Resumen

El sector público local tiene ante sí retos pendientes desde hace mucho tiempo. Dos de los más fundamentales son el atomizado mapa de municipios y la indefinición de las competencias. Otras cuestiones adicionales en la agenda son las derivadas de las nuevas reglas fiscales, en vigor desde 2024, cuya adaptación interna sigue pendiente. En el trabajo se analizan estos asuntos, sugiriendo algunas propuestas de mejora.

Palabras clave: sector público local, mapa municipal, competencias, reglas fiscales.

Abstract

Local government in Spain has long faced pending challenges. Two very fundamental ones are the fragmented map of municipalities and the lack of definition of responsibilities. Other additional issues on the agenda are those arising from the new fiscal rules, in force since 2024, whose internal adaptation is still pending. The paper analyses these issues, suggesting some proposals for improvement.

Keywords: local government, map of municipalities, responsibilities, fiscal rules.

JEL classification: H72, H74, H77.

RETOS CONSABIDOS Y ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL SECTOR PÚBLICO LOCAL

Javier SUÁREZ PANDIELLO Roberto FERNÁNDEZ LLERA (*)

Universidad de Oviedo y Asociación Iberoamericana de Financiación Local (Aifil)

I. INTRODUCCIÓN

N 2024 seguían pendientes de reforma la tributación municipal, el sistema de transferencias y el marco competencial de las entidades locales (EE. LL.). Además, como elefante en la habitación, la revisión de una planta municipal que se fijó en la primera mitad del siglo XIX y que ha experimentado mínimas variaciones. De igual modo, las nuevas reglas fiscales europeas siguen esperando su adaptación a un marco con varios niveles de gobierno, mediante un renovado pacto interno de estabilidad.

El presente trabajo pasa revista a varias cuestiones del sector público local, anotando debilidades, indicando fortalezas y sugiriendo líneas de mejora, basadas en la propia investigación y en la experiencia acumulada. En la sección segunda se analiza el mapa municipal como gran cuestión pendiente. La tercera sección analiza el estado del marco competencial, la sección cuarta avanza algunas ideas sobre un renovado pacto interno de estabilidad desde una óptica de autonomía local y la quinta recopila los principales retos de reforma financiera. Una última sección concluve. Se llama la atención sobre la brevedad del epígrafe específico sobre la tributación municipal y el sistema de transferencias, no por carecer de importancia –más bien

todo lo contrario—, sino porque juzgamos válida la remisión al informe aprobado en 2017 por la Comisión de expertos sobre la revisión del modelo de financiación local (VV. AA., 2018), dada su vigencia y también por pura economía expositiva.

II. EN EL PRINCIPIO FUE EL MAPA: ¿Y EN EL FUTURO?

El establecimiento de unos esquemas de gestión equilibrados para las EE. LL. en el conjunto de las Administraciones públicas pasa por definir con un cierto nivel de claridad su marco de responsabilidades, la relación entre las competencias asumidas de iure y de facto y los instrumentos de financiación. Como economistas, podemos analizar este asunto tanto desde el lado de la oferta, como desde el de la demanda.

El análisis de oferta implica examinar si la organización administrativa existente permite asumir con garantías la cobertura de las necesidades ciudadanas desde la proximidad y siempre ejerciendo el principio de autonomía local.

La Constitución española reconoce en su artículo 137 la autonomía de las EE. LL. y las comunidades autónomas (CC. AA.), que se confirma en el artículo 140, al consagrar que «la Constitución garantiza la autonomía

de los municipios». La autonomía de las partes se presenta así como la clave de bóveda sobre la que se debería edificar todo proceso de gestión descentralizada de los asuntos públicos, aunque el término en sí mismo no es del todo preciso y resulta conveniente matizar o concretar un poco más el alcance de algo tan manido como vilipendiado.

En este sentido, cabe indicar que la Carta Europea de Autonomía Local (1) la define en su artículo tercero como «el derecho y la capacidad efectiva para las entidades locales de regular y administrar, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de su población, una parte importante de los asuntos públicos». Esta amplia definición sique pecando de inconcreción y, por ello, ha dado origen a un intenso debate académico y político sobre su alcance, garantías y limitaciones (López y Arroyo, 2022).

En la práctica, se distinguen tres componentes al hablar de autonomía. En primer lugar, la autonomía es, por encima de todo, un concepto político, en virtud del cual los Gobiernos locales detentadores de esta potestad son competentes para ordenar sus prioridades y enfatizar el grado de ahínco con el que dan respuesta a las demandas ciudadanas en relación con sus responsabilidades. Este asunto dista de ser pacífico, dada la confusión entre los llamados servicios impropios, de suplencia o no obligatorios.

En un segundo estadio, aunque derivado del anterior, se encuentran la autonomía administrativa, definida como «independencia de un ente para regirse por sí mismo, dado un poder o potestad reglamentaria, a fin de cumplir con el servicio para

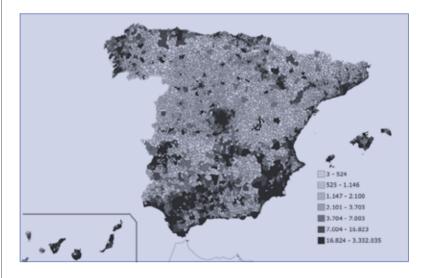
el cual fue creado», y la autonomía financiera o «capacidad de una Administración para decidir sobre sus propios ingresos y gastos a través de un presupuesto», según sendas definiciones del Diccionario panhispánico del español jurídico.

Más allá de disquisiciones retóricas y debates jurídicos de indudable interés, la amenaza más grave a la efectividad de la autonomía local es la que tiene su base en la complejidad técnica creciente de la Administración pública contemporánea, que tiende a aleiar con frecuencia las decisiones de los ciudadanoscontribuyentes, residenciándolas en la práctica en órganos muy tecnificados que pueden acabar restringiendo la verdadera expresión de su voluntad político-democrática, especialmente cuando la dimensión de la Administración local impide o dificulta en exceso la organización de equipos de gestión con la cualificación adecuada. Ciertamente, este es un asunto

que nos debería llevar de lleno al análisis de la planta municipal y sus inercias (2).

En este sentido, sabido es que la característica principal de la planta municipal española es su atomización y su heterogeneidad. Resulta prácticamente imposible agrupar los municipios con criterios razonables, sin que nos salga un número inmanejable de grupos y criterios normativos susceptibles de ser analizados en un marco convencional. Así. podemos encontrar municipios grandes, pequeños, de montaña, industriales, rurales, en riesgo demográfico, turísticos, insulares, ciudades dormitorio, capitalinos... y multitud de combinaciones de estas características y otras, reflejo de necesidades específicas y singularidades. Consecuencia de ello es que, con la planta actual, cualquier normativa local básica que pretenda abarcar todas esas especificidades en un marco comprehensivo parece una tarea quimérica, por regular tal cúmulo de excepciones.

MAPA DE LOS MUNICIPIOS EN ESPAÑA SEGÚN SU POBLACIÓN



Fuente: INE.

El mapa adjunto, elaborado con los datos demográficos más recientes ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística (INE), presenta una visión panorámica del país muy ilustrativa. En él se observa la distribución de la población por municipios, representando las tonalidades más oscuras, una mavor concentración de la población. Se ven enormes espacios territoriales casi despoblados (la España *vaciada*), con abundancia de micromunicipios, sobre todo en Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cantabria, Aragón, La Rioja, Navarra, la mayor parte de Cataluña y el norte interior de la Comunidad Valenciana. Por el contrario, en Madrid, Murcia, Asturias, Islas Baleares, Canarias v buena parte de Andalucía, el minifundismo municipal parece menos señalado, sin obviar algunas excepciones llamativas.

En España existen 8.131 municipios, a los que hay que añadir las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. De ellos, el 83,8 por 100 tiene menos de 5.000 habitantes. El municipio mediano cuenta con 523 habitantes y 237 municipios tienen menos de 30 habitantes. Por el contrario. *únicamente* en 64 municipios (0,8 por 100 del total) residen más de 100.000 habitantes, aun cuando estos representan el 40,5 por 100 de la población de derecho del país. Estos datos sirven para corroborar la gran casuística que compone la estructura municipal española que, a su vez, explica los abismos existentes en organización, profesionalización y capacidad de gestión, así como la mentada imposibilidad material de establecer reglas homogéneas.

En parte, a efectos de suplir los déficits de capacidad de gestión de los pequeños municipios y, también, como residuos de la organización provincial preconstitucional, el mundo local adlutina otro entramado institucional, complejo y discutido en sus funcionalidades, aun sin negarle sus esfuerzos para compensar muchas debilidades del municipalismo. Concretamente. se mantienen como instituciones constitucionales 41 diputaciones provinciales (tres de ellas de régimen foral), siete cabildos insulares en las islas Canarias y cuatro consejos insulares en las islas Baleares. Por el contrario, las diputaciones han sido suprimidas en las seis CC. AA. uniprovinciales peninsulares, donde sus competencias han sido asumidas por las respectivas Administraciones autonómicas. Además, se han creado organismos de cooperación entre municipios para la gestión de servicios concretos, caso de las 947 mancomunidades o los 664 consorcios. Finalmente, la dispersión de la población en determinados territorios ha llevado a constituir 3.683 entidades de ámbito inferior al municipio, con diferentes denominaciones (3).

Lejos de ser un lugar común, el problema del minifundismo municipal «dificulta la provisión adecuada de servicios de calidad en amplias capas del territorio y origina inequidades evidentes en términos de igualdad de oportunidades» (Suárez y Vilalta, 2023), lo que nos lleva una vez más a los eternos dilemas que nuestros representantes políticos no quieren -o no se atreven- a encarar con la audacia necesaria: ¿debemos abordar cambios relevantes en el mapa municipal mediante fusiones o revisamos los canales de cooperación?

Con carácter general, la economía política de las fusiones en nuestro país no parece que propicie en estos momentos un

caldo de cultivo adecuado para ir por ese camino. De hecho, salvo algunas fusiones recientes de pequeños municipios en Galicia y un intento (frustrado, por el momento) de fusión de municipios de tamaño medio en Extremadura (Don Benito v Villanueva de la Serena), la tendencia más habitual ha sido la contraria, esto es, la desanexión de territorios. Tal vez si se hubiera aprovechado el período de crisis financiera que siguió a la caída de Lehman Brothers para realizar reformas administrativas profundas, como se hizo en otras partes de Europa (singularmente, Grecia y Portugal), se hubieran podido afrontar algunas resistencias de base identitaria, poco defendibles en términos de racionalidad económica, y se hubieran podido dar pasos iniciales en la dirección adecuada. Pasada esa ventana de oportunidad, las condiciones actuales de polarización política hacen más difícil afrontar esa tarea, como lo demuestra el (mal) ejemplo extremeño citado.

En cualquier caso, la fusión de municipios no es tampoco el bálsamo de Fierabrás. Existen argumentos de eficiencia y de equidad, e incluso algunas ventajas financieras que podrían alentar un proceso más o menos generalizado de fusiones al objeto de incrementar el tamaño medio de nuestros municipios. Entre los argumentos de eficiencia podemos destacar cómo se diluirían los costes fijos necesarios para el despliegue de cualquier servicio y se podría optimizar la gestión de infraestructuras. Además, se conseguiría una mayor base económica para la contratación de personal cualificado encargado de la gestión técnica de los servicios de su competencia, se podrían reducir los costes burocráticos y alcanzar una posición

más favorable a la hora de negociar con posibles proveedores, un entorno más atractivo para las empresas y una mayor coherencia en la gestión de los recursos, la planificación económica y la gestión del suelo. Un asunto no menor, aunque tampoco determinante, es que se reducirían los gastos en órganos de Gobierno, al minorarse el número de representantes políticos electos, lo que generaría oportunidades alternativas para asignar esos recursos. Con todo ello, se mejora la masa crítica para la eventual asunción de competencias vinculadas a servicios de proximidad.

En materia de equidad, una eventual fusión permitiría una distribución más justa de los costes de los servicios mediante la unificación de la política tributaria (impuestos, tasas y precios públicos) y la gestión ordenada en el territorio de beneficios fiscales, subvenciones y prestaciones sociales.

Además, con la normativa actual pueden obtenerse ventajas financieras en un proceso de fusión (4), en la medida en que la agrupación de habitantes da lugar a ganancias netas en el volumen de transferencias a recibir por el ayuntamiento resultante y lo coloca en una presunta mejor posición de acceso a los mercados financieros.

Frente a este catálogo de ventajas, es preciso también señalar algunas cautelas en sentido contrario. En contextos de alta dispersión de la población, una fusión no soluciona los principales problemas, dado que no es posible aprovechar las economías de escala, puede alejar a una parte de los ciudadanos de los centros de decisión, no produce ahorros significativos en órganos de Gobierno, puede generar

infrarrepresentación de los territorios menos poblados, puede acentuar los problemas vinculados a la brecha digital y puede, en suma, agrandar las inequidades personales mediante la aplicación de soluciones generales a necesidades diferenciadas. En consecuencia, sería bueno huir de posiciones fundamentalistas, dado que, en un contexto de población escasa, dispersa y envejecida, probablemente un proceso de fusiones generalizadas con base en criterios exclusivos de población (umbrales mínimos) no parece ninguna panacea para los problemas del minifundismo local.

En suma, más allá de las dificultades de índole político-institucional y de determinadas resistencias irracionales que pudieran ser combatidas con la información adecuada, nuestra posición en esta materia es que un proceso ambicioso de fusiones, al objeto de mejorar la capacidad de gestión de los municipios, debería empezar a ensayarse no en los pequeños núcleos de carácter rural, sino en entornos más urbanos donde la proximidad o incluso la continuidad de los núcleos de población permitan aprovechar la mayoría de las ventajas apuntadas, sin incurrir en sus inconvenientes. El ejemplo de Don Benito y Villanueva de la Serena encajaría como un quante en este planteamiento, por lo que sería muy aconsejable que los obstáculos que está encontrando ese proceso puedan ser sorteados y no frustren una iniciativa pionera que, a nuestro juicio, serviría de banco de pruebas para otros territorios en similares circunstancias.

Entre tanto, se deben tratar de aprovechar los ejemplos de buenas prácticas de cooperación, que algunos hay. No obstante, las experiencias de gestión de servicios mediante instituciones supramunicipales sectoriales o generalistas (el caso de las mancomunidades en algunas CC. AA.) ofrecen resultados irregulares. La razón principal hav que buscarla en la aparición de problemas relacionados con la economía política de la gestión de estos organismos, tales como su gobernanza, la atribución de cuotas financieras y responsabilidades o los incrementos en la burocratización de los servicios. Con todo, es posible encontrar algunas experiencias exitosas de gestión colaborativa, en particular algunos consorcios que han conseguido alinear los objetivos de Administraciones locales y autonómicas, incluso en ocasiones con el sector privado.

El punto clave para poder valorar el grado de eficiencia con el que operen las Administraciones es el marco competencial en el que se mueven, lo que determinará las responsabilidades exigibles en cada momento. Esto es lo que al principio denominábamos análisis desde la demanda y a él nos conducimos ahora.

III. EL MARCO COMPETENCIAL: PROPIEDAD, SUPLENCIA Y EXPANSIONISMO

El asunto de la distribución de competencias entre las Administraciones públicas viene constituyendo una fuente permanente de conflictos y reivindicaciones que han contribuido a lo largo de la última década a tensar las relaciones intergubernamentales.

Al contrario de lo que sucede con las CC. AA., la Constitución no establece una enumeración de materias sobre las que los Gobiernos locales deban ejercer sus competencias, de manera que este asunto se deriva hacia otras normas de menor rango. Concretamente, las normativas de carácter general (Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local -LRBRL- y leyes autonómicas de régimen local) atribuyen a los municipios la responsabilidad directa sobre algunas materias (servicios obligatorios), cuyo contenido concreto depende del tramo de población en el que se encuadren. Así, las obligaciones varían entre los menores de 5.000 habitantes que asumen las competencias más básicas y los de más de 50.000 que las ven notablemente ampliadas, con un par de tramos intermedios. No creemos necesario a estas alturas enumerar la lista completa de estas competencias, pero contiene desde los servicios tradicionales de proximidad por todos asumidos (desde alumbrado. limpieza, recogida de basuras, abastecimiento de agua, pavimentación...) hasta el transporte público y la protección al medio ambiente en los mayores. A esta lista genérica de competencias se le debería añadir todo un goteo de responsabilidades que les han sido encomendadas a los Gobiernos locales por la legislación sectorial (Míguez, 2024) y que, de facto, amplían el rango de las competencias obligatorias, sobre todo en el ámbito de los servicios personales.

El resultado es una confusión generalizada en materia de atribución de competencias que ha dado pie a una recurrente reivindicación por presunta insuficiencia de recursos para afrontar lo que se ha denominado (a nuestro juicio, con escasa fortuna) como gastos impropios o de suplencia que deben acometer los Gobiernos locales, según ellos, careciendo de recursos específicos para hacerlo. Algunos estudios académicos han cuantificado su

peso relativo en un entorno del 30 por 100 de los gastos locales, cifra que ha servido como base para apuntalar la reivindicación de los Gobiernos locales ante el Gobierno central de la necesidad de incrementar la financiación local en una cuantía aproximada de ese importe. Existe una base razonable para esa vieja reivindicación, pero sería bueno matizar su alcance.

Generalmente, los responsables políticos locales tienden a identificar como gastos impropios todos aquellos que no tienen su origen en las estrictas obligaciones que les atribuye la legislación básica estatal. Sin embargo, bajo ese rótulo general se incluyen en la práctica rúbricas muy diversas, que no siempre ponen de manifiesto, como se quiere hacer ver, agravios financieros territoriales. En efecto, es posible identificar gastos vinculados a nuevas obligaciones derivadas de la legislación sectorial, atribuidas en muchos casos, seguramente, con una estructura de financiación mal resuelta, pero también cabe encontrar otros que derivan de compromisos asumidos por razones más espurias, sin planificar la modalidad de gestión, ni su sostenibilidad financiera.

Podríamos diferenciar al menos tres situaciones. De un lado, aquellos gastos que tienen su origen en competencias asumidas por los Gobiernos locales mediante delegación de otras Administraciones, los cuales suelen venir acompañados de la correspondiente financiación con transferencias o cargas sobre los usuarios. Siendo así, no es menos cierto que, en no pocas ocasiones, el ente que delega va rebajando el nivel de cobertura financiera con el tiempo. En esos casos, el gasto local pasa a ser una verdadera *suplencia* (segunda de las situaciones) que sí origina un

déficit de financiación a la entidad local, sobre el que parece legítimo reivindicar mejoras, aunque estaríamos, en todo caso, hablando de un subconjunto del presunto 30 por 100 que habría que cuantificar. Finalmente, quedarían por cuantificar también toda una plévade de gastos *voluntarios* (tercera de las situaciones), cuya relación con necesidades básicas de la población debería justificarse muy bien antes de pedir ayudas financieras ajenas. En ámbitos como los grandes eventos de ocio o deportivos, es posible hallar ejemplos paradigmáticos.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización v sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) hizo un intento de frenar el presunto expansionismo de los Gobiernos locales en materia competencial, estableciendo en su preámbulo como uno de sus obietivos explícitos el de «una Administración una competencia». La idea era evitar duplicidades y solapamientos, lo que, en opinión del legislador estatal provoca que «se difumine la responsabilidad de los Gobiernos locales en su ejercicio y se confunda con los ámbitos competenciales propios de otras Administraciones públicas, generando, en no pocas ocasiones, el desconcierto de los ciudadanos que desconocen cuál es la Administración responsable de los servicios públicos».

Con esa finalidad, la LRSAL «enumera un listado de materias en que los municipios han de ejercer, en todo caso, competencias propias, estableciéndose una reserva formal de ley para su determinación». Asimismo, dispone que «las entidades locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada».

Además, «la delegación de competencias estatales o autonómicas en los municipios debe ir acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria». Aparentemente, esta regulación tan taxativa debería haber servido para dejar zanjado el asunto de las llamadas competencias impropias y, sin embargo, a nuestro juicio, quedaron multitud de flecos sueltos que, en la práctica, han vuelto la LRSAL una norma fallida, pese a sus buenas intenciones. Esta ley no fue acompañada de un estudio serio que cuantificase y reparase en su caso las brechas financieras generadas por la asunción de gastos de suplencia por parte de los Gobiernos locales, entendidos estos en el sentido apuntado en párrafos anteriores y no como reconocimiento incondicional de la histórica reivindicación de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). A nuestro juicio, el hecho de no haber puesto el contador a cero resta cierta credibilidad a los buenos deseos apuntados en el preámbulo de la LRSAL, más allá de lo discutible de algunas disposiciones concretas con las que se pretende abordar el problema, como las relaciones entre diputaciones provinciales y ayuntamientos, o la evaluación del coste efectivo de los servicios. entre otras.

De otro lado, tampoco ha ayudado a la normalización de relaciones intergubernamentales el diferente nivel de exigencia que, desde la Administración central, se ha tenido en los últimos años con las EE. LL. y las CC. AA. Como luego se verá, el hecho de que los niveles de cumplimiento de las reglas fiscales sean sustancialmente mayores en el subsector local tiene mucho que ver con la mayor intransigencia con los desvíos que esta

ha sufrido y que no viene sino a legitimar las reticencias de los Gobiernos locales o una sensación de agravio comparativo entre Administraciones.

Desde el lado de la oferta cuestionábamos el mapa municipal, reincidiendo en la eterna vinculación entre tamaño y capacidad de gestión, aun siendo conscientes de las dificultades de economía política para abordar cambios radicales en la planta. Desde la demanda, acentuamos la necesidad de clarificar el marco competencial, abordando con seriedad el asunto de los gastos de suplencia, sin maximalismos y con racionalidad.

La conjunción de ambos tipos de factores parece excluir a corto plazo un cambio sustancial en el tamaño de las responsabilidades que se les deben atribuir a los Gobiernos locales con carácter general. El minifundismo conspira contra la «segunda descentralización», siquiera sea por razones básicas de capacidad operativa. Sin embargo, mucho se podría ganar desde la proximidad en la gestión de determinados servicios de carácter personal, tales como la vivienda o los servicios sociales. En principio, nada impediría descentralizar asimétricamente estos servicios allí donde los Gobiernos locales prueben que son capaces de gestionarlos «de la forma más sostenible v eficiente», por usar la literalidad del artículo 85 de la LRBRL. A nuestro juicio, esta es una vía que merece la pena explorar, con la que la ciudadanía podría salir ganando y que enlaza muy bien con el espíritu de las nuevas reglas fiscales, como se verá a continuación. Probablemente, los buenos ejemplos ayudarían a desarmar determinadas resistencias al cambio.

IV. PACTO INTERNO DE ESTABILIDAD: TAMBIÉN CON LAS ENTIDADES LOCALES

1. Panorama general con especial referencia a la regla de gasto

Tras el sucinto análisis del mapa de municipios (oferta) y del listado de competencias y servicios (demanda), las reglas fiscales serían ahora la envolvente de normas básicas en las que deben operar las dos cuestiones anteriores, conectando con el marco supranacional europeo. El primer dato muestra que el subsector local cerró cada ejercicio durante una década completa con superávit agregado, aunque desde 2022 se ha girado hacia un ligero déficit (cuadro n.º 1). Nada es casual, puesto que detrás de esas buenas cifras globales se sitúa un acervo histórico

CUADRO N.º 1 CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN DEL SUBSECTOR LOCAL

MILLONES DE EUROS	PORCENTAJE DEL PIB
3.307	0,32
5.689	0,56
5.452	0,53
4.645	0,43
6.986	0,63
6.733	0,58
6.339	0,53
3.831	0,31
2.758	0,25
3.413	0,28
-1.545	-0,11
-1.263	-0,09
	3.307 5.689 5.452 4.645 6.986 6.733 6.339 3.831 2.758 3.413 -1.545

Fuente: Central de Información de la Intervención General de la Administración del Estado. de austeridad (Comín, 1996), sin duda, también conectado con el exiguo tamaño de la mayoría de los municipios.

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2024a y 2024c) estima un horizonte de equilibrio agregado o ligero superávit en el medio plazo, cumpliendo así en sus exactos términos la exigencia constitucional (artículo 135.2) de «equilibrio presupuestario». No obstante, la institución fiscal independiente también alerta de riesgos por la previsible consolidación de gran parte de los gastos corrientes realizados mientras las reglas fiscales estaban suspendidas, por

ejemplo, algunos derivados de la pandemia de COVID-19, subidas salariales o actualizaciones de contratos, incluidos algunos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Por el lado de los ingresos, la AIReF también señala «la contención de algunos ingresos tributarios por nuevas medidas de rebaja fiscal comunicadas por algunas grandes corporaciones locales», lo cual, añadimos nosotros, podría ser replicado por otras EE. LL..

Una de las grandes novedades de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) fue la regla de gasto,

definida a partir de una tasa de tasa de referencia que rige como incremento porcentual máximo del gasto computable. Los datos nos dicen que la regla de gasto se ha cumplido en cinco de los siete años en que estuvo vigente entre 2013 y 2019, de tal suerte que en esos años de *normalidad* el gasto computable creció a tasas muy moderadas e incluso negativas. Por el contrario, para el período 2024-2027 se prevé el desbordamiento todos los años, si bien cabe recordar que el estricto cumplimiento se debe evaluar para cada entidad local (cuadro n.º 2).

Al hilo de las nuevas restricciones fiscales europeas desde 2024. parecen oportunas algunas consideraciones adicionales sobre la regla de gasto española. En primer lugar, para recordar que desde una óptica jurídica se trata de una norma contenida en una lev orgánica, con lo cual podría ser modificada mediante una mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados o, aun manteniendo la regulación básica, podría modificarse el método de cómputo y/o supervisión, sustentado sobre órdenes ministeriales y acuerdos del Consejo de Ministros, por tanto, sin necesidad de aprobación parlamentaria, como sí la requieren los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública. No es cuestión baladí en tiempos de elevada fragmentación política.

En segundo lugar, desde una visión de economía política, la regla de gasto puede ser un factor que condicione indirectamente el tamaño del sector público, medido a través de la ratio gasto público/producto interior bruto (PIB). No se encuentra, en cambio, un mandato correlativo expreso que asegure una proporción mínima de ingresos fiscales con relación al PIB.

CUADRO N.º 2

REGLA DE GASTO: OBJETIVOS Y CUMPLIMIENTO EN EL

AGREGADO DE EE. LL.

	TASA DE REFERENCIA	Variación efectiva Del gasto Computable	CUMPLIMIENTO
2013	1,7	-3,0	SÍ
2014	1,5	0,2	SÍ
2015	1,3	2,3	NO
2016	1,8	-1,2	SÍ
2017	2,1	1,1	SÍ
2018	2,4	2,1	SÍ
2019	2,7	6,0	NO
2020	n/a	-3,1	n/a
2021	n/a	7,3	n/a
2022	n/a	12,5	n/a
2023	n/a	7,5	n/a
2024	2,6*	7,3**	NO
2025	3,2*	4,0**	NO
2026	3,3*	4,0**	NO
2027	3,4*	4,0**	NO

Nota: n/a. No aplica: reglas fiscales suspendidas.

Fuentes: Ministerio de Hacienda y AIReF.

^{*} Para 2024 se usa la tasa de referencia incluida en la Actualización del Programa de Estabilidad ya avalada por la Comisión Europea, tras rechazar el Senado, por segunda vez (6 de marzo de 2024), los objetivos de estabilidad presupuestaria para 2024; para 2025, 2026 y 2027 se usan las incluidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros del 16 de julio de 2024.

^{**} Se usan las previsiones de la AIReF del 17 de julio de 2024 (AIReF, 2024c).

CUADRO N.º 3 AYUNTAMIENTOS SIN DEUDA FINANCIERA

2012	3.056
2013	3.089
2014	3.448
2015	3.712
2016	3.765
2017	4.153
2018	4.403
2019	4.623
2020	4.895
2021	4.812
2022	5.118
2023	5.280
Media	4.196

Fuente: Ministerio de Hacienda.

En tercer lugar, la regla de gasto es subsidiaria de los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste derivados de mecanismos adicionales de financiación para EE. LL. Esto implica que las medidas contenidas en ellos se deben aplicar prioritariamente, algo que parece recomendable que siga siendo así.

Es fácil ver que la actual regla de gasto, basada en un mero incremento lineal del gasto computable, puede forzar situaciones poco deseables, en tanto en cuanto renunciar hoy a un cierto margen de gasto puede provocar que mañana también el gasto computable sea menor. Por otro lado, la LOEPSF también establece que los «cambios normativos» que supongan aumentos permanentes de la recaudación permitirán también aumentar el nivel de gasto computable, pero si de tales «cambios normativos» resulta una disminución permanente de la recaudación, el gasto

computable entonces deberá disminuir en cuantía equivalente. Es obvio que no todas las variaciones de «recaudación» (la ley no habla de derechos reconocidos netos) traen causa de cambios normativos. También se puede dejar de ganar volumen de gasto, por ejemplo, si el incremento de recaudación se debe a una gestión tributaria más eficiente (en cuyo caso, se habría eliminado así el incentivo a una buena Administración) o a un ensanchamiento de la base fiscal por aumento del número de contribuyentes en algunos tributos municipales (verbigracia, por la puesta en servicio de una nueva urbanización de viviendas). Por último, esos «cambios normativos» pueden ser aprobados por la propia entidad local (claramente, con las ordenanzas fiscales), pero también pueden derivar de modificaciones legales operadas en el ámbito estatal o autonómico, afectando a los elementos definitorios de los tributos locales y a la recaudación por estos conceptos.

Otro rasgo de la regla de gasto es su rigidez, en el sentido de obligar en todo caso a que los ingresos obtenidos por encima de lo previsto se destinen «íntegramente» a reducir el nivel de deuda pública (artículo 12.5 de la LOEPSF). El legislador pareció obviar que una buena parte de los municipios españoles tenía deuda cero ya en 2012 (más de un tercio del total) y que al cierre de 2023 esa cifra había llegado a su *récord*, con dos de cada tres entidades municipales (cuadro n.º 3).

Desde 2014 y hasta 2019 la regla de gasto se flexibilizó para destinar parte del superávit a inversiones financieramente sostenibles (5). Con la pandemia de COVID-19 llegó en 2020 la suspensión de las reglas fisca-

les, alargada hasta 2023, de tal forma que las EE. LL. pudieron disponer con amplia libertad de sus remanentes de tesorería para gastos generales (embalsados hasta entonces en voluminosos depósitos bancarios), lo que produjo un significativo crecimiento del gasto. A pesar de lo anterior, el remanente de tesorería para gastos generales ajustado (6) no ha dejado de crecer en términos absolutos desde 2012 (cuadro n.º 4). En los últimos ejercicios casi supera el volumen de deuda viva, aproximando la posición activa/pasiva del subsector local a un saldo neto positivo.

2. Nuevas reglas fiscales, nuevos objetivos

Desde 2024 están en vigor las nuevas reglas fiscales europeas (7), con un enfoque más dirigido a la sostenibilidad de la deuda a medio y largo plazo, un ajuste plurianual vinculante basado en la evolución del gasto primario neto y una nueva cláusula de escape específica para cada país. Al cierre de este trabajo –29 de agosto de 2024- aún no había culminado el proceso de adaptación al marco descentralizado español, a pesar de su relevancia para el logro de los objetivos (AIRef, 2024b). Sin menoscabo de la coordinación general y las competencias exclusivas del Estado y de las CC. AA., ese nuevo pacto interno de estabilidad debe huir de imposiciones unilaterales, lo cual en el subsector local equivale a asegurar en todo momento una suficiente participación de las EE. LL. en el proceso de conformación de las decisiones. El corolario se resume en un papel más activo de la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL) y las asociaciones representativas de ámbito estatal y autonómico.

CUADRO N.º 4

POSICIÓN ACTIVA/PASIVA NETA DE LAS EE. LL.

	REMANENTE DE TESORERÍA PARA GASTOS GENERALES AJUSTADO		DEUDA VIVA SEGÚN EL PROTOCOLO SOBRE DÉFICIT EXCESIVO		POSICIÓN ACTIVA/PASIVA NETA*	
	MILLONES DE EUROS	PORCENTAJE DEL PIB	MILLONES DE EUROS	PORCENTAJE DEL PIB	MILLONES DE EUROS	PORCENTAJE DEL PIB
2012	5.343	0,52	44.003	4,27	-38.660	-3,75
2013	6.201	0,61	42.109	4,13	-35.908	-3,52
2014	8.295	0,80	38.329	3,71	-30.034	-2,91
2015	10.149	0,94	35.109	3,26	-24.960	-2,32
2016	12.394	1,11	32.197	2,89	-19.803	-1,78
2017	16.667	1,43	29.034	2,50	-12.367	-1,07
2018	17.841	1,48	25.780	2,14	-7.939	-0,66
2019	18.919	1,52	23.231	1,87	-4.312	-0,35
2020	19.694	1,76	21.953	1,96	-2.259	-0,20
2021	21.242	1,74	22.780	1,86	-1.538	-0,12
2022	22.718	1,69	23.055	1,71	-337	-0,02
2023**	22.718	1,55	23.318	1,60	-600	-0,05

Notas:* La posición activa/pasiva neta es la diferencia entre el remanente de tesorería para gastos generales ajustado a criterios de contabilidad nacional y la deuda viva.

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Banco de España.

En el objetivo de estabilidad presupuestaria, apenas existe margen para las EE. LL., por la exigencia constitucional de «equilibro presupuestario», la cual seguirá rigiendo para el conjunto del subsector local y para todas las EE. LL. Esto excluye la posibilidad, siquiera teórica, de objetivos asimétricos de déficit entre las EE. LL., dada la imposibilidad de reparto que deriva del atomizado mapa municipal.

Con respecto a la sostenibilidad financiera, ha de tenerse en cuenta sus dos vertientes, sobre la deuda financiera y la deuda comercial. Con respecto a la primera, ha de estarse a lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) y, en particular, al régimen de autorizaciones para las operaciones de crédito a largo plazo (artículo 53), articulado sobre el ahorro neto y la proporción de deuda viva respecto a ingresos corrientes. Tras algunos vaivenes regulatorios durante la crisis financiera, el vigente régimen quedó definido de la siguiente manera (8):

- Ahorro neto positivo y deuda viva respecto a ingresos corrientes inferior al 75 por 100: la entidad local podrá concertar nuevas operaciones de endeudamiento a largo plazo para financiar inversiones, sin necesidad de pedir autorización.
- Ahorro neto positivo y deuda viva entre el 75 y el 110 por 100 de los ingresos corrientes: la entidad local podrá concertar nuevas operaciones de endeudamiento a largo plazo, previa autorización.
- Ahorro neto negativo o deuda viva respecto a ingresos corrientes superior al 110 por 100: no

se podrán concertar nuevas operaciones de endeudamiento a largo plazo.

Ante la expectativa de adaptación interna de las nuevas reglas fiscales europeas, pensando en el buen desempeño financiero del subsector local y, en última instancia, tratando de impulsar la autonomía local sin poner en peligro los objetivos de país, nos atrevemos a formular algunas ideas, sin ánimo rupturista alguno.

La primera es que deben seguir vigentes las variables de control del ahorro y de la ratio de deuda vida respecto a los ingresos corrientes. Ambas son indicadores acreditados de solvencia y, aún más, su tradicional utilización opera como un valor intangible que no se debe desdeñar. Quizá fuese recomendable clarificar el cómputo técnico

^{**} Según las previsiones de la AIReF, el remanente de tesorería para gastos generales ajustado no habrá sido menor en 2023 con respecto a 2022, lo que supone el escenario más probable o prudente (Real Decreto 337/2018, de 25 de mayo).

del ahorro neto, pero en todo caso parece adecuado mantener la exigencia general de que este saldo sea positivo o, en caso contrario, que operen los obligados ajustes forzosos en el presupuesto. En el otro lado, no sería descabellado pensar en elevar las referencias actuales de la proporción de deuda viva, siempre y cuando se cumplan los respectivos objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto, así como las demás exigencias de transparencia, suministro de información y rendición de cuentas. En tales supuestos, las EE. LL. podrían concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo, con la finalidad de financiar inversiones productivas, sin necesidad de autorización administrativa (o una muy laxa) y sin más disciplina que la aplicada por el mercado financiero, lo que redundaría en una mayor autonomía local. Además de la *recompensa* financiera que supondría, también facilitaría la financiación de proyectos de inversión –sin ir más lejos, en digitalización o sostenibilidad ambiental- con una elevada tasa de rentabilidad social. Si se optase por no modificar las referencias numéricas, otra opción que facilitaría la gestión plurianual sería la de utilizar para el cómputo medias de varios años, en lugar del dato del ejercicio inmediatamente anterior. Al mismo tiempo, se evitarían errores de salto o variaciones atípicas debidas a concretas operaciones de crédito o a cambios coyunturales en los ingresos corrientes.

Una segunda cuestión que pide paso es la referida a la capacidad de disposición de las EE. LL. sobre su superávit presupuestario y sus remanentes de tesorería acumulados. La LOEPSF obliga a destinar el superávit a reducir el nivel de endeudamien-

to neto y solo admite puntuales excepciones, bajo condiciones muy restrictivas y, por si fuera poco, sujetas a prórroga anual en las leves de presupuestos generales del Estado. Una posibilidad pasaría por ampliar el ámbito subjetivo y objetivo de las inversiones financieramente sostenibles (incluso a determinados gastos corrientes vinculados a inversiones anteriores), si bien parece adecuado seguir asegurando con prioridad el pago de deudas con acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto, así como el resto de las obligaciones pendientes de pago con proveedores, contabilizadas y aplicadas a cierre del ejercicio anterior. La reforma, en este caso, debería encaminarse a clarificar los fines de impulso que se persiquen –de nuevo han de ser coherentes con las prioridades europeas de transformación económica- y, sobre todo, agilizar el farragoso procedimiento de autorización, verificación y gestión, una queja habitual de las EE. LL., de la que da buena prueba la escasa utilización del mecanismo mientras estuvo en vigor (VV. AA., 2018; Tribunal de Cuentas, 2022).

Pasando a la sostenibilidad de la deuda comercial dentro del nuevo paquete de reglas fiscales europeas, sería adecuado que las medidas extraordinarias o mecanismos adicionales de apoyo a la liquidez de las EE. LL. volviesen a tener ese carácter excepcional, ligado además a una estricta condicionalidad de acceso y permanencia. Desde su creación, estos instrumentos han estabilizado su importancia relativa en torno a una cuarta parte de la deuda viva local (9), lo que *de facto* les dota de carácter cuasipermanente en algunas EE. LL., sin que sea ese su cometido natural.

Proponemos también un estudio sobre un sistema de quiebras y extinción ordenada de EE. LL. que, preservando el interés público y respetando las competencias del Estado y de las CC. AA., asegure el cumplimiento de las reglas fiscales v proporcione la debida atención a las deudas y demás obligaciones con proveedores. A diferencia de las cuestionadas medidas coercitivas y de cumplimiento forzoso de la LOEPSF, aquí el resultado final sí podría ser eficaz, aunque también pudiese implicar la alteración indirecta del mapa municipal, cuestión por la que seguimos abogando en todo caso (10).

Finalmente, con respecto a la regla de gasto, se ha de insistir en que la inmensa mayoría de los municipios españoles no cuenta con una mínima masa crítica, ni apenas recursos significativos, ni siquiera personal técnico para hacer un puntual seguimiento. Dicho en otras palabras, la única regla de gasto factible en el ámbito local queda limitada en la práctica a una limitación sobre el gasto presupuestario no financiero, complementada con un uso limitativo del remanente de tesorería, tal como se ha sugerido. Con todo, son posibles y deseables algunos cambios, por ejemplo, para regular mejor los supuestos de incremento de población (sobre todo si es muy repentina o estacional) o los impactos derivados de leyes estatales y autonómicas que afectan a los ingresos y gastos locales. De igual modo, debería tratar de evitarse la consolidación presupuestaria de los gastos extraordinarios por catástrofes o acontecimientos muy puntuales. Con respecto a la tasa de referencia, no se puede olvidar que es fijada unilateralmente por el Ministerio de Economía sobre la base de variables macroeconómicas, muchas veces alejadas de la ges-

CUADRO N.º 5 DIFERENTES DEFINICIONES DE MUNICIPIOS GRANDES

Población superior a 250.000 habitantes Capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas Población superior a 75.000 habitantes o sedes de las instituciones autonómicas o culturales especiales» apreciadas por el parlamento autonómico Población superior a 200.000 habitantes Capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas Población superior a 75.000 habitantes y «circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales» apreciadas por el parlamento autonómico Artículo 53 TRLRHL Capitales de provincia o de comunidad autónoma Población igual o superior a 75.000 habitantes

Fuente: Elaboración propia.

tión financiera local ordinaria. A tal fin, la Comisión de expertos sobre la revisión del modelo de financiación local (VV. AA., 2018) sugirió explorar un camino de posibles asimetrías u obietivos diferenciados, en lugar del modelo basado en una tasa de referencia uniforme (11). Consideraba dicha Comisión que «cualquier excepción debería estar supeditada al cumplimiento por parte de cada entidad local de las demás reglas fiscales (estabilidad presupuestaria y deuda pública), y a la verificación de indicadores de una situación financiera saneada y de solvencia». Compartiendo esta prevención, se podría asumir que en la regla de gasto caben sendas diferenciadas, quizá no para cada una de las EE. LL., pero sí al menos por grupos o tipos, atendiendo a su tamaño v/o su situación financiera. A priori, los municipios grandes parecen más adecuados para explorar estos objetivos diferenciados en la regla de gasto (AIReF, 2024b). Para las EE. LL. que no sean grandes, la única posibilidad de diferenciación parece seguir siendo el uso más o menos libre de los remanentes de tesorería, en función del cumplimiento individual de los objetivos de déficit y deuda (financiera y comercial),

así como las demás obligaciones de transparencia, suministro de información y rendición de cuentas. Con todo, restaría determinar qué municipios se consideran *grandes* a estos efectos, puesto que ahora ni siguiera hay un criterio *único* (cuadro n.º 5). Como parámetro homogeneizador, sugerimos que un municipio calificado como grande no debería tener una población inferior a la que tenga la comunidad autónoma más pequeña (12), quizá con un margen excepcional, y motivado en cada caso, para las capitales de provincia o de la comunidad autónoma que lo soliciten.

V. «Y TODO ESTO, ¿QUIÉN LO PAGA?». UN BREVE APUNTE SOBRE FINANCIACIÓN

Es conocida la anécdota de Josep Pla, cuando en 1954, hace ya setenta años, llegó a Nueva York y, tras un paseo por las calles de Manhattan, maravillado por un alumbrado público y privado nunca visto por él y, en un arrebato de su fino sentido catalán, ante tanto derroche, preguntó: «Y todo esto, ¿quién lo paga?».

Salvando mucho las distancias del asombro, es justo reconocer que los Gobiernos locales

españoles han venido, en general, haciendo una labor encomiable de prestación de servicios de proximidad, algunos, incluso, yendo más allá del marco de sus obligaciones más restringidas, como hemos ya visto en secciones anteriores, y todo ello respetando al máximo las reglas fiscales macro, a unos niveles no encontrados en el resto de las Administraciones públicas.

Veíamos también cómo el asunto de la deuda no es algo preocupante, más allá de unos pocos casos concretos de municipios que ciertamente se hallan, por diversas circunstancias, en condiciones especialmente delicadas.

Pues bien, puestos en esos términos, corremos el riesgo de concluir que el sistema de financiación local es suficiente y que, por tanto, frente a lo que sucede con otros modelos (típicamente el autonómico) no requiere de grandes reformas, ni de inyección de ingentes cantidades de recursos adicionales. Tal parece ser la actitud de los sucesivos Gobiernos centrales que, desde hace tiempo, vienen demorando la reforma de la financiación local y subordinándola o, en todo caso, postergando la discusión, ante la mucho más mediática financiación autonómica.

A nuestro juicio, este planteamiento es notoriamente injusto y ello por dos razones fundamentales. De un lado, identificar «suficiencia» con «poco endeudamiento» implica despreciar el esfuerzo en materia de responsabilidad realizado por miles de corporaciones en el país, que han debido aplazar la cobertura de una parte más o menos relevante de las necesidades de su ciudadanía, ateniéndose al marco de su restricción presupuestaria. En la práctica, la «suficiencia» no deja de ser un concepto vacío en sí mismo, por cuanto, con carácter general, las necesidades son ilimitadas, en la medida en que todo servicio es siempre susceptible de ser mejorado (en cantidad y/o en calidad) y, por tanto, cualquier Administración podría, eventualmente, alegar que sus recursos son «insuficientes». Además, se podrían aducir que una parte sustancial de esa responsabilidad financiera de la que han hecho gala las EE. LL. se ha debido al mayor nivel de exigencia con el cumplimiento de las reglas fiscales que han soportado de parte de las autoridades centrales, como ya apuntábamos en este artículo. Sin duda, si se hubiera puesto el mismo celo en el cumplimiento normativo con las CC. AA., estaríamos hablando de otras cifras de endeudamiento global.

La segunda razón por la que consideramos injusto el hecho de postergar sine die la reforma de la financiación local es que, aun cuando se cumpliera el requisito de suficiencia (asunto, que como hemos visto tiene poco sentido discutir), ello no significaría que el modelo actual sea eficiente y equitativo. No es nuestra intención detenernos a reiterar argumentos de sobra conocidos en esta materia (13). Baste aquí recordar que

no queda muy lejos el informe encargado a la precitada Comisión de expertos sobre la revisión del modelo de financiación local (VV. AA., 2018), cuyas conclusiones asumimos como propias, en el que se abordaban en detalle tanto la necesidad de poner al día los espacios fiscales propios sobre los que los Gobiernos pueden ejercer sus capacidades normativas (impuestos, tasas, precios públicos y contribuciones especiales) como la de abordar una reforma en profundidad del modelo de transferencias, tanto las procedentes de la Administración central (participación en ingresos del Estado, especialmente, por ser la más relevante en su cuantía), como las menos implantadas –donde siguiera lo están- participaciones en ingresos de las CC. AA. (Suárez, 2017), al objeto de dotarlas de un marco de equidad y nivelación del que ahora, es consenso generalizado, carecen.

En materia tributaria, las propuestas principales pasan por potenciar el cobro de tasas y precios públicos allí donde los servicios no tengan un componente redistributivo acusado; impulsar la imposición sobre la propiedad inmobiliaria como elemento nuclear del sistema; reformar el impuesto sobre actividades económicas, incorporando al mismo algunas bases sin fiscalizar en el momento actual, como son las profesionales; y repensar el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, al objeto de combinar su actual carácter patrimonial con los nuevos objetivos medioambientales. Además, se propone una solución definitiva al eterno problema del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, consistente en extender el ámbito de su aplicación y gravar las plusvalías reales, integrándolo mediante deducciones con la imposición sobre la renta (personal y societaria). También, llevar a cabo ajustes técnicos en el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, y valorar la implantación de nuevos tributos, como uno que grave los alojamientos y/o las actividades de carácter turístico, así como, eventualmente, algún tipo de capacidad normativa local de carácter potestativo en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (recargo sobre la cuota líquida).

En materia de transferencias, la propuesta esencial, más allá del despliegue definitivo de las participaciones en ingresos de las CC. AA., consiste en abolir el actual sistema dual e inequitativo de participaciones en ingresos del Estado, reemplazándolo por dos modelos de transferencias de nivelación basados en componentes de necesidad y capacidad, diferenciando entre categorías de municipios según su tamaño (14).

En suma, respondiendo a Josep Pla, y como no puede ser de otra manera, todo esto lo pagan los usuarios (a través de tasas y precios públicos) y los contribuyentes, sean estos los propios de cada entidad (tributos locales), o los ajenos en virtud de una regla más o menos explícita de solidaridad (transferencias intergubernamentales).

VI. DECÍAMOS AYER: DECÁLOGO INCOMPLETO DE CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

En 2023 finalizaron las circunstancias excepcionales que justificaron la suspensión de las reglas fiscales. A principios de 2024 se aprobaron las nuevas reglas fiscales europeas, siendo el

turno ahora para su adaptación interna, incluyendo el subsector local. La reforma no será sencilla, puesto que implica acuerdos de amplia base política, pero desde luego, la alternativa del *statu quo* no parece una opción. Muy posiblemente, dicha reforma habrá de concluir con modificaciones en la LOEPSF, la LRBRL y el TRLRHL, así como adaptaciones de la normativa autonómica y local complementaria y de desarrollo.

En el nuevo tiempo, algunos temas seguirán en la agenda, como ya lo están desde hace demasiado tiempo. Aquí encontramos el atomizado mapa municipal, la indefinición de las competencias locales y la incertidumbre en la que siguen sumidos los sistemas –el plural es intencionado – de financiación. Otras cuestiones no cambiarán demasiado, salvo improbable reforma constitucional (el objetivo de equilibrio presupuestario). Y otras sí sugieren caminos más innovadores, caso de los objetivos diferenciados de deuda y, sobre todo, la nueva regla de gasto, también con horizontes de mayor flexibilidad y autonomía local para EE. LL. de cierto tamaño.

Las EE. LL. afrontan el nuevo momento con una situación financiera saneada a nivel agregado, aunque persisten preocupantes situaciones individuales (no muchas) que se han ido convirtiendo en estructurales y que se deben atender con ejecutividad. Este panorama ha de ser una circunstancia para tener muy en cuenta por el Gobierno central y las CC. AA. en un renovado pacto interno de estabilidad.

De otro lado, el sector público local tiene ante sí desafíos que también comparte con los demás niveles de gobierno. Uno muy evidente es el refuerzo de

los mecanismos e instrumentos de transparencia, rendición de cuentas, contratación pública y evaluación de políticas, todo ello, en el marco envolvente de la transformación digital. En este sentido, resulta crucial el papel de los órganos interventores locales y, más en general, del personal funcionario con habilitación nacional, con deficiente o inexistente dotación en muchos casos. Por su parte, las instituciones de control externo deben impulsar su cometido, con informes que atiendan al cumplimiento de la legalidad, pero también a las nuevas exigencias de fiscalización operativa v con enfoque evaluador. Finalmente, la AIReF tiene en la supervisión presupuestaria su tarea esencial que no cabe, sino ser mejorada aún más día a día, en simbiosis con las propias EE. LL.

NOTAS

- (*) Las opiniones de este autor no representan necesariamente las de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, contenidas en los informes aprobados por dicha institución.
- (1) Ratificada por España el 20 de enero de 1988 (*BOE* del 24 de febrero de 1989).
- (2) El análisis que sigue sobre este asunto está basado en Suárez (2024).
- (3) Todas las cifras son de la base de datos general de EE. LL., a fecha de 29 de agosto de 2024.
- (4) Artículo 13 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- (5) Disposición adicional sexta de la LOEPSF y disposición adicional decimosexta del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).
- (6) Se restan del remanente de tesorería para gastos generales el saldo de obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto y el saldo de acreedores por

devolución de ingresos pendientes de aplicar al presupuesto, ambos a 31 de diciembre.

- (7) Diario Oficial de la Unión Europea del 30 de abril de 2024.
- (8) Disposición final trigésima primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013. En todo caso, seguirán exigiendo autorización del Ministerio de Hacienda las nuevas operaciones en divisas o mediante emisiones de deuda u otra apelación al crédito público.
- (9) El dato se obtiene de las estadísticas del Banco de España.
- (10) El ministro del ramo no estaba de acuerdo en 2016: «dijimos que no iba a quebrar ninguna Administración pública en España y, efectivamente, no ha quebrado ninguna Administración pública. Por tanto, no hay motivo para que realmente se produzca ningún tipo de default [...]. Aquí no quiebra nadie, pero hay que hacer los deberes de la corrección del déficit» (Consejo de Ministros, 18 de marzo de 2016 [https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/Paginas/2016/cmrp20160318.aspx]: consultado el 1 de junio de 2024).
- (11) La Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (VV. AA., 2018) también esbozaba una reforma en el mismo sentido, al considerar «que debería mejorarse el diseño técnico de la actual regla de gasto, especialmente en lo que concierne a su territorialización».
- (12) La Rioja, con unos 300.000 habitantes.
- (13) Véase, por ejemplo, Muñoz y Suárez (2018)
- (14) La propuesta concreta de la Comisión habla de distinguir entre municipios «grandes» y «pequeños», situando la frontera en los 20.000 habitantes.

BIBLIOGRAFÍA

AIREF. (2024a). Informe sobre los presupuestos iniciales de las Administraciones públicas 2024, 11 de abril de 2024. *Informe 2/24*.

- AIREF. (2024b). Opinión sobre la reforma de la gobernanza fiscal de la unión europea, 3 de julio de 2024. *Opinión 1/24*.
- AIREF. (2024c). Informe sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2024, 17 de julio de 2024. *Informe 22/24*.
- Comín Comín, F. (1996). Historia de la Hacienda Pública, II. España (1808-1995). Barcelona: Crítica.
- LÓPEZ CASTILLO, A. y ARROYO GIL, A. (DIRS.) (2022). Garantías y límites de la autonomía local. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Míguez Macho, L. (2024). La delimitación competencial entre comunidad autónoma y entidades locales en Galicia: planteamiento general y análisis sectorial. En C. Campos Acuña

- y R. Fernández Llera (dirs.) y M. Cadaval Sampedro, M. (coord.), La reforma inconclusa de las competencias locales. VI Informe Red Localis. Ourense: Red Localis.
- Muñoz Merino, A. Y Suárez Pandiello, J. (2018). Reformando la financiación local. ¿Un viaje o una excursión? Presupuesto y Gasto Público, 92, 19-37.
- Suárez Pandiello, J. (2017). De cómo olvidamos las PICAs en Flandes. Presupuesto y Gasto Público, 89, 91-120.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (2024). Repensando los municipios del futuro: ¿más competencias o más capacidad de gestión? En C. CAMPOS ACUÑA y R. FERNÁNDEZ LLERA (dirs.) y M. CADAVAL SAMPEDRO (coord.), La reforma inconclusa de las competencias

- locales. VI Informe Red Localis, en prensa. Ourense: Red Localis.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. y VILALTA FERRER, M. (2023). Municipios de menor población y reto demográfico: estado de la cuestión y propuestas. En C. CAMPOS ACUÑA y R. FERNÁNDEZ LLERA (dirs.) y M. CADAVAL SAMPEDRO (coord.), Retos y desafíos de los municipios de menor población. V Informe Red Localis. Ourense: Red Localis.
- Tribunal de Cuentas. (2022). Fiscalización sobre las inversiones financieramente sostenibles realizadas por los ayuntamientos, ejercicio 2019. Informe 1467.
- VV. AA. (2018). Reforma de la financiación territorial: informes de las comisiones de expertos de 2017. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.