADOPCIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL MODIFICADA.

Una vez definidas las áreas de mejora, se deberán tomar las medidas necesarias para incorporarlas a las políticas fiscales implantadas o a otros ámbitos relacionados con ellas.

Porque

Las áreas de mejora detectadas se deberán formalizar para hacerlas efectivas.

Como

Una vez descritas y priorizadas las áreas de mejora en el paso 18, será posible llevar a cabo las acciones necesarias para su formalización. Dicho proceso dependerá del tipo de mejoras adoptadas. Si las mejoras detectadas requieren la modificación del instrumento

de aprobación o la aprobación de nuevas medidas incluidas en nuevos instrumentos de aprobación, remitimos a la descripción de los pasos 10 y 11. Dependiendo del ordenamiento jurídico de cada país, para modificaciones menores posiblemente no es necesaria la aprobación por parte del órgano de gobierno, lo que facilitaría el proceso de mejora de la política fiscal.

Una vez aprobadas las modificaciones el ciclo no termina. Como la mayoría de herramientas de mejora continua, la presente metodología tiene una lógica circular. Por lo tanto, una vez aprobadas las mejoras, el proceso no termina sino continúa con la implantación de las mejoras y, después de un plazo razonable, con una nueva evaluación. El monitoreo de los indicadores y la evaluación periódica dará la posibilidad de realizar nuevas mejoras, a la luz también de los cambios de contexto.

Ejemplos de políticas fiscales locales para la promoción de las fuentes de energía renovables.

El abanico de políticas fiscales para promover las fuentes de energía renovables que los municipios pueden poner en marcha depende fundamentalmente del marco legal vigente en cada país, en particular de la capacidad del municipio de aprobar nuevos impuestos y/o modificar los existentes, así como de modificar unilateralmente las condiciones de las tasas y de las concesiones.

Otra dificultad es la identificación de qué medidas fiscales se pueden poner en marcha para incidir en las fuentes de energía renovables. Para ello, a continuación hemos considerado los tipos de impuestos, tasas y concesiones que los municipios suelen tener y para cada uno de ellos, hemos puesto algunos ejemplos de medidas que favorecen las fuentes de energía renovables. En algunos casos se trata de medidas ya aplicadas por algunos municipios, en otros casos son ideas de medidas de interés que se podrían aplicar (estas son en su mayoría fruto de una reflexión sobre sectores que están emergiendo ahora como ámbitos de interés).

FIGURA 19: EJEMPLO DE MEDIDAS FISCALES.

Ejemplos relacionados con las **tasas para licencia de obras**.

Reducciones de la tasa si las obras incluyen la instalación de fuentes de energía renovables propias o si el propietario contrata un suministro eléctrico que provee energía renovable.

Ejemplos relacionados con los **impuestos sobre la renta**.

En los países en que el municipio reciba una parte de los impuestos sobre la renta, prever deducciones en caso de contar con fuentes de energía renovables propias o si contrata un suministro eléctrico que provee energía renovable.

Ejemplos relacionados con los **impuestos sobre actividades económicas**.

Reducciones del impuesto para empresas de producción de energía de fuentes renovable.

Reducciones del impuesto si la empresa cuenta con fuentes de energía renovables propias o si contrata un suministro eléctrico que provee energía renovable, considerando también las empresas agrícolas.

Gravar las empresas que no utilicen energías renovables con recargos adicionales en el impuesto.

Ejemplos relacionados con la **movilidad sostenible**.

En muchos municipios se están ampliando los servicios de car sharing, en general, a través de la colaboración público privada. Se puede intervenir en la concesión de las empresas que prestan el servicio para que usen coches eléctricos y puntos de recargas con energía de fuentes renovables.

Los municipios pueden ampliar los puntos de recarga de autos eléctricas mediante concesiones que incluyan el suministro eléctrico de fuentes renovables. De esta manera, promoverán un cambio en el modelo de transporte privado y comercial.

Ejemplos relacionados con **otras concesiones de servicios**.

Parking: intervenir en la concesión de las empresas que prestan el servicio para practicar descuentos en el canon si la empresa asegura que los parkings tienen suministros eléctricos de fuentes renovables o fuentes propias de energía renovables.

Ejemplos relacionados con la **provisión de agua potable vía colaboración público privada**.

Se puede intervenir en la concesión de las empresas que prestan el servicio para practicar descuentos en el canon si la empresa asegura que las instalaciones del sistema de agua cuentan con fuentes de energía renovables o garantizan que el suministro eléctrico es de fuentes de energía renovables.

Ejemplos relacionados con las **tasas de uso u ocupación de suelo público**:

Las terrazas de los bares y muchas otras actividades ocupan suelo público y suelen pagar una tasa por ello. Se pueden otorgar bonificaciones en la tasas de uso de suelo público a los establecimientos que cuenten con fuentes de energía renovables propias o que contraten un suministro eléctrico que provee energía renovable.

Las compañías suministradoras de energía merecen una referencia específica ya que ocupan gran cantidad de espacios públicos, por los que de una u otra manera contribuyen mediante el pago de tasas u otras figuras de los municipios. Es posible establecer alguna bonificación en estos pagos para las compañías que otorguen exenciones o bonificaciones importantes a personas o familias en riesgo de exclusión social y a familias monoparentales de rentas bajas con una mujer al frente, o a compañías que suministren energías de fuentes renovables.

Ejemplos relacionados con los **impuestos sobre la propiedad de bienes inmuebles**.

Reducciones del impuesto si el propietario de la vivienda cuenta con fuentes de energía renovables propias o si contrata un suministro eléctrico que provee energía renovable. Dichas bonificaciones pueden ser mayores en caso de personas o familias en riesgo de exclusión social y a familias monoparentales de rentas bajas con una mujer al frente.

Reducciones del impuesto si el propietario del terreno agrícola cuenta con fuentes de energía renovables propias o si contrata un suministro eléctrico que provee energía renovable.

Conclusión.

En los municipios rurales y en las islas, los sectores difusos, en particular los edificios y el equipamiento del sector terciario, el sector residencial y el transporte privado y comercial, son los sectores que consumen más energía. Un porcentaje muy bajo de la energía consumida por estos sectores procede de fuentes renovables, contribuyendo a que dichos sectores sean los responsables de gran parte de las emisiones de gases de efecto invernadero en los municipios rurales y en las islas.

Para transformar esta situación, los municipios tienen un rol muy importante y, entre las posibles alternativas que éstos tienen a disposición para promover las fuentes de energía renovables, destacan las políticas fiscales, ya que los impuestos, tasas y los otros ingresos fiscales municipales afectan precisamente los sectores señalados en el párrafo anterior.

La diversidad de los ordenamientos jurídicos vigentes en los distintos países no permite la elaboración de una guía metodológica de alcance internacional que aborde exhaustivamente los aspectos específicos de la fiscalidad local y de la promoción de las fuentes de energía renovables. De otro punto de vista, dicha diversidad supone una oportunidad para el aprendizaje, el benchmarking y el intercambio de experiencias entre municipios de una región, la mediterránea, que presenta muchos puntos en común.

El presente manual procura aprovechar dicha oportunidad, estableciendo en 20 pasos una guía metodológica que, sin pretensión de exhaustividad, ayude los/las responsables políticos/as y técnicos/as a planificar e implementar adecuadamente políticas fiscales que puedan promover eficazmente y de forma sostenible las fuentes de energía renovables.

La metodología pone mucho énfasis en la fase de planificación, porque el conocimiento previo del contexto es esencial para diseñar políticas eficaces. Es importante conocer el contexto externo para poder identificar los sectores y subsectores que inciden más en el consumo energético y en las emisiones de gases de efecto invernadero. Actuando en dichos sectores, será posible modificar con menor esfuerzo las tendencias en cuanto a emisiones de gases de efecto invernadero y a uso de fuentes de energía renovables.

Asimismo, es importante conocer el contexto externo del punto de vista legal, para evitar que se diseñen o planteen medidas fiscales no compatibles con los márgenes de autonomía de los municipios. Finalmente, analizar el contexto interno de los municipios es fundamental para planear medidas fiscales que sean sostenibles, en particular, del punto de vista económico. En un contexto de rígidas restricciones presupuestarias, ese aspecto es esencial.

La metodología seleccionada no es neutra y apunta a un modelo de gestión pública moderna, de calidad y que contribuya a la buena gobernanza. Seleccionar un modelo de mejora continua pretende implantar procesos de trabajo que contribuyan a mejorar la calidad de las políticas públicas locales, inculcando una cultura de la excelencia en la administración pública. La atención a temas transversales, como la equidad de género y la inclusión social, refuerza la coherencia de las políticas públicas y la visión integral del municipio. Finalmente, los pasos de la metodología dedicados a la participación e interacción con los y las ciudadanos/as pretenden reforzar la legitimidad de las políticas públicas.

Más allá de la participación ciudadana en el diseño de las políticas propiciada por la metodología, cabe destacar que las políticas fiscales locales, al aplicarse a la práctica totalidad de los y las ciudadanos/, permiten implicar directamente las personas en la promoción de las fuentes de energía renovables, sensibilizándoles y orientando sus comportamientos hacia modelos más sostenibles. Es este impacto implícito de las políticas fiscales locales uno de sus mayores valores añadidos: solo mediante la implicación de los y las ciudadanos/as y de las empresas será posible introducir las fuentes de energía renovables en los sectores difusos y mitigar el cambio climático.

Glosario.

ANATOLIKI: Development agency of eastern Thessaloniki's local authorities – center for the development of human resources and the support of local economy.

ANCI Lazio: Asociación de municipios italiano-región Lazio.

CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

CEA: Cyprus energy agency.

COP: Conferencias de las Partes.

EUROSTAT: statistical office of the European Union.

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

FVMP: Federación Valenciana de Municipios y Provincias.

GEI: gases de efecto invernadero.

ICLEI: Local Governments for Sustainability.

IAP: Instrumento de Ayuda de Preadhesión.

IER: inventario de emisiones de referencia.

LAU: Local Administrative Units.

MIEMA: Malta Intelligent Energy Management Agency.

MUSOL: la Fundación MUSOL, Municipalistas por la solidaridad y el fortalecimiento institucional.

NNUU: Naciones Unidas.

NAZCA: Zona de actores no estatales para la acción climática.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.

PdA: Pacto de Alcaldes para el Clima y la energía.

PAES: Pacto de Alcaldes para el Clima y la energía (PdA) y ha redactado el Plan de Acción para la energía sostenible.

PACES: Planes de Acción para el Clima y la Energía Sostenible.

PDCA: Plan, Do, Check, Act o Ciclo de Deming.

PPP: Public Private Partnership.

REGEA: North-West Croatia Regional Energy Agency.

ZRMK: Building and Civil Engineering Institute.

Bibliografía.

Bernal, J.. (2013). *Ciclo PDCA (Planificar, Hacer, Verificar y Actuar): El círculo de Deming de mejora continua*. Grupo PDCA Home

Bou, J.C. (2014). *Metodologías de mejora continua*. Castellon: Universitat Jaume I

Camisón, C. Z., Cruz, S. R., González, T. F. (2006). *Gestión de la calidad: Conceptos, enfoques, modelos y sistemas*. Madrid: Pearson Educación.

Comisión Europea. (2013). *LIBRO VERDE. Un marco para las políticas de clima y energía en 2030 (COM(2013) 169 final)*. Bruxelles: Comisión Europea.

European Commission EC. (2001). *European Governance – A white paper COM(2001) 428*. Brussels: European Commission.

EUROSTAT. (2012). *Correspondence table Degree of Urbanisation (DEGURBA) - Local Administrative Units*. Luxembourg: EUROSTAT.

EUROSTAT (2016). *NATIONAL STRUCTURES (EU-28) - Correspondence table*. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/national-structures-eu> (consultada el 28 de febrero de 2017).

ICLEI. (2015). *LGMA Constituency Interprets the Paris Agreement*. <http://www.iclei.org/details/article/igma-constituency-interprets-the-draft-paris-outcome.html> (consultada el 28 de febrero de 2017).

Filippi, F. (2016). *Cambio Climático y Desarrollo. Implicaciones del Cambio Climático en la Cooperación para el Desarrollo*. Valencia: Fundación MUSOL.

Filippi, F. (2016b). *Gestión de la calidad y calidad de la democracia: coincidencias y sinergias entre la gestión de la calidad total y la gobernanza*. Madrid: Consejo General de COSITAL y Cositalnetwork.

Oxfam. (2014). *AJUSTAR LA LENTE Fiscalidad desde un enfoque de género: metodología de análisis*. Oxford: Oxfam International.

Lustig, N. (2011). *Commitment to Equity Assessment (CEQ). A Diagnostic Framework to Assess Governments Fiscal Policies Handbook*. New Orleans: Tulane University, Department of Economics. [Working Paper 1119].

Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente-MAPAMA. (2016). *Sectores difusos. Situación actual y objetivos*. Madrid: Gobierno de España.

Merino-Cuesta, M., Ruíz Martínez, A. (2010). *FUNDAMENTOS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS*. Madrid: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicio.

Naciones Unidas. (2015). *Proyecto de resolución remitido a la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 por la Asamblea General en su sexagésimo noveno período de sesiones Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. New York: Asamblea General Naciones Unidas.

OCDE. (2014). *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. De la reforma administrativa a la mejora continua. Resumen ejecutivo*. Madrid: instituto nacional de administración pública.

Owen, K. et Al..(2011). *The Magenta Book Guidance for evaluation*. London: HM Treasury.

Ruiz Garijo, M. (2013). *Políticas Fiscales discriminatorias desde una perspectiva de género. Análisis crítico Fiscal Policies discriminatory gender perspective. Critical analysis*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos.

Taplin, D.H., Clark, H.. (2012). *Theory,of,Change,Basics A PRIMER ON THEORY OF CHANGE*. New York: ActKnowledge.

UNDO, (2009). *HANDBOOK ON PLANNING, MONITORING AND EVALUATING FOR DEVELOPMENT RESULTS*. New York: United Nations Development Programme.

