

ESTUDIOS  
DE AUTOR

5

MARZO 2021

# LOS MUNICIPIOS EN TIEMPOS DE COVID: EL TERRITORIO DE LA COOPERACIÓN

**economistas**  
Consejo General

COMITÉ DEL SECTOR PÚBLICO





# LOS MUNICIPIOS EN TIEMPO DE COVID: EL TERRITORIO DE LA COOPERACIÓN

MARZO 2021

## AUTORES

Luis Caramés Viéitez

Amelia Díaz Álvarez



**economistas**  
Consejo General

COMITÉ DEL SECTOR PÚBLICO



## PRÓLOGO

El Consejo General de Economistas de España –a través de los Servicios de Estudios de sus órganos especializados– con el apoyo de los Colegios y con la colaboración de economistas expertos en diferentes materias, viene realizando periódicamente informes, estudios y posicionamientos sobre temas del ámbito económico y empresarial. Algunos de ellos se circunscriben a las áreas de actividad profesional propias de los economistas (fiscalidad, auditoría, contabilidad, concursal...) y tienen un enfoque eminentemente técnico. Otros, sin embargo, poseen un carácter más generalista y divulgativo, y tienen como principal objeto fomentar el debate en cuestiones de coyuntura económica de interés social. Entre estos últimos se enmarca el trabajo que ahora presentamos –*Los municipios en tiempos de COVID: el territorio de la cooperación*–, ya que plantea un interesante marco de reflexión sobre una cuestión que hoy en día no puede ser obviada –como es la crisis sanitaria y económica provocada por el coronavirus– y sus derivadas con respecto al papel presente y futuro de los ayuntamientos en este difícil contexto, si bien es muy probable que lo que planea de fondo sobre esta materia sea un problema estructural.

Como todos sabemos, las entidades locales –de las que los municipios son la entidad básica en ese ámbito– constituyen la administración local, que es la más cercana a los ciudadanos de entre las tres administraciones existentes (estatal, autonómica y local) y, por tanto, con la que más interactúan y a la que acuden en primer lugar, lo que le imprime una especial importancia. De ahí que desde el Consejo General de Economistas siempre hayamos dedicado tiempo y esfuerzo a su estudio. Prueba de ello son los diferentes informes que hemos abordado en la última década a este respecto, entre los que destacan dos ediciones del *Panorama de la fiscalidad local*, el informe *La gestión del agua en las ciudades* y el trabajo *El futuro de los municipios: organización territorial*.

Si en los dos primeros analizábamos los tributos a través de los que se financian las corporaciones locales –es decir, sus ingresos–; en el segundo, el modelo de gestión de un bien público como es el agua; y en el tercero reflexionábamos sobre la racionalización de las administraciones locales; en esta ocasión, veremos qué incidencia tienen los gastos en la configuración de las arcas municipales y su sostenibilidad, con objeto de intentar dilucidar a qué destinan nuestro dinero los ayuntamientos.

Es un hecho que muchas veces no sabemos con claridad cuál de las tres administraciones nos presta un determinado servicio, quién nos cobra por ello y a quién hemos de reclamar en caso de que se produzca alguna deficiencia. Es por ello que uno de los principales objetivos de esta nueva publicación sea definir qué gastos son asumidos por los ayuntamientos y a qué van destinados, abordando además la problemática situación financiera de algunos municipios en el contexto actual, prestando una especial atención a los denominados “municipios turísticos”, y todo ello enmarcado en el actual contexto de crisis sanitaria, social y económica.

También resultan muy interesantes, a mi entender, otros aspectos que son objeto de análisis de esta obra, como es el problema del tamaño de los municipios españoles y la dimensión óptima de las jurisdicciones locales; el fenómeno de la remunicipalización de los servicios públicos; y los retos de las administraciones locales para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Para terminar, sólo me resta agradecer el trabajo realizado por **Luis Caramés**, asesor de Coyuntura del Consejo General de Economistas de España y presidente de la Fundación Belarmino Fernández (BFI), y **Amelia Díaz**, profesora de la Universidad de Barcelona, sin cuyas aportaciones este estudio no sería realidad.

Esperamos que este trabajo sirva, por un lado, para poner en valor a los municipios como motor del desarrollo económico y elemento fundamental para la recuperación, y, por otro, para aportar puntos de vista que sean útiles a los responsables políticos e institucionales a la hora de repensar planteamientos y actitudes con objeto de evitar duplicidades y progresar en la sostenibilidad financiera en el ámbito local en un momento, como el que ahora nos encontramos, con una deuda pública disparada, un elevado déficit y un paro desbordado.

**Valentín Pich**

PRESIDENTE

Consejo General de Economistas de España

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>9</b>
<b>LA DIMENSIÓN ÓPTIMA DE LAS JURISDICCIONES LOCALES</b> .....	<b>11</b>
El pragmatismo de la cooperación intermunicipal .....	12
Especial consideración de los problemas urbanos.....	13
<b>EL GASTO NO OBLIGATORIO DE LOS MUNICIPIOS</b> .....	<b>14</b>
Marco legal .....	14
Tipología de gastos de los municipios .....	18
Gasto no obligatorio de los municipios .....	23
Gastos derivados de la singularidad de los municipios: los municipios turísticos .....	26
<b>REMUNICIPALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS</b> .....	<b>32</b>
Causas y tipologías de remunicipalización .....	34
La remunicipalización en España .....	37
¿Gestión pública o privada? .....	39
<b>LA AGENDA 2030: UN NUEVO RETO PARA EL MUNDO LOCAL</b> .....	<b>41</b>
Compromiso actual con los ODS .....	46
<b>HACIENDAS LOCALES Y COVID-19</b> .....	<b>53</b>
Normativa que afecta directa o indirectamente a las entidades locales, generada en época COVID .....	56
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>69</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>73</b>



## INTRODUCCIÓN

Cuando observamos la realidad institucional de la distribución vertical de los niveles de gobierno, nos encontramos de modo reiterado con el mundo local y sus problemas, tanto es así que podríamos referirlos como la crónica de una insistencia. Entre ellos, merecen subrayarse tanto los derivados de los desajustes ligados a la dimensión, como los financieros.

Reforma tras reforma, las administraciones locales no han dejado de ser relativamente preteridas en el proceso de profunda descentralización que ha vivido España.

En las páginas que siguen nos ocupamos de una serie de cuestiones que siguen siendo hoy merecedoras de reflexión académica y acción política. Y es que cuando se echa una mirada a la experiencia comparada, puede observarse que las metrópolis, por ejemplo, no son hoy una simple extrapolación de las ciudades del pasado, ya que se ha ido produciendo no sólo un cambio de escala, sino también de naturaleza. La distancia –que durante siglos ha venido siendo un elemento primordial de la configuración de los asentamientos humanos, dibujando con el tiempo un modelo jerárquico y piramidal del espacio– ha sido superada por la tecnología, facilitando los sistemas urbanos en red.

En este mundo urbano, en el que proliferan los fenómenos de congestión y el hecho de que la movilidad desemboque en aglomeraciones no siempre organizadas, emergen los problemas derivados de la inadaptación de los límites administrativos a las realidades económicas y sociales. En definitiva, una “*balkanización*” del espacio urbano que no suele ser compatible con el espacio político responsable de los servicios públicos locales.

Los municipios rurales, a su vez, suelen encontrarse en escenarios en los que a duras penas consiguen financiar su personal y hacer frente a aquellas prestaciones indispensables para una población en regresión. Ello también en el seno de una sociedad con falta de proyecto como tal, empobrecida y en progresiva dependencia.

Observando así el territorio, se pueden constatar, de un lado, una crisis de crecimiento y, por otro, un proceso de agotamiento, en ambos casos con una mayor intensidad y unos caracteres definitorios más complejos que tiempo atrás. La falta de correspondencia entre los territorios institucionales, con sus fronteras administrativas; los funcionales, que alcanzan hasta donde llegan los beneficios de los bienes colectivos locales y sus “*spillovers*” potenciales; y los espacios de la movilidad, tanto de personas como de empresas, lleva a que las políticas tradicionales resulten inadecuadas, lo que reclama una recomposición territorial o alguna forma pertinente de colaboración entre jurisdicciones.

Queremos insistir en que los fenómenos de metropolización no son más que la traducción urbana de la mundialización, que viene a significar una transformación cualitativa de lo urbano, tanto funcional como morfológica, pues coexiste la concentración estratégica de la economía global con la fragmentación y la segregación socioespacial. En esta dinámica, puede comprobarse cómo la participación de actores de la sociedad civil ha ido ganando presencia, contribuyendo a un enfoque más de gobernanza que de puro y simple gobierno.

La integración de los entes locales en formas de aglomeración –se llamen metropolitanas o no– presenta numerosos problemas de institucionalización, que provocan procesos complejos y conflictivos, que pueden aliviarse con fórmulas de administración a dos niveles, de las que existen variados modelos en la experiencia comparada. Y la planificación estratégica urbana puede ser un instrumento coadyuvante a la gestión eficiente de las áreas urbanas, favoreciendo consensos y priorizando decisiones.

El mundo rural —que parece identificarse progresivamente con la expresión de la *España vaciada*— ve agravarse su precaria situación financiera, lo que requiere una visión más realista desde los poderes públicos, mucho más que la que se concretó en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que en cierto modo colisiona con la autonomía local y que, desde luego, podría decirse que ha sido un intento fallido de enfrentar un problema secular.

En las páginas siguientes hemos realizado un breve recorrido por algunos aspectos clave de la situación actual de las haciendas locales, comenzando por unas primeras consideraciones en torno a la dimensión óptima de las jurisdicciones locales, siguiendo con un análisis detallado de la evolución del gasto no obligatorio de los municipios, haciendo una especial referencia a los gastos derivados de la singularidad de algunos municipios, como son los municipios turísticos.

Hemos considerado de interés incluir también dos apartados dedicados a temas de actualidad en el mundo local como son, por un lado, la remunicipalización de los servicios públicos y, por otro, la contribución de los gobiernos locales a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible contenidos en la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

Por último, cabe señalar que —en plena redacción de este trabajo— el mundo entero se vio sometido a una situación excepcional de crisis sanitaria, con implicaciones graves también en otros ámbitos: la pandemia del coronavirus. Los gobiernos locales y sus ciudadanos no están al margen, por supuesto, de las consecuencias de esta grave crisis y por esa razón nos ha parecido esencial incluir también un último apartado dedicado precisamente a las haciendas locales y la COVID-19.

## LA DIMENSIÓN ÓPTIMA DE LAS JURISDICCIONES LOCALES

Consideramos que no es éste el lugar para análisis teóricos, aun siendo estos numerosos y capaces de aportar cierta luz al problema. Obviándolos, pues, diremos simplemente que el cálculo del tamaño óptimo de una jurisdicción se enfrenta a problemas prácticos muy relevantes.

En primer lugar, nos encontramos con la extrema dificultad de rediseñar los límites históricos de las jurisdicciones. Podríamos limitarnos a los rendimientos de escala, pero no resulta fácil conocer las funciones de producción de los distintos servicios públicos, a lo que debe añadirse que podría darse la situación, bastante probable, en la que existiese un tamaño óptimo o de *"second best"* para cada uno de esos servicios.

La pretensión citada, es decir, poder disponer de una dimensión óptima de referencia, y, a partir de ahí, establecer una adecuada organización territorial, nos ilustra, sin embargo, la lógica formal de la descentralización, lo que constituye una especie de baliza teórica no desdeñable. Dicho esto, lo que observamos objetivamente es que el tiempo ha ido cristalizando una dimensión determinada en los diferentes países, condicionada por factores múltiples, de naturaleza geográfica, política y sociocultural.

Es comprobable, pues, que los límites de las jurisdicciones locales se compadecen mal con los problemas a los que se enfrentan, muchos de los cuales trascienden sus fronteras. El desajuste entre el territorio institucional y el espacio funcional es moneda corriente, apareciendo efectos *"spillover"* y efectos congestión, lo que finalmente conduce a una mala asignación de recursos y a dificultades de gestión. La sociedad contemporánea, –intensamente urbanizada– produce formas de vida en las que la movilidad es una constante, diferenciándose los lugares de ocio, trabajo y residencia; apareciendo fuertes dependencias, por ejemplo, de los transportes en común o de los parques de estacionamiento, entre otras.

Hoy se vive, pues, en un contexto en el que se generan externalidades, no siempre la circunscripción electoral coincide con la comunidad que ofrece un servicio determinado y pocas veces los ciudadanos que ahí residen participan de su financiación. Se ha ido constituyendo un territorio "relacional" que plantea el desafío de encontrar la mejor manera de hacer coincidir los círculos de decisores, contribuyentes y beneficiarios. La solución podría buscarse servicio a servicio, por medio de la colaboración, o incluso llegar al extremo de fusionar jurisdicciones. Pero buscar una maximización de la utilidad para cada bien colectivo local, llevaría a una multiplicación de mallas formadas por lo que podríamos llamar *clubs*, atendiendo cada uno a un servicio concreto: agua, incendios, transporte, etc. Y el residente y/o contribuyente formaría parte de tantos grupos como servicios utilizase, lo que generaría elevados costes de organización y de información. Como ya se sabe, la teoría del federalismo fiscal, si bien revela la naturaleza de los problemas a los que se enfrenta una parcelación institucional excesiva, no da recetas directamente aplicables.

La solución consistente en fusionar jurisdicciones dista mucho de ser adoptada voluntariamente allí donde se ha producido con mayor intensidad, como en los países del norte de Europa. Por lo tanto, el redimensionamiento por medio de fusiones parece requerir estrategias específicas, aunque no siempre se consigue el resultado esperado. Los gobiernos de nivel superior con competencias en la materia, deberían llevar a cabo un ejercicio de persuasión con las jurisdicciones potencialmente fusionables, poniendo en primer plano la evidencia de su ineficacia, ligada al tamaño, que se manifiesta en la provisión subóptima de bienes y servicios públicos locales. Como acompaña-

miento imprescindible, debería utilizarse una gama de incentivos, como reducción de Deuda, financiación de infraestructuras o similares.

Es verdad que la coexistencia de jurisdicciones dentro de una malla institucional *“balkanizada”* hace pensar –y así se ha hecho muchas veces– en un redimensionamiento radical vía fusión, pero ello encuentra numerosos obstáculos, buena parte de los cuales tienen relación con elementos sociológicos –memoria histórica, sentido de pertenencia, etc.– ajenos a la racionalidad económica. A ello habría que añadir la *“renta de situación”* de los actores políticos locales que verían amenazada su posición.

Una alternativa consiste en la búsqueda de fórmulas de colaboración, desde las más flexibles a las más integradas, que combinen una dimensión política tradicional y un tamaño económico y financiero adecuado.

La experiencia comparada ofrece fórmulas variadas, pero con la misma filosofía de fondo: una aglomeración concebida en el ámbito relacional, definido en términos geográficos y socioeconómicos. Es decir, población, fenómenos de *“commuter”* entre jurisdicciones y con el centro, continuidad del tejido urbano en su caso, etc. Y en cuanto a su financiación, lo habitual es que las jurisdicciones locales involucradas provean de recursos a la aglomeración. El sistema podrá diferir, pero si se implantase una fiscalidad concreta a nivel de la aglomeración debería acompañarse de una reducción equivalente en los tributos de la misma naturaleza, de los que sean titulares las comunidades locales.

El paso de pequeñas jurisdicciones a otras de tamaño más adecuado no puede lograrse, sin embargo, a coste cero. En primer lugar, aparecen los costes de transición, normalmente elevados, seguidos del impacto sobre los costes de administración, sobre todo si no hay ajuste de efectivos y se aumentan los salarios. Este último factor suele estar ligado a una mayor especialización de la burocracia local y a determinados acuerdos sindicales, menos probables en entidades más reducidas. Cuando tales escenarios se dan, pueden acabar repercutiendo en los tributos pagados por los residentes y en el endeudamiento, aunque cabe una compensación si se había acordado previamente una transferencia especial desde un gobierno de nivel superior.

## 1. El pragmatismo de la cooperación intermunicipal

Hoy existe un consenso bastante general en Europa acerca de que la cooperación intermunicipal constituye la palanca estratégica del proceso de ajuste económico-financiero del espacio institucional, responsable de la oferta de bienes y servicios locales. Pero la dinámica de esa cooperación plantea el desafío de las competencias y de su financiación, que hemos avanzado en parte, y que ha de resolverse. En cualquier caso, la sustitución de la integración por una yuxtaposición de óptimos funcionales, constituye una pauta a seguir ineludiblemente. Y ahí están las fórmulas de internalización de externalidades geográficas, de economías de escala, de conexión de redes, de condiciones de coherencia global. Teniendo siempre en cuenta que la coacción política no ha permitido avanzar en el esfuerzo de racionalización, como muestra muy significativamente el caso francés.

La nueva gramática de los argumentos de consolidación territorial de la oferta de bienes y servicios públicos locales supone una visión compartida del futuro del territorio de la cooperación. Y todo ello sobre una apuesta: la esperanza del aumento de recursos gracias a una estrategia y a unas pautas acordes con un juego de suma positiva.

Como apunta el profesor Uhaldeborde, experto en la materia, debe conseguirse el triunfo de la filosofía de la sutileza frente a la de la geometría. En este terreno está comprobado que un cierto paternalismo —por ilustrado que sea— no ha dado los mejores frutos, regresando las antiguas estructuras, en todo o en parte, tiempo después de las reformas obligatorias.

Si se hace una revisión de fusiones voluntarias en varios países de Europa, podemos encontrar la mediación de los incentivos financieros como variable determinante. A su lado, las economías de escala, la posibilidad de ser unos actores más relevantes frente a otros agentes públicos, mantener y desarrollar servicios y emprender nuevos proyectos. Y un factor más que interesante: muchos de los éxitos en la fusión de municipios vienen de la mano de colaboraciones intermunicipales preexistentes. De ahí lo relevante de una etapa intermedia de cooperación, que podrá desembocar o no en un proceso de fusión voluntaria.

## 2. Especial consideración de los problemas urbanos

Una de las facetas de la globalización se muestra en la dinámica de los asentamientos humanos. La mayor parte de la población vive en áreas urbanas, sean ciudades o áreas metropolitanas, y en ellas conviven lógicas regionales, nacionales y mundiales generando riqueza, pero originando también fragmentación social, con problemas de cohesión y de organización intraurbana. La principal disfuncionalidad que se presenta es la falta de correspondencia entre los territorios institucionales clásicos y los reales, por lo que el abandono de los sistemas urbanos a la inercia, suele agudizar el riesgo de, llegado el caso, márgenes de maniobra ya reducidos y altos costes de todo tipo.

El mundo urbano se enfrenta, pues, a riesgos sistémicos, tales como la transición ecológica, empujada por la regresión demográfica, su inserción en la competencia internacional y otros problemas, todos ellos necesitados de una gobernanza de carácter metropolitano, al objeto de encontrar unas escalas de acción pública eficientes y compatibles con la inclusión social. En cualquier caso, un elemento a considerar es el escalón local, pues la tensión dialéctica entre gestión y representación ha empantanado muchos de los procesos de modernización en la prestación de servicios locales urbanos y metropolitanos, retrasando la formación de un nivel de gobierno realmente eficaz en las aglomeraciones urbanas, especialmente en las de gran dimensión. En su concepción “*westfaliana*”, el Estado ha dejado de ser la referencia geográfica, económica y cultural exclusiva, vaciándose relativamente hacia lo supranacional y hacia lo local. Y en ese marco, las aglomeraciones urbanas se enfrentan a desafíos comunes: gestionar el crecimiento, la movilidad y los residuos, optimizar el acceso a los servicios públicos, reducir la desigualdad y garantizar la competitividad, coordinar las políticas y, no lo menos importante, establecer una auténtica representatividad. En el lenguaje de la Unión Europea, estas entidades locales han pasado a ser motores de la competitividad sostenible o van camino de serlo. Se omite, sin embargo, que en esta dinámica asistimos también a una cierta pérdida de vitalidad de las ciudades medias.

La ciudad de límites difusos, “*sconfinata*”, está, sin embargo, llena de lindes administrativos y sociales. Ello conlleva, como es lógico, problemas para la financiación de bienes colectivos, para la coordinación administrativa y para la planificación, sobre todo urbanística. La movilidad, siempre presente, no es independiente del modo de gestionar lo urbano y, en torno a ella, se condensan buena parte de las disfuncionalidades de las aglomeraciones. Por ello, la administración a dos niveles, combinando un cierto grado de unidad con la descentralización de ciertas funciones, sería un avance significativo. De este modo, el ente aglomerado podría acometer con más probabilidades de efectividad, la problemática urbana; mientras que el escalón de proximidad, administrado por los entes locales subsistentes, atendería los servicios más cotidianos, en congruencia con el principio de subsidiariedad. Sin embargo, los factores de bloqueo “*bottom up*” son numerosos y diversos, anclados al territorio con un sentido anticuado del mundo local, a veces auténtico círculo vicioso que retarda la modernización del tejido institucional del territorio (Caramés, 1997).

## EL GASTO NO OBLIGATORIO DE LOS MUNICIPIOS

La problemática situación financiera de algunos municipios no se explica solamente por la reducción de sus ingresos sino también por el hecho de que han de asumir gastos de los que no les correspondería hacerse cargo, aplicando la estricta legalidad: los denominados gastos (o servicios) no obligatorios. Situación similar, aunque por causas distintas, es la de algunos municipios con características singulares que hacen que su gasto en determinados servicios sea muy superior sin que se vea compensado por mayores ingresos: es el caso, por ejemplo, de los municipios turísticos.

### Marco legal

El marco competencial de los municipios está regulado en los artículos 25 a 28 de la ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). Algunos de los artículos de dicha ley fueron modificados a partir de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

Desde su publicación en 2013, la LRSAL ha sido objeto de numerosos recursos de inconstitucionalidad, de los cuales una gran parte afectaba a la reforma efectuada en la LRBRL, como se verá posteriormente.

La Ley 7/1985 establecía en su artículo 7.1 que las competencias de las entidades locales son propias o atribuidas por delegación. Las competencias propias aparecen enumeradas en su artículo 25.2; los servicios mínimos que deben prestar los municipios están especificados en su artículo 26; y el artículo 27 establece que los municipios podrán ejercer las competencias que deleguen en ellos la Administración del Estado, la de las comunidades autónomas u otras entidades locales.

Además, el artículo 28 abría la puerta a nuevas competencias, al señalar que: *“Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente”*.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local nace con unos objetivos fundamentales que aparecen especificados en su Preámbulo: *“clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia», racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.”*

A continuación, nos centraremos en los cambios introducidos por esta Ley en lo referente a las competencias y a los servicios de los municipios.

### 1. COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS

En la Tabla 1 se ofrece una enumeración comparativa de las **COMPETENCIAS PROPIAS** de los municipios establecidas originariamente en la Ley 7/1985 y las que refleja finalmente el texto consolidado de dicha Ley después de la aprobación de la LRSAL. Como puede apreciarse, los cambios en las competencias propias —si bien formalmente parecen ser muchos por estar ordenadas de forma muy distinta— son muy limitados en su contenido. Así, vemos que las diferencias más relevantes son, en primer lugar, la desaparición de algunas materias, como los mataderos, la defensa de usuarios y consumidores, y la participación en la gestión de la atención primaria de salud.

En este sentido, la LRSAL establecía en su disposición transitoria 3ª que, en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, las comunidades autónomas prestarán los servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, industrias alimentarias y bebidas que hasta el momento vinieran prestando los municipios<sup>1</sup>.

**TABLA 1. COMPETENCIAS PROPIAS DE LOS MUNICIPIOS**

LEY 7/1985 ART. 25.2	A PARTIR DE LA LEY 27/2013
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Seguridad en lugares públicos.</li> <li>b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.</li> <li>c) Protección civil, prevención y extinción de incendios.</li> <li>d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.</li> <li>e) Patrimonio histórico-artístico.</li> <li>f) Protección del medio ambiente.</li> <li>g) Abastos, <b>mataderos</b>, ferias, mercados y <b>defensa de usuarios y consumidores</b>.</li> <li>h) Protección de la salubridad pública.</li> <li>i) <b>Participación en la gestión de la atención primaria de la salud</b>.</li> <li>j) Cementerios y servicios funerarios.</li> <li>k) <b>Prestación de los servicios sociales y de promoción y inserción social</b>.</li> <li>l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.</li> <li>ll) Transporte público de viajeros.</li> <li>m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.</li> <li>n) <b>Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria</b>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. <b>Conservación y rehabilitación de la edificación</b>.</li> <li>b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.</li> <li>c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.</li> <li>d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.</li> <li>e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.</li> <li>f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.</li> <li>g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.</li> <li>h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.</li> <li>i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y <b>comercio ambulante</b>.</li> <li>j) Protección de la salubridad pública.</li> <li>k) Cementerios y actividades funerarias.</li> <li>l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.</li> <li>m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.</li> <li>n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.</li> <li>ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.</li> <li>o) <b>Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, así como contra la violencia de género</b>.<sup>2</sup></li> </ul>

En color **rojo** las competencias que desaparecen con la actual legislación.  
 En color **verde** las competencias que se mantienen, pero con modificaciones.  
 En **negrita** las que son nuevas respecto a la legislación anterior.

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 7/1985 y de la Ley 27/2013

1. La Disposición transitoria 3ª fue declarada inconstitucional y nula por Sentencia TC (Pleno) 41/2016, de 3 de marzo («B.O.E.» 8 abril).  
 2. Novedad introducida por el Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género, con entrada en vigor el 05/08/2018.

Otras competencias se mantienen pero reducidas en su contenido, como es el caso de la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, que con la reforma se reduce solo a la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. Asimismo, se han reducido las competencias propias en materia de enseñanza, ya que se especifica que las competencias de conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local hacen referencia a los centros públicos de educación infantil, primaria o de educación especial, quedando excluidos por lo tanto los centros de educación secundaria obligatoria.

El resto de las competencias propias se mantiene con algunas modificaciones formales, y se añaden a las competencias originales dos nuevas: el comercio ambulante [letra i)] y la conservación y rehabilitación de la edificación [al final de la letra a)].

Además de las diferencias reflejadas en la Tabla anterior y que hacen referencia al apartado 2 del artículo 25, existen también otras no menores que es necesario resaltar. Así, el apartado 3 del artículo 25 de la LBRL decía *originalmente*: “Sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2”. En su nueva redacción, matiza lo anterior diciendo: “Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera”. Además, el artículo 25 incluye en su nueva redacción dos nuevos apartados, el 4 y el 5, que exigen, entre otros requisitos, una memoria económica, un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y la garantía de que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra administración pública.

Como ya se ha mencionado anteriormente, además del artículo 25, también el artículo 27 de la LBRL hacía referencia a las competencias municipales, en este caso a las **COMPETENCIAS DELEGADAS**. El artículo 27 establece en su apartado 1 que el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias. A partir de la aprobación de la LRSAL dicho artículo pasa de tener cuatro apartados a tener ocho, en los que además de establecer la delegación anterior, enumera también algunas de las competencias que el Estado y las Comunidades Autónomas podrán delegar a los municipios, entre las que se encuentran la protección del medio natural, la prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer, la inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales, o la promoción y gestión turística. Junto con las competencias propias, la Ley articula un completo sistema de delegación de competencias del Estado y las CCAA en los municipios. El recurso a este mecanismo exige que mediante el mismo se produzca una mejora en la eficiencia de la gestión pública, así como una contribución en la eliminación de duplicidades administrativas y que sea acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, debiendo prever técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia.

La LBRL en su versión anterior a 2013 incluía además el artículo 28 en el que se establecían las denominadas **COMPETENCIAS COMPLEMENTARIAS**, al señalar que “Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente”. Dicho artículo queda suprimido con la aprobación de la LRSAL, desapareciendo así las competencias complementarias o, mejor dicho, transformándose en las denominadas **distintas de las propias y de las atribuidas por delegación**. El sistema de las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación gravita sobre dos conceptos fundamentales para posibilitar su ejercicio: inexistencia de duplicidades y sostenibilidad financiera. Así, el artículo 7.4 LBRL dispone que: “Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por de-

*legación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias".* En consecuencia, los municipios podrán ejercer competencias sobre cualquier materia que no tenga la condición de propia o delegada, siempre que se cumplan los requisitos citados.

## 2. SERVICIOS MUNICIPALES OBLIGATORIOS

El artículo 26 de la LBRL establecía los servicios obligatorios que los municipios "por sí o asociados" debían prestar, si bien en el caso de que a los municipios les resultara imposible o de muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios, podían solicitar de la comunidad autónoma la dispensa de la obligación de prestarlos (apartado 2). Por otro lado, en el apartado 3 del artículo 26 se preveía también la asistencia de las diputaciones provinciales para el establecimiento y adecuada prestación de dichos servicios públicos municipales obligatorios.

La LRSAL da una nueva redacción al artículo 26 del LRBL, suprimiendo en primer lugar el "por sí o asociados", y estableciendo que en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios: recogida y tratamiento de residuos; abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; limpieza viaria; acceso a los núcleos de población; pavimentación de vías urbanas; y alumbrado público.

En el listado de servicios municipales obligatorios, son pocos los cambios introducidos en el artículo 26 de la LRBL, tal como puede apreciarse en la Tabla 2 (*página siguiente*). En los servicios obligatorios en todos los municipios desaparece el control de alimentos y bebidas, y en los municipios con población superior a 20.000 habitantes desaparece el control de mataderos, que aparecen ambos adjudicados a las comunidades autónomas en la disposición transitoria 3ª de la LRSAL<sup>3</sup>.

En coherencia con el listado de competencias propias del artículo 25.2 de la LBRL y con la supresión del contenido del artículo 28 LBRL, desaparece del listado de servicios obligatorios en los municipios con población superior a 20.000 habitantes la prestación de servicios sociales que se sustituye por la de evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

Finalmente, en los municipios con población superior a 50.000 habitantes, se cambia la protección del medio ambiente por medio ambiente urbano.

Como ya se comentó anteriormente, desde su publicación en 2013, la LRSAL ha sido objeto de numerosos recursos de inconstitucionalidad, de los cuales una gran parte afectaba a la reforma efectuada en la LBRL. En concreto, afectan a la garantía de pago de las competencias delegadas (art. 57 bis LBRL), a una parte de la regulación del personal eventual (art. 104 bis LBRL) y a las mayorías requeridas para la adopción de acuerdos en las Corporaciones Locales (Disposición Adicional 16 LBRL), así como a las previsiones que la LRSAL realizaba sobre compensación de deudas entre Administraciones por asunción de servicios y competencias (Disposición Adicional 1 LRSAL), y a la asunción de las competencias por las Comunidades Autónomas relativas a salud, servicios sociales y servicios de inspección sanitaria (Disposiciones Transitorias 1, 2 y 3 LRSAL).

3. Vid. Cita 1

TABLA 2. SERVICIOS OBLIGATORIOS DE LOS MUNICIPIOS SEGÚN SU POBLACIÓN

SERVICIOS A PRESTAR	LEY 7/1985 ART. 26	A PARTIR DE LA LEY 27/2013
Todos los municipios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alumbrado público</li> <li>• Cementerio</li> <li>• Recogida de residuos</li> <li>• Limpieza viaria</li> <li>• Abastecimiento domiciliario de agua potable</li> <li>• Alcantarillado</li> <li>• Acceso a los núcleos de población</li> <li>• Pavimentación de las vías públicas</li> <li>• <b>Control de alimentos y bebidas</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alumbrado público</li> <li>• Cementerio</li> <li>• Recogida de residuos</li> <li>• Limpieza viaria</li> <li>• Abastecimiento domiciliario de agua potable</li> <li>• Alcantarillado</li> <li>• Acceso a los núcleos de población</li> <li>• Pavimentación de las vías públicas</li> </ul>
En los municipios con población superior a 5.000 habitantes	Además de los anteriores: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Parque público</li> <li>• Biblioteca pública</li> <li>• Tratamiento de residuos</li> <li>• <b>Mercados</b></li> </ul>	Además de los anteriores: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Parque público</li> <li>• Biblioteca pública</li> <li>• Tratamiento de residuos</li> </ul>
En los municipios con población superior a 20.000 habitantes	Además de los anteriores: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección civil</li> <li>• <b>Prestación de servicios sociales</b></li> <li>• Prevención y extinción de incendios</li> <li>• Instalaciones deportivas de uso público</li> <li>• <b>Matadero</b></li> </ul>	Además de los anteriores: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección civil</li> <li>• Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social</li> <li>• Prevención y extinción de incendios</li> <li>• Instalaciones deportivas de uso público</li> </ul>
En los municipios con población superior a 50.000 habitantes	Además de los anteriores: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transporte colectivo urbano de viajeros</li> <li>• <u>Protección del medio ambiente</u></li> </ul>	Además de los anteriores: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transporte colectivo urbano de viajeros</li> <li>• Medio ambiente urbano</li> </ul>

En **negrita** aquellos que desaparecen en la legislación actual.

En subrayado aquellos que cambian de denominación en la legislación actual.

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 7/1985 y de la Ley 27/2013

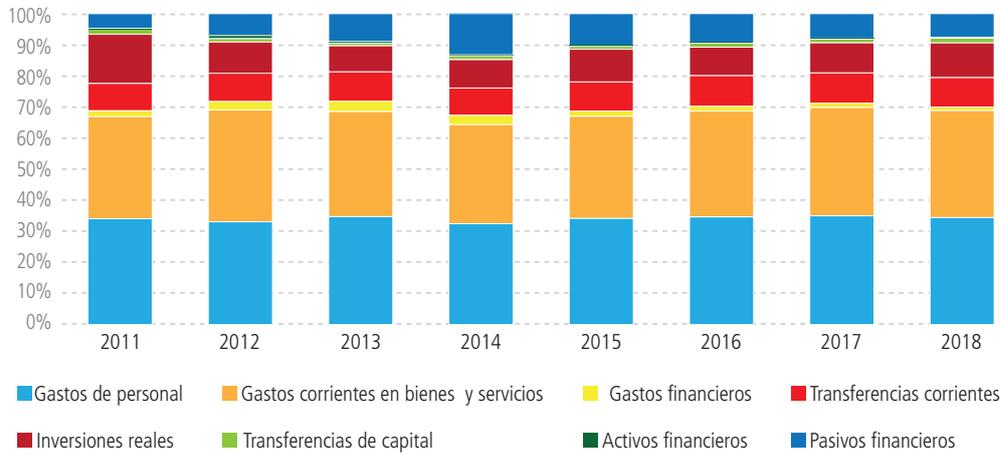
## Tipología de gastos de los municipios

### 1. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

El gráfico 1 (*página siguiente*) permite ver la evolución de los diferentes capítulos de gasto en el periodo 2011-2018. En él se observa la importancia de los gastos de personal, que junto a la compra de bienes y servicios representan de media un 68% del gasto municipal a lo largo del periodo analizado.

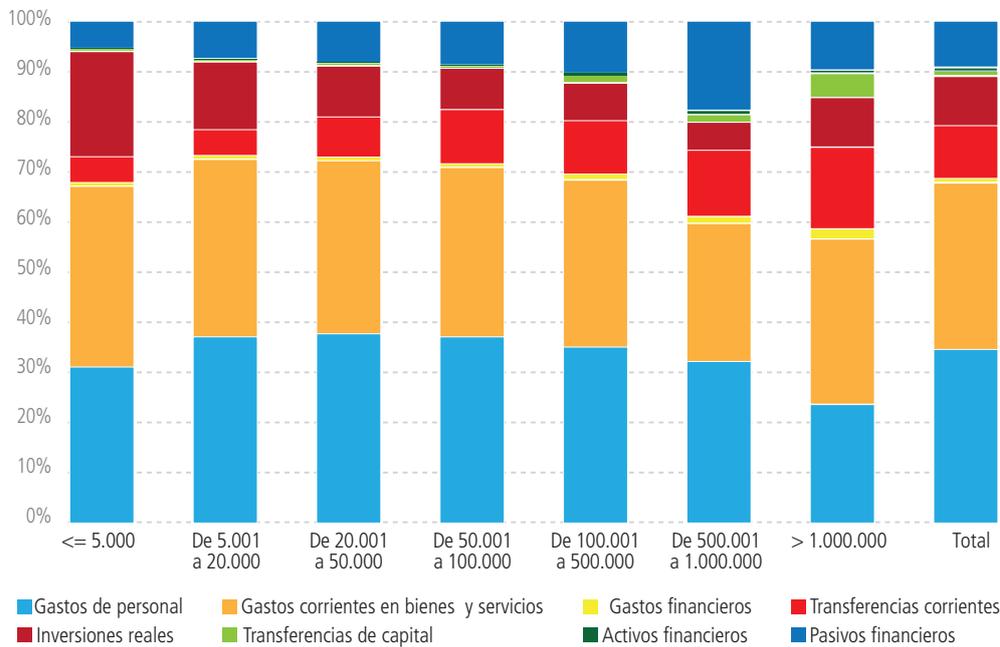
Si analizamos dicha distribución en función del tamaño de municipios para 2018 (gráfico 2, *página siguiente*) vemos que los municipios con población inferior a 5.000 habitantes, así como aquellos con población comprendida entre 100.001 y 1 millón de habitantes se mueven también en estos porcentajes. Superan el 70% los municipios cuya población se encuentra entre 5.001 y 100.000 habitantes. El único caso en que el porcentaje es inferior al 60% es el de los municipios con población superior a 1 millón de habitantes.

GRÁFICO 1. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LA LIQUIDACIÓN DE GASTOS MUNICIPALES (EN %)



Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda

GRÁFICO 2. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LA LIQUIDACIÓN DE GASTOS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN 2018 POR TAMAÑOS DE MUNICIPIOS (EN %)



Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda

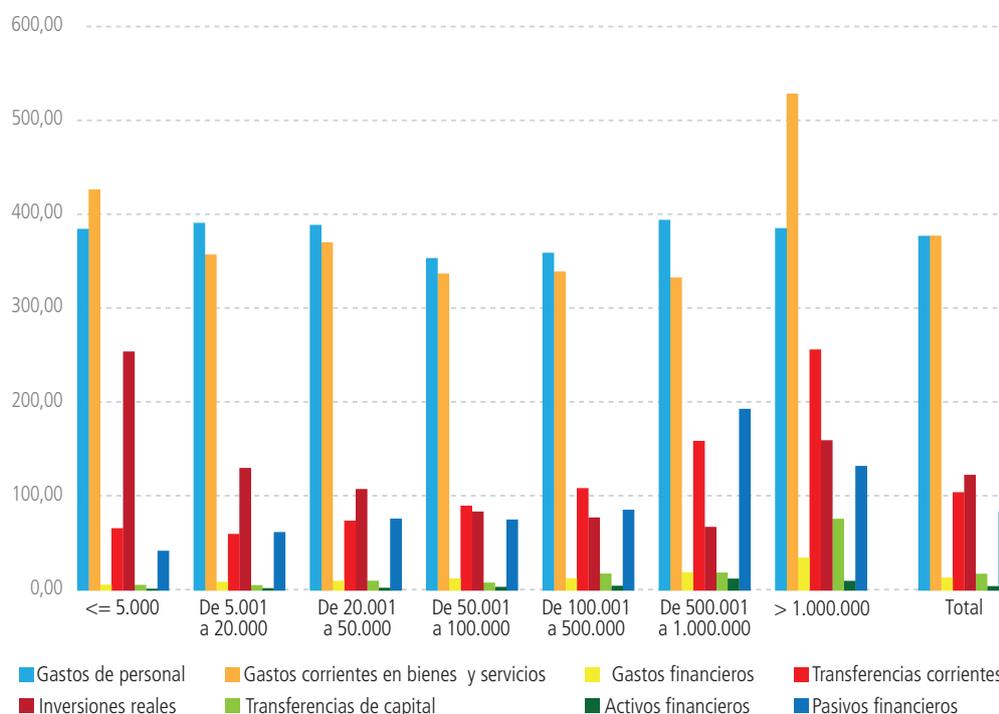
Se observa también una diferencia considerable en el peso que tienen las transferencias corrientes, cuyo porcentaje va aumentando a medida que lo hace la población, desde un 6,2% en los municipios más pequeños hasta el 16,2% de los municipios con mayor número de habitantes, que supera con creces a la media nacional (un 9,8%).

En sentido contrario se mueven las inversiones reales, con un porcentaje que oscila entre el 5,51% de los municipios con población entre 500.001 y un millón de habitantes y el 19,35% de los municipios con población inferior a 5.000 habitantes, que doblan en este caso la media nacional (un 9,58%).

El gráfico 3 muestra el comportamiento del gasto per cápita en los diferentes municipios según su tamaño y su clasificación económica.

En él puede observarse que los municipios gastan una media de 794 euros por habitante en las remuneraciones de personal y en la compra de bienes y servicios (371,91€ y 372,09€, respectivamente). Solamente los municipios con población inferior a 5.000 habitantes, aquellos con población comprendida entre 20.001 y 50.000 y los que superan el millón de habitantes igualan o superan esta media.

**GRÁFICO 3. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LA LIQUIDACIÓN DE GASTOS PER CÁPITA DE LOS AYUNTAMIENTOS EN 2018 POR TAMAÑOS DE MUNICIPIOS (€)**



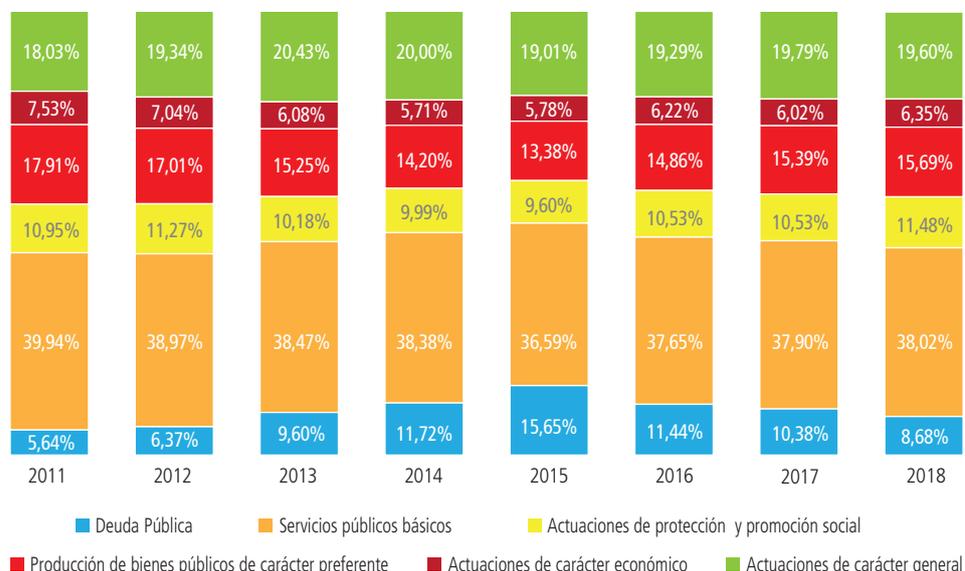
Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda

## 2. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

El gráfico 4 (*página siguiente*) muestra que el principal destino del gasto que realizan los municipios es el de los servicios públicos básicos, con una media en el periodo de un 38% (seguridad y movilidad ciudadana, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario y medio ambiente), seguido de las actuaciones de carácter general, con una media en el periodo de casi un 20% (órganos de gobierno, servicios de carácter general, administración financiera y tributaria, y transferencias a otras Administraciones Públicas). Es destacable, sobre todo, el hecho de que casi un 20% del gasto de nuestros ayuntamientos se destine a los gastos propios de funcionamiento de la administración municipal.

El tercer destino del gasto municipal es la producción de bienes públicos de carácter preferente (Sanidad, Educación, Cultura, Deporte) con una media de un 15,22% en el periodo, seguido de las actuaciones de protección y promoción social (Pensiones, Otras prestaciones económicas a favor de empleados, Servicios Sociales y promoción social, Fomento del empleo) con una media de un 10,62% del gasto total en el periodo considerado. Cabe señalar que, en este último caso, el peso fundamental del gasto dentro de las actuaciones de protección y promoción social es el destinado a los Servicios Sociales y promoción social.

GRÁFICO 4. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DE LA LIQUIDACIÓN DE GASTOS MUNICIPALES (EN %)

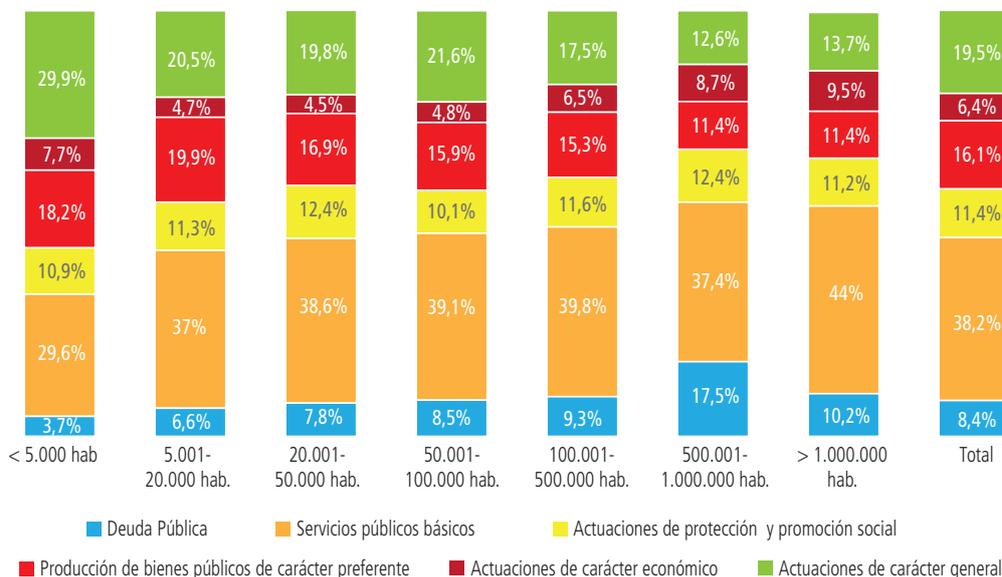


Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda

La Deuda Pública representa un 10,3% como media en el periodo y las Actuaciones de carácter económico no suponen más de un 6,2% del gasto total.

Si analizamos dicha distribución en función del tamaño de municipios para 2018 (Gráfico 5) vemos que en todos ellos los servicios públicos básicos siguen siendo la principal partida de gastos, salvo en el caso de los municipios con población inferior a 5.000 habitantes, en los que, por muy escasa diferencia, la partida principal es la de actuaciones de carácter general. Los municipios con menos de 20.000 habitantes y aquellos con población comprendida entre 500.000 y 1.000.000 están por debajo de la media, mientras que los municipios con más de 1.000.000 de habitantes la superan.

GRÁFICO 5. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DE LA LIQUIDACIÓN DE GASTOS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN 2018 POR TAMAÑOS DE MUNICIPIOS (EN %)



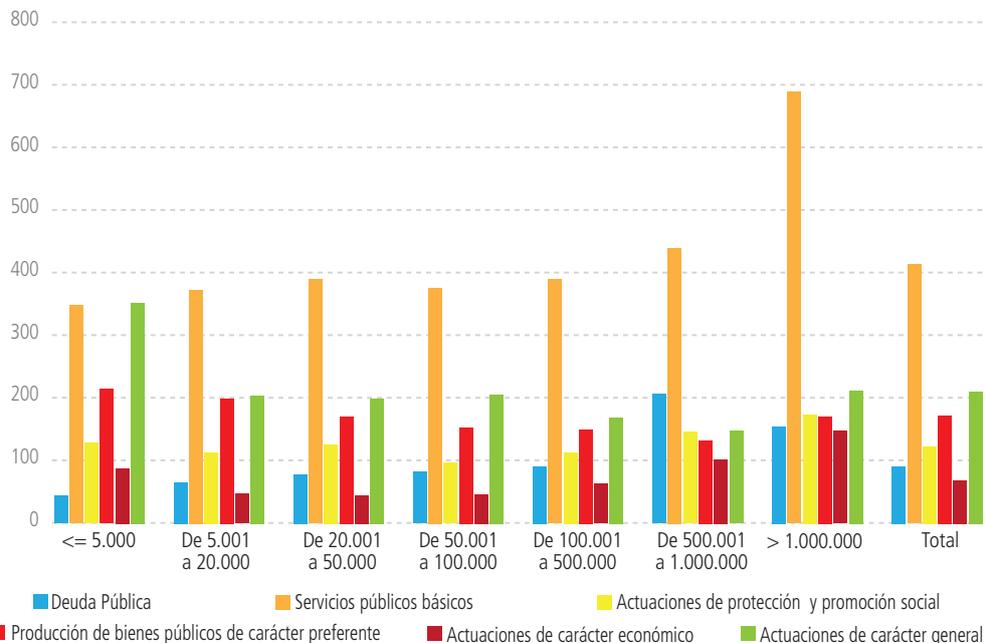
Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda

Salvo en el caso mencionado de los municipios más pequeños, la segunda partida en importancia es la de actuaciones de carácter general. Por encima de la media nacional se encuentran todos los municipios con población inferior a 100.000 habitantes, mientras que todos los que superan esa cifra de población están todos ellos por debajo de la media nacional. Cabe señalar que en el caso de los municipios con población entre 500.000 y 1.000.000 de habitantes ese segundo lugar lo ocupa la deuda pública con un porcentaje de un 17,6 sobre su total de gastos.

El tercer destino del gasto municipal es la producción de bienes públicos de carácter preferente en todos los tamaños de municipios excepto en aquellos que superan los 500.000 habitantes, que están además por debajo de la media nacional, y que en segundo lugar de importancia tienen las actuaciones de protección y promoción social. Estas últimas suponen el cuarto destino de gasto en los municipios de menos de 500.000 habitantes, seguido de la deuda pública cuyo porcentaje aumenta a medida que lo hace el tamaño de municipios, y seguido finalmente de las actuaciones de carácter económico.

El gráfico 6 nos muestra que hay diferencias significativas en determinadas funciones si tenemos en cuenta el gasto per cápita por tamaño del municipio. Si bien los servicios públicos básicos siguen siendo el principal gasto per cápita en todos los municipios, excepto en los de menos de 5.000 habitantes, solamente los municipios con más de 500.000 habitantes superan la media nacional de gasto per cápita en esta función, y sobre todo lo hacen los municipios de más de un millón de habitantes, con un gasto per cápita de 686,68 euros frente a los 412,45 de la media nacional.

**GRÁFICO 6. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DE LA LIQUIDACIÓN DE GASTOS PER CÁPITA DE LOS AYUNTAMIENTOS EN 2018 POR TAMAÑOS DE MUNICIPIOS (€)**



Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda

Otra función a destacar es la de Actuaciones de carácter general, en la que la media nacional se sitúa en 210,53 euros per cápita, solo superada y con creces por los municipios más pequeños que gastan 351,02 euros per cápita en esta función.

Algo muy similar ocurre con la producción de bienes públicos de carácter preferente cuyo gasto medio per cápita a nivel nacional es superado sobre todo por los municipios de menor tamaño, debido fundamentalmente a su gasto en Cultura.

## Gasto no obligatorio de los municipios

A partir del contenido de la Tabla 2, así como de lo señalado en el artículo 27 de la actual LBRL, se podría ya establecer un listado no exhaustivo de los que podrían denominarse gastos no obligatorios de los municipios españoles, también denominados en algún estudio previo, gastos impropios<sup>4</sup>.

A continuación, la Tabla 3 muestra cuál ha sido el gasto realizado por los municipios españoles en las siguientes competencias no obligatorias: turismo, empleo, promoción económica, servicios sociales, salud pública y cultura, en el año 2017.

TABLA 3. GASTO REALIZADO POR LOS MUNICIPIOS EN COMPETENCIAS NO OBLIGATORIAS (2017)

COMPETENCIAS NO OBLIGATORIAS DE LOS MUNICIPIOS (2017)	MILES DE EUROS	% SOBRE EL TOTAL
Cultura (Grupos de Programas 334 y 338)	1.517.197,35	19,17
Promoción económica [Políticas de Gasto 41, 42, 43 (sin 432) y Grupo de Programa 463]	643.052,28	8,12
Servicios sociales (Política de Gasto 23)	3.907.168,00	49,37
Promoción turística (Grupo de Programa 432)	275.125,67	3,48
Salud pública (Política de Gasto 31)	381.871	4,83
Fomento del empleo (Política de Gasto 24)	1.189.601,00	15,03
Total	7.914.015,30	100,00

Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda

Por tipo de competencia y peso sobre el total de gasto no obligatorio, la competencia de servicios sociales –con 3.907,17 millones de euros y un 49,37% sobre el total de gasto obligatorio– y la competencia de cultura –con 1.517,20 millones de euros y un 19,17% sobre el gasto total– son las que más importancia tienen. Casi un 70% del gasto total no obligatorio corresponde a estas dos competencias.

Dado que, como hemos visto anteriormente, el gasto total liquidado de los municipios en 2017 era de 47.943.399 miles de euros, eso significa que el porcentaje de gasto no obligatorio sobre el volumen de gasto total liquidado en ese año fue de un 16,51%, una cifra muy similar a la que aparecía en algunos estudios de años anteriores<sup>5</sup>.

El coste total por habitante de los gastos no obligatorios es diferente en función del tamaño de los municipios, tal como se muestra en los gráficos siguientes<sup>6</sup>.

Analizando cada una de estas políticas de gasto vemos en primer lugar que el gasto per cápita en **Servicios Sociales** (Gráfico 7, *página siguiente*) ascendió en 2017 a 83,89 euros como media de todos los municipios. Sin

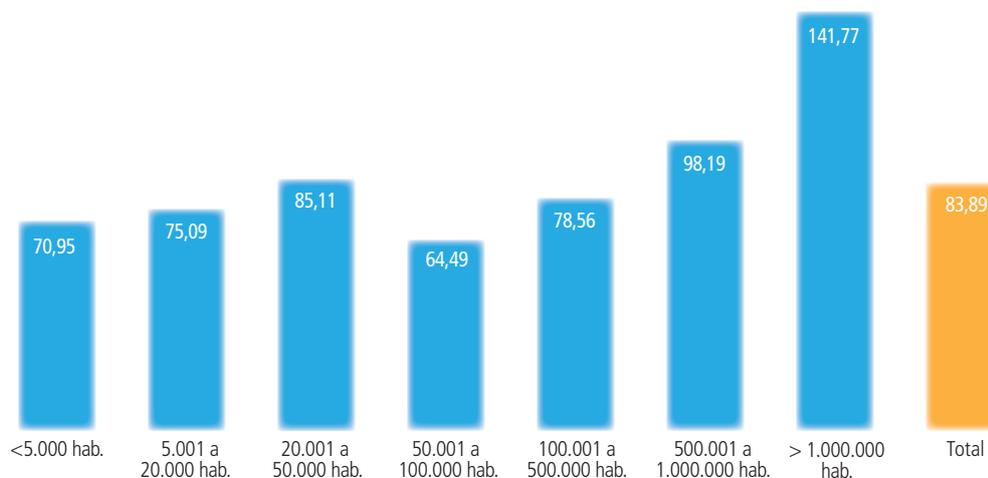
4. Nos ajustaremos en este caso a la definición de gasto o competencia impropia de Rodríguez, J. y Romera, O. (2014): “aquella que la legislación estatal o autonómica no contempla como obligatoria para los entes locales, pero que está siendo ejercida por la administración local sin tener un título competencial específico, como una respuesta basada en una valoración técnica que procede de una demanda ciudadana no atendida por la administración competente, quien además no ofrece una cobertura financiera suficiente”.

5. En Rodríguez, J. y Romera, O. (2014), dicho porcentaje se movía entre un 17,28% en el año 2003 hasta un 18,63% en el año 2011.

6. Nos centramos únicamente en cuatro políticas de gasto ya que no disponemos de datos desagregados por tamaño de municipio para los grupos de programas.

embargo, vemos cómo los municipios más pequeños (menos de 20.000 habitantes) presentaron un gasto inferior a la media, así como aquellos municipios con población comprendida entre 50.001 y 500.000 habitantes. Con gasto superior a la media aparecen los municipios con población comprendida entre 20.001 y 50.000 habitantes (85,11 euros), los que tienen una población entre 500.001 y 1.000.000 de habitantes (98,19 euros) y con una diferencia muy notable los municipios cuya población supera el millón de habitantes (141,77 euros).

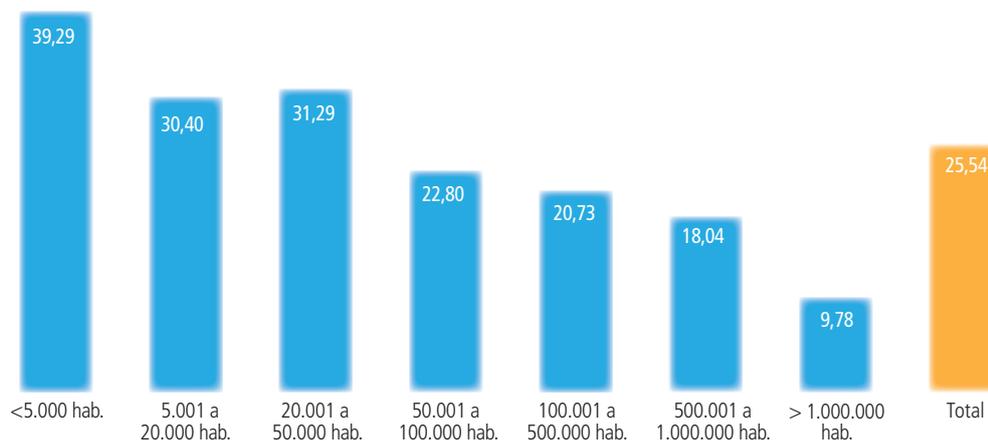
**GRÁFICO 7. GASTO PER CÁPITA EN POLÍTICA DE GASTO 23: SERVICIOS SOCIALES, POR TAMAÑO DE MUNICIPIOS (2017) (€)**



Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda

En **Fomento del empleo** (Gráfico 8) los municipios españoles gastaron en 2017 una media de 25,54 euros por habitante. En este caso, el gasto per cápita es mayor en aquellos municipios con menor número de habitantes (hasta 50.000), superando ampliamente la media nacional. Los municipios con población superior a 50.000 habitantes muestran un gasto per cápita inferior a la media, siendo en algunos casos la diferencia muy significativa, como es el caso de los municipios de más de un millón de habitantes con un gasto por habitante de 9,78 euros.

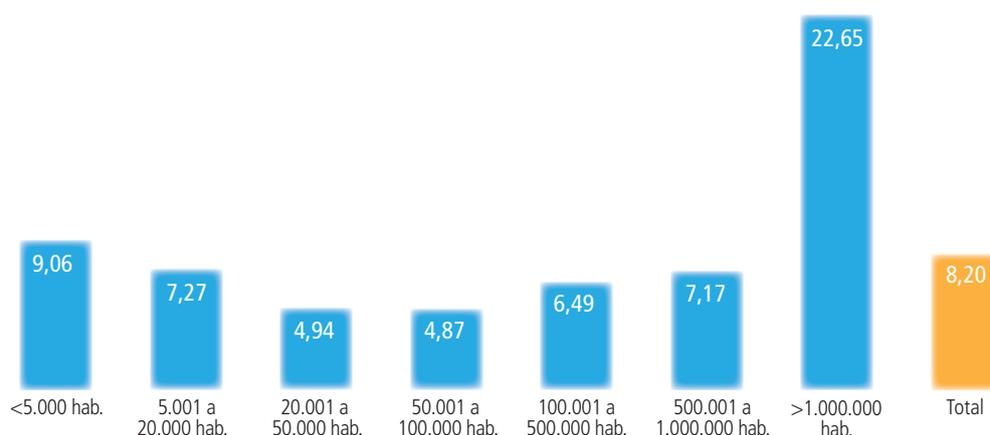
**GRÁFICO 8. GASTO PER CÁPITA EN POLÍTICA DE GASTO 24: FOMENTO DE EMPLEO, POR TAMAÑO DE MUNICIPIOS (2017) (€)**



Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda

En la política de gasto de **Salud pública** (Gráfico 9), el gasto medio per cápita fue en 2017 de 8,20 euros. Solo dos grupos de municipios, los de menos de 5.000 habitantes y los de más de un millón superaron en ese año la media nacional, con 9,06 y 22,65 euros por habitante, respectivamente.

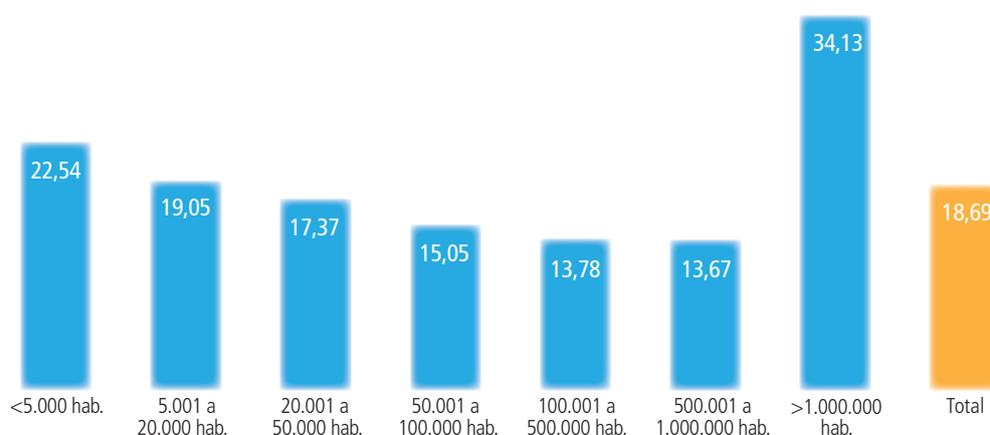
**GRÁFICO 9. GASTO PER CÁPITA EN POLÍTICA DE GASTO 31: SALUD PÚBLICA, POR TAMAÑO DE MUNICIPIOS (2017) (€)**



Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda

Por último, en la **Política de Promoción Económica y Turismo**<sup>7</sup>, (Gráfico 10), el gasto medio per cápita fue en 2017 de 18,69 euros. En este caso, son los municipios más pequeños (los de menos de 5000 habitantes) y los mayores (más de un millón) los que superan ampliamente la media nacional, con 22,54 y 34,13 euros por habitante, respectivamente. Los municipios con población entre 5.001 y 20.000 habitantes superan ligeramente la media nacional, con un gasto por habitante de 19,05 euros y el resto de municipios están por debajo de la media.

**GRÁFICO 10. GASTO PER CÁPITA EN POLÍTICAS DE GASTO 41, 42 Y 43: POLÍTICA DE PROMOCIÓN ECONÓMICA Y TURISMO, POR TAMAÑO DE MUNICIPIOS (2017) (€)**



Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda

7. Por no disponer de datos por tamaño de municipios, excluimos de esta Política de Gasto el Programa 463.

## Gastos derivados de la singularidad de los municipios: los municipios turísticos

La actividad turística afecta a numerosas políticas públicas, competencia de los diferentes niveles de la administración. En este sentido, parece imprescindible definir dichas competencias y su reparto entre estos diferentes niveles para determinar los compromisos de gasto público que deberán asumir cada uno de ellos.

Es en el entorno municipal donde aparecen las principales tensiones y concretamente en los llamados municipios turísticos. Estos deben enfrentarse a unas necesidades de gasto e inversiones en infraestructura superiores al resto de municipios, derivadas de la existencia de una población de hecho muy superior a la población de derecho, siendo ésta una de las principales variables a considerar en la asignación de las partidas de ingresos en el presupuesto municipal.

Siguiendo el principio de suficiencia financiera, anteriormente mencionado, el gasto público adicional que deben asumir estos municipios turísticos tendría que ir necesariamente ligado a una financiación suficiente. Por tanto, la definición de municipio turístico resulta fundamental para poder considerar las peculiaridades propias de éstos, y para poder determinar el nivel de gasto a asumir y especificar los instrumentos financieros adecuados.

En este sentido, la normativa en España resulta tan variada como arbitraria en lo que se refiere a la definición o delimitación del concepto de municipio turístico, condicionando de forma significativa su capacidad financiera. Un ejemplo claro de lejanía respecto a la realidad de los municipios turísticos es la definición de los mismos que establece el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, al señalar como requisitos (Art. 125): que no sean capitales de provincia o de comunidad autónoma; que tengan más de 20.000 habitantes y menos de 75.000, según la población que figura en el Padrón municipal; y que el número de viviendas de segunda residencia supere al número de viviendas principales.

Además de dejar de lado aspectos tan esenciales como<sup>8</sup> la relación entre el número de alojamientos turísticos y el de viviendas de residencia primaria, la existencia de un producto o servicio turístico que genera afluencia de turistas y actividad turística o el cumplimiento de parámetros cualitativos: protección medioambiental, programas de calidad de la oferta turística y políticas de promoción turística del municipio, **la definición de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales da la espalda claramente a una característica fundamental de los municipios turísticos: la diferencia entre población de derecho y población de hecho<sup>9</sup>, lo que afectará a su acceso a fuentes de financiación específicas**, como la participación o no en impuestos estatales según la población de derecho, por ejemplo.

Los municipios turísticos españoles llevan muchos años reclamando una financiación adicional que les permita hacer frente a esos gastos derivados de su singularidad. En este sentido cabe señalar que el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, supuso un avance importante al incorporar por vez primera el concepto de municipios turísticos, pero en ningún caso satisfizo las demandas de dichos municipios por la definición tan restrictiva y alejada de la realidad.

La complejidad aumenta, además, por el hecho de que las diferentes normativas autonómicas sobre turismo incorporan a su vez definiciones propias sobre las características que debe cumplir un municipio para tener la categoría de "turístico", generando por lo tanto diferencias importantes entre comunidades. Varias comunidades

8. Ver Menéndez, Torres y Valdés (2004)

9. En algunos casos esta diferencia es muy considerable, con momentos a lo largo del año en que la población puede duplicarse o incluso triplicarse. Es el caso de Benidorm, Torremolinos, Salou, Lloret de Mar, entre otros muchos.

autónomas han fijado su propia definición de municipio turístico a efectos de recibir financiación adicional del gobierno regional, con criterios como población asistida, censo de viviendas, plazas hoteleras, oferta turística, calidad turística, turismo sostenible, servicios públicos prestados o servicios específicos con relevancia para el turismo.

La definición tan restrictiva 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 provoca situaciones tan absurdas como que en la actualidad solo un número muy reducido de municipios españoles están catalogados como municipios turísticos<sup>10</sup>, los que muestra la Tabla 4 que aparece a continuación.

**TABLA 4. MUNICIPIOS TURÍSTICOS SEGÚN NORMATIVA DE LA LRHL POR PROVINCIAS**

PROVINCIA DE ESPAÑA	MUNICIPIOS TURÍSTICOS SEGÚN LRHL
Alicante	Calp/Calpe · El Campello · Santa Pola
Cádiz	Rota
Granada	Almuñécar
Huelva	Isla Cristina · Lepe
Málaga	Nerja
Murcia	San Javier · San Pedro del Pinatar
Tarragona	Calafell · Cambrils · Salou
Valencia	Cullera · Sueca

Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda (2019)

Esta situación ha provocado continuas quejas por parte de los municipios turísticos reales, que a lo largo de los años han ido presentando sus reclamaciones a los distintos gobiernos, recibiendo en todos los casos promesas de cambio legislativo que a día de hoy aún no se ha materializado<sup>11</sup>.

### 1. COMPETENCIAS MUNICIPALES RELACIONADAS CON LA ACTIVIDAD TURÍSTICA

Del conjunto de competencias incorporadas en la LRBRL podemos destacar una serie de materias o ámbitos sobre los que la actividad turística generará un mayor impacto, afectando al presupuesto de gastos de los municipios<sup>12</sup>. Áreas como protección civil, seguridad ciudadana, gestión de residuos, protección del medio ambiente, suministro de agua y alumbrado público, servicio de limpieza diaria, mantenimiento de playas y otros atractivos turísticos, así como el mantenimiento de infraestructuras sobredimensionadas por la estacionalidad del turismo, pueden suponer un aumento del gasto de los municipios turísticos.

En las tablas que aparecen a continuación mostramos cuáles de las diferentes competencias municipales (propias o delegadas) tienen alguna relación con la actividad turística.

10. De acuerdo con la información publicada por el Ministerio de Hacienda (2019).

11. Se llegó incluso a aprobar una moción presentada por el Partido Popular en noviembre de 2017 en la Comisión de Energía, Turismo y Agenda Digital del Senado. Sin embargo, a día de hoy la legislación continúa sin cambios y los políticos siguen comprometiéndose a cambiarla. El compromiso más reciente es el de la ministra de Industria, Comercio y Turismo, Reyes Maroto, quien en enero de 2020 anunció la creación de un grupo de trabajo para analizar las necesidades específicas de los municipios turísticos españoles, que forman parte de la constituida Alianza de Municipios Turísticos de Sol y Playa (AMT), con el objetivo de dotarles de los instrumentos necesarios para proteger y atender a las necesidades de su singularidad.

12. Diversos autores han identificado tipologías diferentes de gastos públicos locales que pueden verse afectados por la afluencia a un municipio turístico de población no residente. Un resumen excelente de dichas aportaciones se presenta en Cervera, D. (2017). <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/442966/Tdci.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

La Tabla 5 muestra cuáles de las competencias propias de los municipios están relacionadas con la actividad turística.

**TABLA 5. COMPETENCIAS PROPIAS MUNICIPALES RELACIONADAS CON LA ACTIVIDAD TURÍSTICA**

REFERENCIA NORMATIVA	COMPETENCIA RELACIONADA CON ACTIVIDAD TURÍSTICA
Art. 25.2.a	<b>Urbanismo</b> Planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico.
Art. 25.2.b	<b>Medio ambiente urbano</b> Gestión de los residuos sólidos urbanos. Protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en zonas urbanas. Parques y jardines públicos.
Art. 25.2.c	Abastecimiento de agua potable a domicilio. Evacuación y tratamiento de aguas residuales.
Art. 25.2.d	Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
Art. 25.2.f	Policía local. Protección civil. Prevención y extinción de incendios.
Art. 25.2.g	Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
Art. 25.2.h	Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
Art. 25.2.j	Protección de salubridad pública.
Art. 25.2.m	Promoción de la cultura y equipamientos culturales.

Fuente: Cervera, D. (2017)

La tabla 6 muestra aquellas competencias municipales delegadas que guardan alguna relación con la actividad turística.

**TABLA 6. COMPETENCIAS MUNICIPALES DELEGADAS RELACIONADAS CON LA ACTIVIDAD TURÍSTICA**

REFERENCIA NORMATIVA	COMPETENCIA CON RELACIÓN CON ACTIVIDAD TURÍSTICA
Art. 27.3.a	Vigilancia y control de la contaminación ambiental.
Art. 27.3.b	Protección del medio natural.
Art. 27.3.g	Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado.
Art. 27.3.i	Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales.
Art. 27.3.j	Promoción y gestión turística.

Fuente: Cervera, D. (2017)

## 2. GASTOS DERIVADOS DE LA SINGULARIDAD DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS

De lo comentado hasta aquí queda bastante claro que los municipios turísticos reciben financiación por la población real censada y no por la flotante, al igual que cualquier otro ayuntamiento, pero su gasto es superior, dado que soportan más costes en materia de suministros, sanidad, seguridad o infraestructuras, ya que, como se ha men-

cionado anteriormente, en determinados momentos del año, sobre todo en verano, la cifra de visitantes supera hasta en dos y tres veces a la población de derecho.

Sin ánimo de exhaustividad, analizaremos a continuación el gasto en determinados servicios de algunos de los municipios turísticos, en concreto de los que forman parte de la constituida **Alianza de Municipios Turísticos de Sol y Playa (AMT)**: Adeje, Arona, Benidorm, Calviá, Lloret de Mar, Salou, San Bartolomé de Tirajana y Torremolinos. Hemos escogido dos políticas de gasto afectadas claramente por la actividad turística, como son<sup>13</sup>:

- **Política de gasto 13. Seguridad y movilidad ciudadana.** Comprende todos los gastos de los servicios relacionados con la seguridad y movilidad ciudadana y aquellos que tenga que realizar la Entidad local para colaborar con la Administración General del Estado o de la respectiva Comunidad Autónoma en apoyo de los servicios de protección y defensa civil, actuaciones en caso de calamidades o catástrofes, prevención y extinción de incendios y acciones en general destinadas a la protección de los bienes de la Entidad local o de los particulares, así como las que se refieran a la ordenación del tráfico y del estacionamiento de vehículos.
- **Política de gasto 16. Bienestar comunitario.** Comprende todos los gastos relativos a actuaciones y servicios cuya finalidad es la mejora de la calidad de vida en general. Se imputarán a ella los derivados de la construcción, mantenimiento, conservación y funcionamiento de los servicios de alcantarillado, abastecimiento domiciliario de agua potable; recogida, eliminación o tratamiento de basuras; limpieza viaria; cementerios y servicios funerarios; y otros servicios de bienestar comunitario.

Con datos de presupuestos liquidados de 2017 comparamos el gasto per cápita en las políticas de gasto 13 y 16 en cada uno de los ocho municipios y lo comparamos con la media nacional para el grupo de municipios al que pertenecen por tamaño.

Los datos de población de cada uno de estos municipios en 2017 eran los siguientes:

- Adeje: 46.833
- Arona: 78.930
- Benidorm: 66.831
- Calviá: 49.063
- Lloret de Mar: 36.878
- Salou: 26.233
- San Bartolomé de Tirajana: 53.542
- Torremolinos: 67.701

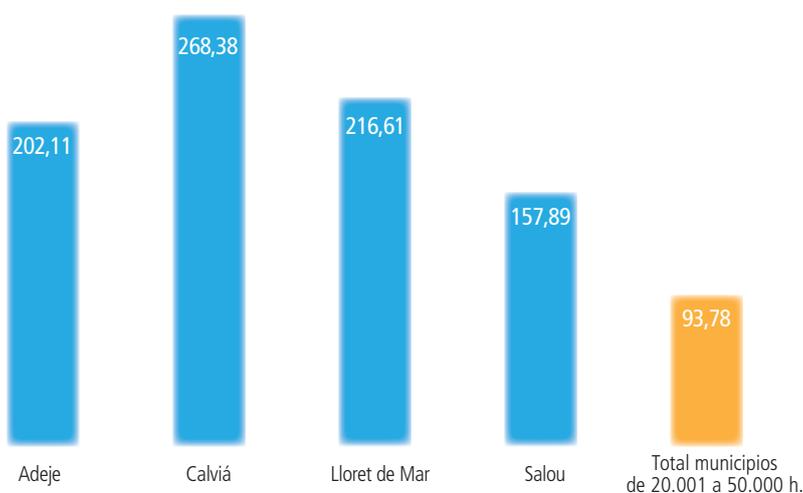
De acuerdo con la clasificación de municipios en función de su población, los ayuntamientos de Adeje, Calviá, Lloret de Mar y Salou estarían comprendidos en la franja de municipios de 20.001 a 50.000 habitantes, y los ayuntamientos de Arona, Benidorm, San Bartolomé de Tirajana y Torremolinos en la franja de municipios de 50.001 a 100.000 habitantes.

Los gráficos que aparecen a continuación nos muestran cómo el gasto per cápita que cada uno de estos municipios realizó en 2017 para cada una de las dos políticas de gasto analizadas, es considerablemente superior a la media nacional del grupo de municipios al que pertenecen por población.

13. El contenido de estas dos políticas es el definido en la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

En el gráfico 11 se observa que mientras la media nacional de gasto per cápita en Seguridad y movilidad ciudadana en los municipios con población entre 20.001 y 50.000 habitantes es de 93,78 euros en 2017, los cuatro municipios turísticos de esta franja superan ampliamente dicha cifra, con más del doble de gasto per cápita en tres de ellos.

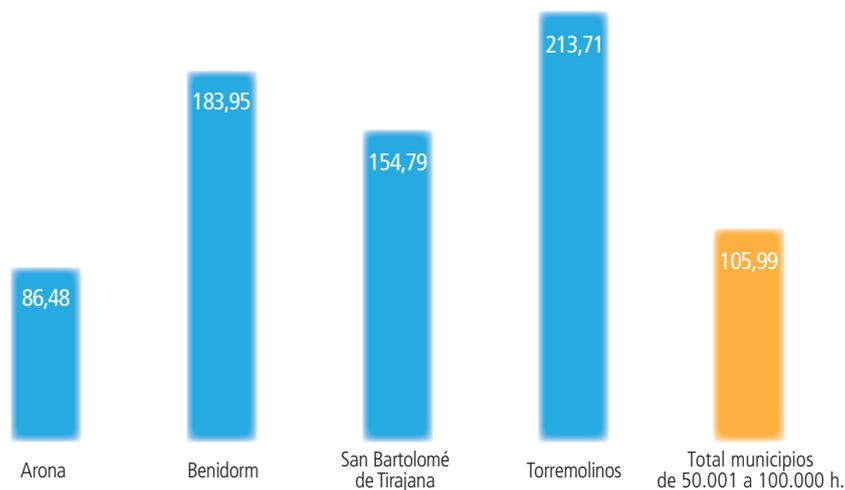
GRÁFICO 11. GASTO PER CÁPITA EN SEGURIDAD Y MOVILIDAD CIUDADANA (€)



Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda

El gráfico 12 muestra un comportamiento muy similar en aquellos municipios que se encuentran en la franja de 50.001 a 100.000 habitantes. Así, mientras la media nacional de gasto per cápita en Seguridad y movilidad ciudadana en estos municipios es de 105,99 euros en 2017, tres municipios turísticos de esta franja superan ampliamente dicha cifra, con la única excepción del municipio de Arona que presenta una cifra inferior a la media.

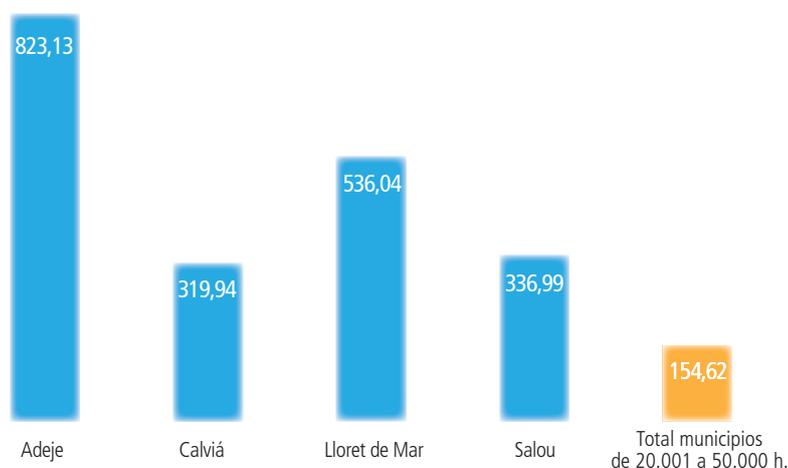
GRÁFICO 12. GASTO PER CÁPITA EN SEGURIDAD Y MOVILIDAD CIUDADANA (€)



Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda

Los gráficos siguientes muestran las cifras de gasto per cápita en la política de Bienestar comunitario en el año 2017. En el gráfico 13 se observa que mientras la media nacional de gasto per cápita en esta política en los municipios con población entre 20.001 y 50.000 habitantes es de 154,62 euros, los cuatro municipios turísticos de esta franja superan muy ampliamente dicha cifra, destacando especialmente los municipios de Adeje y Lloret de Mar, con 823,13 y 536,04 euros per cápita, respectivamente.

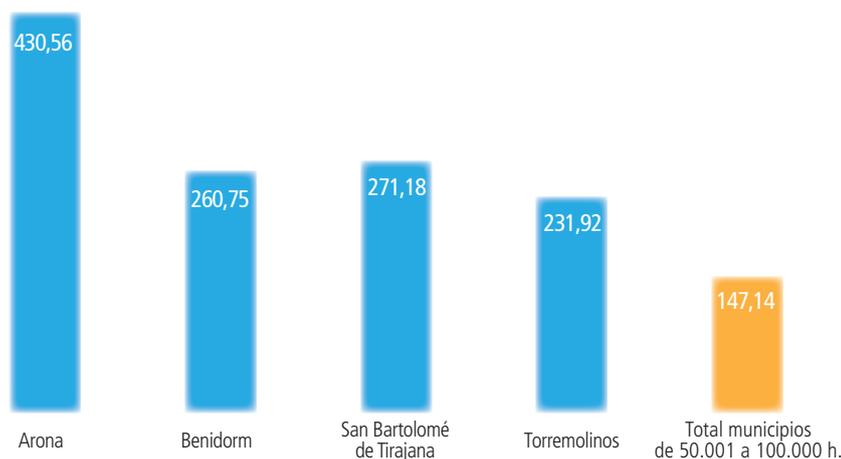
GRÁFICO 13. GASTO PER CÁPITA EN BIENESTAR COMUNITARIO (€)



Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda

Finalmente, en el gráfico 14 se observa que mientras la media nacional de gasto per cápita en esta política en los municipios con población entre 50.001 y 100.000 habitantes es de 147,14 euros, los cuatro municipios turísticos de esta franja superan muy ampliamente dicha cifra, destacando especialmente el municipio de Arona con 430,56 euros per cápita.

GRÁFICO 14. GASTO PER CÁPITA EN BIENESTAR COMUNITARIO (€)



Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda

## REMUNICIPALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Como es sabido, la actividad administrativa de servicio público es una actividad dirigida a satisfacer necesidades vitales de los ciudadanos y, en nuestro sistema constitucional constituye un elemento esencial en la configuración de nuestro Estado como Estado Social (art. 1.1 CE 1978). Si bien las regulaciones comunitarias europeas, de una parte, y de otra, el contexto de crisis económica en que se desenvuelve toda clase de servicios de interés general, han llevado a replantearse su concepción más tradicional.

Así, ambas circunstancias han impactado en los servicios integrales de algunos servicios públicos como servicios económicos de interés general, que los Estados deben garantizar en las condiciones de prestación propias de un servicio público, pero que pueden gestionarse a través de diversas modalidades, que van desde la municipalización a una gestión "indirecta", donde mediante la concesión y la sociedad de economía mixta en el caso del abastecimiento del agua, por ejemplo, la gestión se encomienda a particulares. Fórmulas éstas, de colaboración público-privada (contractuales e institucionales) que se han ido imponiendo en España desde el siglo XIX, conociendo una fuerte expansión estos últimos veinte años.

Desde hace algunos años existen indicios que sugieren una reducción de la intervención del sector privado y del mercado en la prestación de los servicios públicos, en favor de un aumento del sector público, dando lugar al fenómeno conocido como remunicipalización.

Tanto en España como en otros países europeos, a lo largo de la historia la gestión de los servicios públicos ha pasado de las manos del sector privado al sector público, volviendo después a las manos del sector privado. Desde hace algunos años existen indicios que sugieren una reducción de la intervención del sector privado y del mercado en la prestación de los servicios públicos, en favor de un aumento del sector público, dando lugar al fenómeno conocido como remunicipalización, ya sea a través de la adquisición por parte de los municipios y de los entes locales de las sociedades previamente vendidas, o a través de la avocación de las funciones y servicios confiados al exterior<sup>14</sup>.

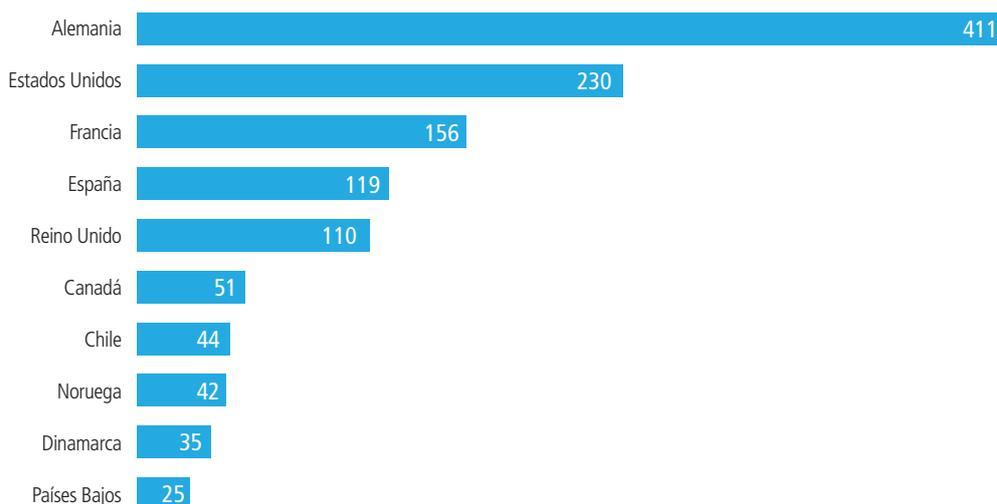
La propia denominación está sujeta a discusión, ya que la terminología puede llevar a equívocos. Como señala Tornos (2017), remunicipalizar supone la existencia de un servicio previamente municipalizado y la posterior opción por la gestión indirecta del servicio público municipalizado. Para este autor, en términos estrictos remunicipalizar supone recuperar la gestión directa de servicios públicos locales que en la actualidad se prestan de forma indirecta, y al hacerlo tan sólo se actúa sobre la forma de gestión de un servicio público que en tanto tal permanece inalterado. En este sentido, señala que *"en puridad es más preciso referirse a esta práctica con el nombre de la "reinternalización" de los servicios públicos locales, ya que la modificación del modo de gestión para acabar con la gestión indirecta e imponer un modo de gestión directa no supone en ningún caso una nueva municipalización. Estamos ante servicios públicos publicados y municipalizados, y al "remunicipalizar" se actúa sobre su modo de gestión, no sobre su naturaleza"*.

Al margen de las consideraciones jurídicas respecto a la viabilidad de la aplicación de medidas desprivatizadoras y de las controversias respecto a su denominación, en la práctica estamos asistiendo desde hace ya bastantes años a lo que podríamos denominar el fenómeno de la remunicipalización en distintos ámbitos. Entre el año 2000

14. Vid. Wollmann, H. (2013)

y el 2019 se registraron 1.408 remunicipalizaciones en el mundo, 641 de las cuales (un 45%) se concentraron en dos países, Alemania y Estados Unidos. España ocupa el cuarto lugar, con 119 (Gráfico 15).

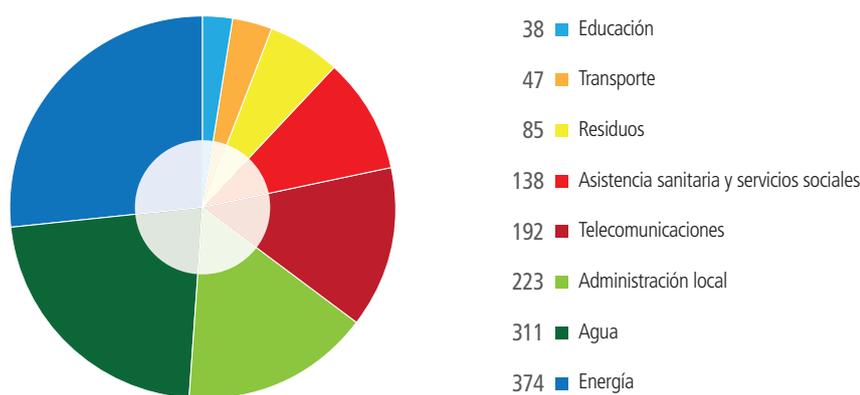
GRÁFICO 15. LOS DIEZ PAÍSES CON MAYOR NÚMERO DE REMUNICIPALIZACIONES (2000-2019)



Elaboración propia a partir de Kishimoto, S., Steinfors, L. y Petitjean, O. (2019)

Si bien la mayoría de casos se concentran en la gestión del agua y de la energía (un 48%), cada vez más se produce una diversificación de sectores remunicipalizados, como puede verse en el Gráfico 16.

GRÁFICO 16. CASOS DE REMUNICIPALIZACIÓN POR SECTORES (2000-2019)



Elaboración propia a partir de Kishimoto, S., Steinfors, L. y Petitjean, O. (2019)

Cabe señalar que en el sector Administración Local se incluyen los subsectores siguientes: Vivienda, Alimentación; Mantenimiento de espacios verdes, Servicios de seguridad y emergencia, Aparcamientos, Limpieza y mantenimiento de edificios, Deportes, Actividades culturales, Tecnologías de la información, Construcción, Prisiones, Servicios funerarios, Recursos humanos y Otros. El reparto de los 223 casos registrados en Administración Local por cada uno de estos subsectores es el que se refleja a continuación en el Gráfico 17 (*Página siguiente*).

En él puede verse cómo un 50% de los casos de remunicipalización en la Administración Local se dan en los subsectores: Vivienda; Comedores escolares; Espacios públicos (verdes); Seguridad y emergencias; y Aparcamiento.

GRÁFICO 17. CASOS DE REMUNICIPALIZACIÓN EN EL SECTOR ADMINISTRACIÓN LOCAL



Elaboración propia a partir de Kishimoto, S., Steinfert, L. y Petitjean, O. (2019)

## Causas y tipologías de remunicipalización

Diversos autores han analizado y categorizado las causas de esta clara tendencia global hacia la desprivatización de los servicios en los diferentes países. Así, Wollmann (2013) señala entre los factores que han favorecido la remunicipalización los siguientes:

- 1) La convicción de que el sector público municipal tiene una capacidad de gestión superior o al menos igual a la del sector privado, tema muy discutido y con resultados bastante dispares en los estudios realizados.
- 2) La preferencia "ética" y de valores otorgada por los ciudadanos/usuarios a la gestión pública, que se ha visto reflejada en diversos referéndums locales en que la privatización de un equipamiento o empresa local ha sido rechazada por amplia mayoría.
- 3) La guía y control del gobierno local sobre la gestión de los servicios públicos. Mientras la gestión privada está orientada únicamente a la lógica puramente económica, abandonando por tanto los costes sociales y ecológicos, la gestión pública debe y puede combinar las dos lógicas.
- 4) La reducción de la presión de la Unión Europea sobre la gestión de los servicios públicos, que pasó de impulsar fuertemente la liberalización y privatización de los servicios en un primer momento a reducir notablemente ese impulso con el Tratado de Lisboa de diciembre de 2007.
- 5) Los objetivos específicos de las políticas sectoriales, tales como el objetivo de desarrollo sostenible, por ejemplo, que puede influir en las decisiones de las autoridades locales sobre gestión de los servicios públicos.
- 6) El vencimiento de los contratos como "ventana de oportunidad", que se abre a las autoridades locales sin necesidad de entrar en litigios con las empresas cuya concesión finaliza.

Por su parte, Busshardt (2014), en su estudio sobre la remunicipalización en diversos países de la OCDE, establece seis tipologías de remunicipalización en función de la relación entre la causa y el actor implicado, que se muestran en la Tabla 7 (página siguiente).

TABLA 7. TIPOLOGÍAS DE REMUNICIPALIZACIÓN

CAUSA/ACTOR	CIUDADANOS Y SOCIEDAD CIVIL	GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL
Fallos operativos	<b>Tipo 1:</b> Campañas de la sociedad civil y presiones para remunicipalizar debidas a fallos operativos de los proveedores privados de los servicios públicos.	<b>Tipo 2:</b> Reacción de los gobiernos municipales ante fallos operativos de los proveedores privados de los servicios públicos.
Económicas	<b>Tipo 3:</b> Presiones de la sociedad civil para remunicipalizar debidas a los elevados precios para los consumidores y al excesivo beneficio de los proveedores privados.	<b>Tipo 4:</b> Los gobiernos municipales optan por la remunicipalización debido a consideraciones financieras y de eficiencia.
Ideológicas	<b>Tipo 5:</b> La sociedad civil reclama la remunicipalización como un medio de conseguir objetivos ideológicos.	<b>Tipo 6:</b> Los gobiernos municipales presionan por la remunicipalización por razones ideológicas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Busshardt (2014)

Si bien establece las seis tipologías anteriores, el estudio de Busshardt muestra también que no todas parecen tener el mismo peso. Así, señala que de todos los casos analizados solamente uno cumple las condiciones del **tipo 1**<sup>15</sup>, *presiones de la sociedad civil por fallos operativos de los operadores privados*. Y de este caso se derivan dos condiciones para que los ciudadanos se impliquen en este sentido: en primer lugar, los fallos y las dificultades técnicas han de ser muy graves y, en segundo lugar, ha de percibirse una total incapacidad del gobierno municipal para resolver de forma eficiente el problema.

El mayor número de casos se concentra en el **tipo 2**, *reacción de los gobiernos locales ante fallos operativos de los proveedores privados*<sup>16</sup>. Los gobiernos municipales han de cumplir con su responsabilidad de actuar en nombre del interés público remunicipalizando servicios esenciales, cuya falta de provisión podría crear reacciones de la sociedad ante un decremento en la utilidad económica individual y en la satisfacción del consumidor.

El **tipo 3** de remunicipalización se basa en aquellos casos en los que los *elevados precios para los consumidores y los desorbitados beneficios de los proveedores privados* son esencialmente la causa de la remunicipalización<sup>17</sup>. Se diferencia del tipo 4 en el hecho de que la remunicipalización tiene lugar fundamentalmente por una cada vez mayor implicación de la sociedad civil y en parte por políticos de los partidos de la oposición. La corrupción detectada en la gestión del servicio juega un papel importante también en estos casos.

El **tipo 4**, como ya se ha comentado, se diferencia del anterior en que es *el gobierno municipal el que promueve y aplica la remunicipalización con el objetivo de ofrecer el servicio de una forma más eficiente* que el sector privado<sup>18</sup>. En este sentido, la remunicipalización aparece como una elección racional que maximiza la utilidad económica de los consumidores y de la municipalidad, al destinarse el ahorro a consolidar y reducir la presión sobre el presupuesto municipal o a disminuciones en las tarifas y en los precios que pagan los consumidores.

15. Es el caso del servicio de agua en Hamilton, Canadá

16. Los casos analizados son: Agua (Atlanta), Transporte público (Londres), Salud (Gales), Electricidad (Umkirch).

17. Es el caso del servicio de agua en Burdeos y en Grenoble.

18. Los casos analizados son: Agua (París), Gestión de residuos (Berkamen), Alumbrado público (Düren), Transporte público (Samur), Parques y espacios públicos (Nuremberg), Edificios públicos y servicios relacionados (Hannover), Vivienda comunitaria (Sheffield + Islington), Servicios de Tecnología de la información (Somerset), Gestión de residuos (Landkreis Böblingen+Lüneburg), Agua y Residuos (Saarbrücken), Electricidad (Münsterland), Agua (Budapest, Pecs y Postdam).

El **tipo 5** se caracteriza por una importante participación de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y sindicatos en el proceso de *la remunicipalización como un medio de lograr objetivos que pueden ser calificados principalmente de ideológicos*, como por ejemplo la protección ambiental. Se diferencia de forma significativa de los tipos 3 y 4 por el hecho de que las causas de la remunicipalización no son económicas e incluso en ocasiones van acompañadas de riesgos financieros considerables en comparación con la opción de continuar con la provisión privada.

Por último, el **tipo 6** muestra que también *los gobiernos municipales utilizan la remunicipalización como un medio de alcanzar objetivos que son principalmente de naturaleza ideológica o sociopolítica*<sup>19</sup>. Por ejemplo, garantizar altas tasas de empleo seguro y de larga duración puede ser una motivación clave para que los gobiernos locales se planteen recuperar el control de sus servicios públicos.

En una línea bastante similar, Czaplak (2015) resume en cuatro grupos las **causas de la remunicipalización: socioeconómicas, financieras, político-ideológicas y técnicas**.

- 1) Causas socioeconómicas: la remunicipalización es causada a menudo por incrementos elevados en los precios de los servicios municipales prestados por entidades privadas.
- 2) Causas financieras: surgen como consecuencia de los elevados costes del proceso de control de los servicios municipales provistos por entidades privadas. A menudo los gobiernos locales deciden aplicar la remunicipalización en sectores rentables para obtener ingresos adicionales que contribuirán a incrementar el presupuesto del gobierno local.
- 3) Causas político-ideológicas: se basan en la convicción de que todo ciudadano debe tener acceso a los servicios municipales, en una mayor confianza de los habitantes en el gobierno local como entidad que presta servicios municipales, en aspectos ecológicos como por ejemplo la promoción de fuentes de energía renovables, etc.
- 4) Causas técnicas: surgen de la necesidad de evitar el fracaso de las entidades privadas en los aspectos operativos, que se evidencia en interrupciones en el servicio, fallos, deterioro de las infraestructuras municipales y en la calidad de los servicios.

Las entidades que inician los procesos de remunicipalización pueden clasificarse en tres grupos: (Czaplak, 2015)

- 1) Consumidores de los servicios (C): en este caso la remunicipalización se inicia a petición de los ciudadanos, mediante los procedimientos previstos en las diferentes legislaciones.
- 2) Políticos (P): los gobiernos locales deciden tomar el control de la provisión de los servicios municipales.
- 3) Organizaciones (O): movimientos sociales, organizaciones ecologistas, etc., extienden entre la ciudadanía las ideas de la remunicipalización, a través de los medios informativos y tratan de ejercer presión sobre los políticos.

Ejemplos de estos tres casos en combinación con las causas mencionadas anteriormente pueden verse en la Tabla 8 (*página siguiente*).

19. Es el caso de: Transporte público (Kiel), Cultura y Turismo (Roma), Energía (Tübingen), Gestión de residuos (Ledove).

TABLA 8. CAUSAS DE LA REMUNICIPALIZACIÓN

CAUSAS	INICIADOR	SECTOR	GOBIERNO LOCAL
Socioeconómicas	P	Suministro de agua y saneamiento	Potsdam (Alemania)
	C		Berlín (Alemania)
	P		Budapest (Hungría)
	P, C, O		Grenoble (Francia)
	P		París (Francia)
	C		Castres (Francia)
	P	Limpieza	Bremen (Alemania)
	P		Islington (Reino Unido)
	P	Energía	Solingen (Alemania)
	P	Transporte público	Kiel (Bélgica)
Trondheim (Noruega)			
Financieras	P	Gestión de residuos	Uckermark (Alemania)
	P		Rhein-Hunsrück-Kreis (Alemania)
	P		Böblingen (Alemania)
	P		Bergkamen (Alemania)
	P	Energía	Wolfhagen (Alemania)
Político-ideológicas	P	Energía	Dresden (Alemania)
	P, C		Hamburgo (Alemania)
	P, C		Berlín (Alemania)
	P	Gestión de residuos	Thurrock (Reino Unido)
Técnicas	P	Gestión de residuos	North Tyneside (Reino Unido)
	P	Transporte público	Londres (Reino Unido)
	P	Suministro de agua y saneamiento	Arenys de Munt (España)

Elaboración propia a partir de Czaplak (2015)

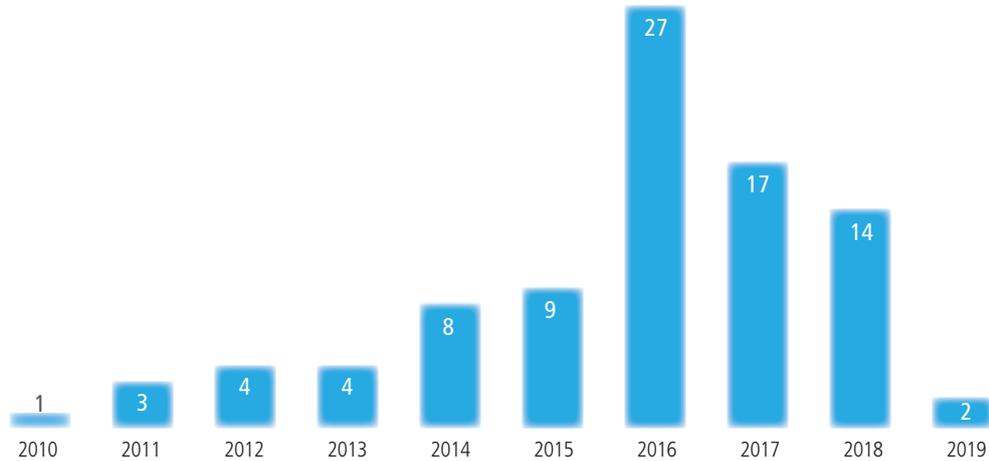
## La remunicipalización en España

Como puede observarse, en la tabla anterior aparece un caso de remunicipalización en España, el de Arenys de Munt, por razones técnicas. No es éste, sin embargo, el único caso de remunicipalización en nuestro país, ya que entre 2010 y 2019 se produjeron 89 remunicipalizaciones de servicios en 66 municipios<sup>20</sup>, como puede observarse en el Gráfico 18 (*página siguiente*).

La mayoría se han producido a partir del año 2015, coincidiendo con las elecciones municipales que dieron entrada en muchas ciudades a los llamados Ayuntamientos del Cambio. De estas 89 remunicipalizaciones, 28 corresponden a la gestión del servicio público de agua.

20. Vid. Balance estatal sobre remunicipalizaciones 2010-2019. Plataforma por la Remunicipalización de Madrid. Abril de 2019. En: <https://drive.google.com/file/d/1ZxA2QCIXs8tgIk-kqekiGAHp61bWuYaR/view>.

GRÁFICO 18. EVOLUCIÓN DE LAS REMUNICIPALIZACIONES EN ESPAÑA (2010-2019)



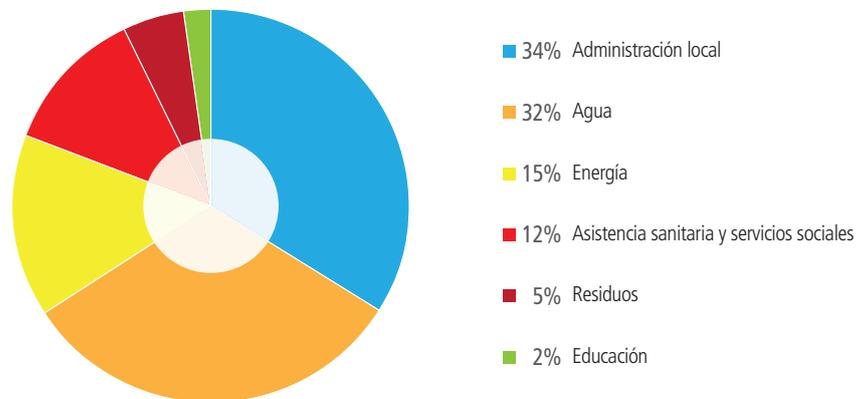
Elaboración propia a partir de Balance estatal sobre remunicipalizaciones 2010-2019<sup>21</sup>

Sin embargo, como veíamos en el análisis del apartado anterior, si bien el sector del agua es en cierta medida el que abre la puerta a las remunicipalizaciones en diversos países, los sectores afectados han ido aumentando a lo largo del tiempo.

En el periodo entre 2000 y 2019, las remunicipalizaciones en España se distribuyeron por sectores tal como muestra el Gráfico 19.

En el caso de España, la remunicipalización por sectores sigue la tónica general, con la Energía, el Agua y la Administración Local como los tres principales sectores remunicipalizados. Se observa que estos tres sectores agrupan un 80% de las remunicipalizaciones en el periodo considerado.

GRÁFICO 19. LA REMUNICIPALIZACIÓN POR SECTORES EN ESPAÑA (2000-2019)



Elaboración propia a partir de Kishimoto, S., Steinfert, L. y Petitjean, O. (2019)

21. Dado que esta publicación es de abril de 2019, los datos correspondientes a ese año no son comparables con los anteriores, por incompletos.

Asimismo, si se analiza la composición de las remunicipalizaciones en el sector Administración Local entre 2000 y 2019 en España, se observa (Gráfico 20) cómo un 68% de los casos de remunicipalización en la Administración Local se dan en los subsectores: Mantenimiento de espacios públicos (verdes), Limpieza, y Aparcamientos.

GRÁFICO 20. CASOS DE REMUNICIPALIZACIÓN EN EL SECTOR LOCAL EN ESPAÑA (2000-2019)



Elaboración propia a partir de Kishimoto, S., Steinfors, L. y Petitjean, O. (2019)

## ¿Gestión pública o privada?

Más allá de la defensa lógica de la gestión pública por parte de los partidarios de la remunicipalización de los servicios públicos, lo cierto es que la recuperación por parte de las autoridades locales de los servicios gestionados por operadores privados no está exenta de dificultades.

La decisión eventual de recuperar una concesión de gestión de servicios públicos, que puede ser legítima desde el punto de vista político, tiene consecuencias económicas. Si a una empresa se le ha adjudicado un contrato, siempre a cambio de una contraprestación valorable económicamente, y se quiere cancelar anticipadamente tiene que haber forzosamente compensaciones que resarzan razonablemente al empresario. Los costes de transacción de la remunicipalización pueden entrañar el pago de una indemnización a los operadores privados por los beneficios que han dejado de percibir. Cuando se rescinde un contrato privado antes de su fecha de vencimiento, las compañías privadas pueden demandar a los gobiernos locales para recibir el pago de todos los beneficios reconocidos por el contrato. Como ejemplos de una situación así podemos encontrar el caso de Arenys de Munt, ya mencionado, en el que una concesionaria privada puso muchos obstáculos al proceso de remunicipalización mediante la presentación de denuncias contra el Ayuntamiento. Otros casos similares se dieron en Estados Unidos (Indianápolis), Berlín o Buenos Aires.

Como puede comprobarse, la remunicipalización no es un proceso fácil para los municipios, ya que las empresas privadas están muy bien protegidas en general desde el punto de vista legislativo frente a este proceso y pueden poner bastantes obstáculos a su desarrollo. En el caso de Arenys de Munt el proceso comenzó en el año 2010 cuando el gobierno municipal decidió no renovar el acuerdo de concesión con SOREA, una subsidiaria de Suez que había gestionado los servicios de agua del municipio desde 1999. SOREA, mediante la interposición de dos recursos administrativos, exigió la liquidación de las inversiones no recuperadas y una indemnización por daños y perjuicios por el lucro cesante. A pesar de todo ello, el municipio empezó en el año 2011 a gestionar directamente

el servicio a través de un operador público, y finalmente SOREA ha perdido el contencioso que había presentado en contra del ayuntamiento y ha sido obligada a pagar al consistorio.

La defensa de la remunicipalización por parte de sus partidarios se ha centrado en muchas ocasiones en la supuesta mayor eficiencia de la gestión pública frente a la privada, pero lo cierto es que desde el punto de vista de la eficiencia no hay una respuesta única a la pregunta de cuál de las dos modalidades de gestión es más eficiente.

La comparación de los niveles de eficiencia entre ambos tipos de gestión ha sido un tema recurrente de investigación sin que se haya llegado a una conclusión clara. De 62 trabajos que analizaron el efecto del tipo de propiedad en la gestión sobre el comportamiento de los servicios del agua, sólo 7 concluyeron la superioridad de la gestión pública sobre la privada, mientras que 21 llegaron a la conclusión contraria y 34 no fueron capaces de encontrar ninguna diferencia entre ambas formas de gestión.

Una de las causas de resultados tan diversos puede ser la utilización de diversos enfoques metodológicos. Sin embargo, uno de los resultados más importantes de una parte de estos trabajos es que evidencian la relevancia que tienen otros factores sobre la conducta empresarial. Las diferencias entre una forma de propiedad y otra parecen tener que ver fundamentalmente con factores como la escala de operaciones, los factores de entorno o ambientales y el marco regulador (García-Rubio et al. 2009).

## LA AGENDA 2030: UN NUEVO RETO PARA EL MUNDO LOCAL

En septiembre del año 2000, líderes de 189 países se reunieron en la sede central de las Naciones Unidas para firmar la Declaración del Milenio, un documento histórico por el que se comprometieron a alcanzar, antes de 2015, un conjunto de ocho objetivos cuantificables, como la reducción de la pobreza extrema y el hambre a la mitad, la promoción de la igualdad de género o la reducción de la mortalidad infantil, entre otros. Nacieron así los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el precedente de la futura Agenda 2030, aprobada 15 años más tarde.

En julio de 2014, el Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General de la ONU propuso un documento con 17 objetivos para su aprobación por la Asamblea General celebrada en septiembre de 2015. Dicho documento fijó las pautas para la futura negociación y aprobación de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible y la agenda global de desarrollo para el periodo 2015-2030. Finalmente, el 25 de septiembre de 2015, en el marco de la 70 edición de la Asamblea General de Naciones Unidas, en Nueva York, todos los países del mundo adoptaron la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, el documento marco que habría de regir las actividades para el bienestar de las personas y el cuidado del planeta para los 15 años siguientes.

La Agenda 2030 supuso un compromiso social entre todos los países miembros de Naciones Unidas cuyo objetivo principal era hacer frente a los retos sociales, medioambientales y económicos que presenta la globalización en una sociedad como la nuestra. Es un plan de acción que tiene como objetivo principal velar por el desarrollo sostenible, entendido como el equilibrio de tres facetas: la medioambiental, la social y la económica.

Para poder llevar a cabo todas las acciones necesarias para lograr el desarrollo sostenible se definieron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), 17 objetivos que aparecen reflejados en la Figura 1 que se muestra a continuación, y que a su vez se desglosan en 169 metas más concretas.

FIGURA 1: LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



Fuente: Naciones Unidas, 2015. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Si bien la Agenda 2030 no fue diseñada específicamente para las ciudades o las regiones, éstas pueden sin duda desempeñar un papel crucial en el logro de los ODS. La OCDE estima que al menos 100 de las 169 metas en las que se desglosan los 17 ODS no se alcanzarán sin el compromiso y la coordinación con los gobiernos locales y re-

gionales. Independientemente del nivel de descentralización de cada país, las ciudades y las regiones tienen responsabilidades evidentes en las políticas que son fundamentales para el desarrollo sostenible y el bienestar de las personas. Ejemplos de ello serían los servicios de agua, vivienda, transporte, infraestructuras, uso del suelo, agua potable y saneamiento, eficiencia energética y el cambio climático, entre otros. (OCDE, 2020a).

La OCDE identifica cuatro tendencias que se dan en las sociedades actuales y que influyen en el logro de los ODS por parte de las ciudades y las regiones, dado que su impacto es muy específico del contexto y requiere políticas locales para reducir su impacto negativo. Dichas tendencias son las siguientes:

- **CAMBIOS DEMOGRÁFICOS**, en particular el desarrollo urbano, el envejecimiento y la inmigración.

En este sentido, el marco integrado de los ODS permite analizar el **desarrollo urbano** de manera holística, combinando por ejemplo el desarrollo urbano con una movilidad y un transporte sostenibles (ODS 13), o con normas de construcción energéticamente eficientes (ODS7).

Respecto al **envejecimiento**, las ciudades y las regiones deben poner a disposición de los ciudadanos las infraestructuras y servicios necesarios de apoyo a las personas mayores, e incluso promover la cohesión social a través de la solidaridad intergeneracional con programas de colaboración entre jóvenes y personas de edad avanzada.

En lo que hace referencia a la **inmigración**, los ODS pueden ayudar a analizar mejor las causas de la migración rural-urbana y dar las respuestas adecuadas. Asimismo, en cuanto a la migración internacional, las ciudades pueden utilizar los ODS como herramienta de cooperación entre ciudades.

- **EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA NECESIDAD DE PASAR A UNA ECONOMÍA BAJA EN CARBONO**

En aquellas ciudades y regiones en las que se priorizan los objetivos económicos y sociales, los ODS pueden resultar de ayuda para reducir los efectos negativos sobre el medio ambiente y las consecuencias del cambio climático.

- **LA TECNOLOGÍA, LA DIGITALIZACIÓN Y LA APARICIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL.**

Los ODS pueden ayudar a vincular los posibles beneficios y riesgos de la digitalización al crecimiento y al bienestar, conectando ciudades inteligentes y sostenibles. La idea central es proporcionar soluciones digitales que ayuden a avanzar en el desarrollo urbano sostenible.

- La denominada **"GEOGRAFÍA DEL DESCENTENTO"**.

Niveles elevados de desempleo, bajo crecimiento de los salarios, así como otras medidas han llevado a un descontento cada vez mayor por parte de los ciudadanos con el statu quo político y económico<sup>22</sup>. Los ODS ofrecen una oportunidad única para repensar drásticamente el diseño y la aplicación de políticas públicas, con una responsabilidad compartida entre los niveles de gobierno y las partes interesadas para fomentar una mayor rendición de cuentas, equidad, inclusión y cohesión.

22. El descontento no es patrimonio de unas zonas concretas del planeta, sino que es cada vez más generalizado. En este sentido encontramos noticias e informes referidos tanto a la Unión Europea (Comisión Europea, 2019) como a América Latina, por ejemplo.

(<https://www.lavanguardia.com/internacional/20191025/471177181212/la-ocde-pone-la-mira-en-la-geografia-del-descontento-en-america-latina.html>).

Si bien la importancia de las ciudades en la Agenda 2030 queda patente con la inclusión del ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles, también es cierto que la participación de los gobiernos locales no se ciñó únicamente al diseño de la Agenda 2030, puesto que un año más tarde de la aprobación de ésta se aprobó la **Nueva Agenda Urbana (NUA)** en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la *Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)* celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016. La Asamblea General de las Naciones Unidas reafirmó la Nueva Agenda Urbana el 23 de diciembre de 2016.

Tal como se afirma en el prólogo de la NUA: *“La Nueva Agenda Urbana incorpora un nuevo reconocimiento de la correlación entre la buena urbanización y el desarrollo. Subraya los vínculos entre la buena urbanización y la creación de empleo, las oportunidades de generar medios de subsistencia y la mejora de la calidad de vida, que deberían incluirse en todas las políticas y estrategias de renovación urbana. Esto pone aun más de relieve la conexión entre la Nueva Agenda Urbana y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular el Objetivo 11, que trata de las ciudades y comunidades sostenibles”.*

En el reconocimiento de la importancia de las ciudades y las regiones en el logro de los ODS ha jugado y sigue jugando un papel fundamental la **organización mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos**<sup>23</sup> por medio del Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales<sup>24</sup>, que han señalado repetidamente que el papel de las administraciones locales en el logro de la Agenda va mucho más allá del Objetivo 11, dado que todos los ODS tienen objetivos que están directa o indirectamente relacionados con el trabajo diario de los gobiernos regionales. Señalan que los gobiernos locales no deben ser vistos como meros ejecutores del programa ya que son responsables políticos, catalizadores de los cambios y son además el nivel de gobierno mejor situado para lograr objetivos globales en las comunidades locales.

De hecho, han mostrado cómo los gobiernos locales pueden colaborar en el desarrollo de cada uno de los 17 ODS, como puede verse a continuación: (UCLG, 2015)



#### ODS 1: FIN DE LA POBREZA. Erradicar la pobreza en todo el mundo y en todas sus formas.

Los gobiernos locales pueden contribuir identificando a las personas que viven en la pobreza y poniendo a su disposición los recursos y servicios necesarios para salir de ella (Metas 1.1 y 1.2); garantizando el acceso a servicios básicos como el agua y el saneamiento (Meta 1.4); y aumentando la resiliencia de los más vulnerables ante las crisis, desastres naturales, etc. (Meta 1.5).



#### ODS 2: HAMBRE CERO. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, y promover la agricultura sostenible.

Pueden actuar apoyando la producción agrícola y el crecimiento económico local mediante el fortalecimiento de las infraestructuras de transporte y de los mercados locales; identificando y combatiendo la desnutrición infantil (Metas 2.1, 2.2, 2.3 y 2.4)



#### ODS 3: SALUD Y BIENESTAR. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todas las personas a todas las edades.

Pueden contribuir luchando contra la mortalidad infantil incrementando el acceso de los pobres a los servicios básicos (Metas 3.1, 3.2 y 3.3); reduciendo la contaminación del aire y las muertes por accidentes de tráfico mediante la planificación urbana y el transporte público. (Metas 3.6 y 3.9).

23. United Cities and Local Governments (UCLGs): <https://www.uclg.org/>

24. Global Taskforce of Local and Regional Governments: <https://www.global-taskforce.org/>



**ODS 4: EDUCACIÓN DE CALIDAD.** Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

En muchos países la educación primaria es responsabilidad directa de los gobiernos locales, lo que muestra su importante papel en este objetivo (Metas 4.1 y 4.2). Por otro lado, los gobiernos locales están particularmente bien situados para llegar a las personas y comunidades vulnerables y marginadas y para garantizar que tengan acceso a la educación y la formación que necesitan. (Metas 4.3, 4.4, 4.5, 4.7 y 4a).



**ODS 5: IGUALDAD DE GÉNERO.** Conseguir la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas.

Los gobiernos locales pueden actuar como un modelo para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres mediante la prestación de servicios no discriminatorios a los ciudadanos y aplicando medidas igualitarias en materia de empleo. También tienen un papel importante en la prestación de servicios a las mujeres afectadas por la violencia. De hecho, pueden incorporar la igualdad de género en todas las áreas de su trabajo con el fin de eliminar las múltiples barreras para el empoderamiento de las mujeres. (Metas 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5a y 5c).



**ODS 6: AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO.** Garantizar la disponibilidad y una gestión sostenible del agua y del saneamiento para todos.

Garantizar el acceso al agua potable y al saneamiento suele ser una responsabilidad de los gobiernos locales. Los problemas a los que pueden enfrentarse son diferentes si se trata de zonas urbanas o zonas rurales. En el primer caso, la falta de acceso a los servicios básicos por parte de algunos colectivos, el control de los precios y de la calidad del suministro pueden ser los principales problemas, mientras que en las zonas rurales pueden serlo la lejanía del acceso y la contaminación. Pueden actuar también en la mejora de la calidad del agua mediante medidas de protección del medio ambiente y la gestión sostenible de los residuos sólidos. (Metas 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5 y 6b).



**ODS 7: ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE.** Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.

Los gobiernos locales por su cercanía a los ciudadanos pueden identificar más fácilmente los problemas de acceso a la energía por parte de grupos vulnerables. Pueden contribuir directamente a la eficiencia energética invirtiendo en edificios energéticamente eficientes y en fuentes de energía verde en instituciones públicas (oficinas gubernamentales, escuelas, etc.) e introduciendo criterios de sostenibilidad en sus compras. Asimismo, en las ciudades, las políticas locales de transporte y de planificación urbana así como las nuevas tecnologías de "ciudad inteligente", pueden tener un impacto significativo en la eficiencia energética y en las emisiones de carbono. (Metas 7.1, 7.2 y 7.3).



**ODS 8: TRABAJO DIGNO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO.** Promover el crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo digno para todo el mundo.

Los gobiernos locales pueden contribuir a este objetivo identificando prácticas de explotación infantil en el trabajo, garantizando la igualdad salarial entre hombres y mujeres, y desarrollando planes estratégicos para que la actividad turística en su territorio sea sostenible. (Metas 8.3, 8.5, 8.6, 8.7, 8.8 y 8.9).



**ODS 9: INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURAS.** Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

Además de contribuir al desarrollo y mantenimiento de las infraestructuras, los gobiernos locales pueden incluir la promoción de la pequeña industria y las empresas emergentes en sus estrategias locales de desarrollo económico, teniendo en cuenta los recursos, las necesidades y los mercados locales. Asimismo, están en una situación idónea para identificar situaciones de falta de acceso a las TIC y a Internet en su territorio y buscar las soluciones adecuadas. (Metas 9.1, 9.3 y 9c).



**ODS 10: REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES.** Reducir las desigualdades en y entre los países.

Los gobiernos locales son esenciales para la reducción de la desigualdad dentro de los países y pueden hacerlo ya sea desde la inclusión de grupos minoritarios y tradicionalmente subrepresentados en los procesos electorales, hasta introducir criterios de igualdad y no discriminación en la provisión de servicios públicos, en las compras. Otra medida para reducir las desigualdades puede venir desde la fiscalidad y los presupuestos locales, introduciendo una fiscalidad progresiva y destinando una parte importante del presupuesto a gasto social. (Metas 10.1, 10.2, 10.3, 10.4 y 10.7).



**ODS 11: CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES.** Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Como ya se ha comentado anteriormente, este es el objetivo por excelencia de compromiso de los gobiernos locales con los ODS. Es indiscutible su papel en temas como: la mejora de las condiciones de vida y del acceso básico a los servicios en los barrios marginales; la regulación del mercado del suelo y de la vivienda para garantizar el derecho a la vivienda a sus residentes más pobres; promover el uso del transporte público para mejorar la seguridad vial y reducir las emisiones; proporcionar a los ciudadanos espacios públicos seguros y verdes; incentivar la gestión sostenible de los residuos sólidos; proteger el patrimonio cultural; establecer medidas de mitigación y de adaptación al cambio climático; y trabajar en estrecha colaboración con otros niveles de administración. (Metas 11.1, 11.2, 11.3, 11.4, 11.5, 11.6, 11.7, 11a, 11b y 11c).



**ODS 12: PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES.** Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Los gobiernos locales pueden fomentar el consumo y producción sostenibles de energía y de agua, así como establecer criterios de adquisición que tengan en cuenta los residuos y las emisiones de carbono de los proveedores potenciales. Asimismo, tienen un importante papel en monitorizar el impacto del turismo en su territorio y establecer medidas para minimizar los efectos negativos del mismo. (Metas 12.2, 12.3, 12.4, 12.5, 12.7, 12.8 y 12b).



**ODS 13: ACCIÓN POR EL CLIMA.** Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

El papel esencial de los gobiernos locales en la lucha contra el cambio climático se ha demostrado a lo largo de los años a través de sus múltiples actuaciones en situaciones de desastres ambientales. Es esencial que en el futuro siga siendo así y que las autoridades locales, especialmente en las ciudades más vulnerables, integren la adaptación y la mitigación del cambio climático en la planificación urbana y regional para reducir las emisiones de las ciudades y aumentar su resiliencia. (Metas 13.1, 13.3 y 13.b).



**ODS 14: VIDA SUBMARINA.** Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos.

Si bien muchas de las ciudades más grandes del mundo se encuentran en la costa y muchas ciudades costeras descargan aguas residuales, efluentes industriales y otras aguas residuales directamente en sus mares circundantes, la responsabilidad de proteger nuestros océanos y costas no es solamente de las ciudades costeras ya que casi el 80% de la contaminación en los océanos proviene de actividades terrestres, tanto en las zonas costeras como en el interior. (Metas 14.1, 14.2, 14.5 y 14b).



**ODS 15: VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES.** Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras, detener la pérdida de biodiversidad.

La capacidad que tienen los gobiernos locales para incentivar cambios de comportamiento en su territorio los coloca en una posición ideal para proteger los recursos y los hábitats naturales, para coordinar la gestión integrada de los recursos hídricos y para garantizar que la conservación de la biodiversidad sea parte integrante de la estrategia de planificación y desarrollo urbano. (Metas 15.1, 15.2, 15.5, 15.9 y 15b).



**ODS 16: PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS.** Promover sociedades pacíficas e inclusivas para conseguir un desarrollo sostenible, proporcionar acceso a la justicia a todas las personas y desarrollar instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

Este objetivo hace un llamamiento a los gobiernos locales para que sean más eficaces y responsables ante los ciudadanos, poniendo el énfasis en combatir la corrupción, la violencia en las zonas urbanas y aumentar el acceso del público a la información. (Metas 16.1, 16.5, 16.6, 16.7 y 16.10).



**ODS 17: ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS.** Fortalecer los medios para implementar y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Los gobiernos locales colaboran con el desarrollo sostenible tanto a través de sus políticas fiscales como mediante sus políticas para reducir la pobreza. Son un elemento clave para fomentar y facilitar las asociaciones entre los organismos públicos, el sector privado y la sociedad civil y tienen una larga historia de colaboración a nivel internacional como parte del movimiento municipal internacional. (Metas 17.1, 17.14, 17.16, 17.17, 17.18 y 17.19).

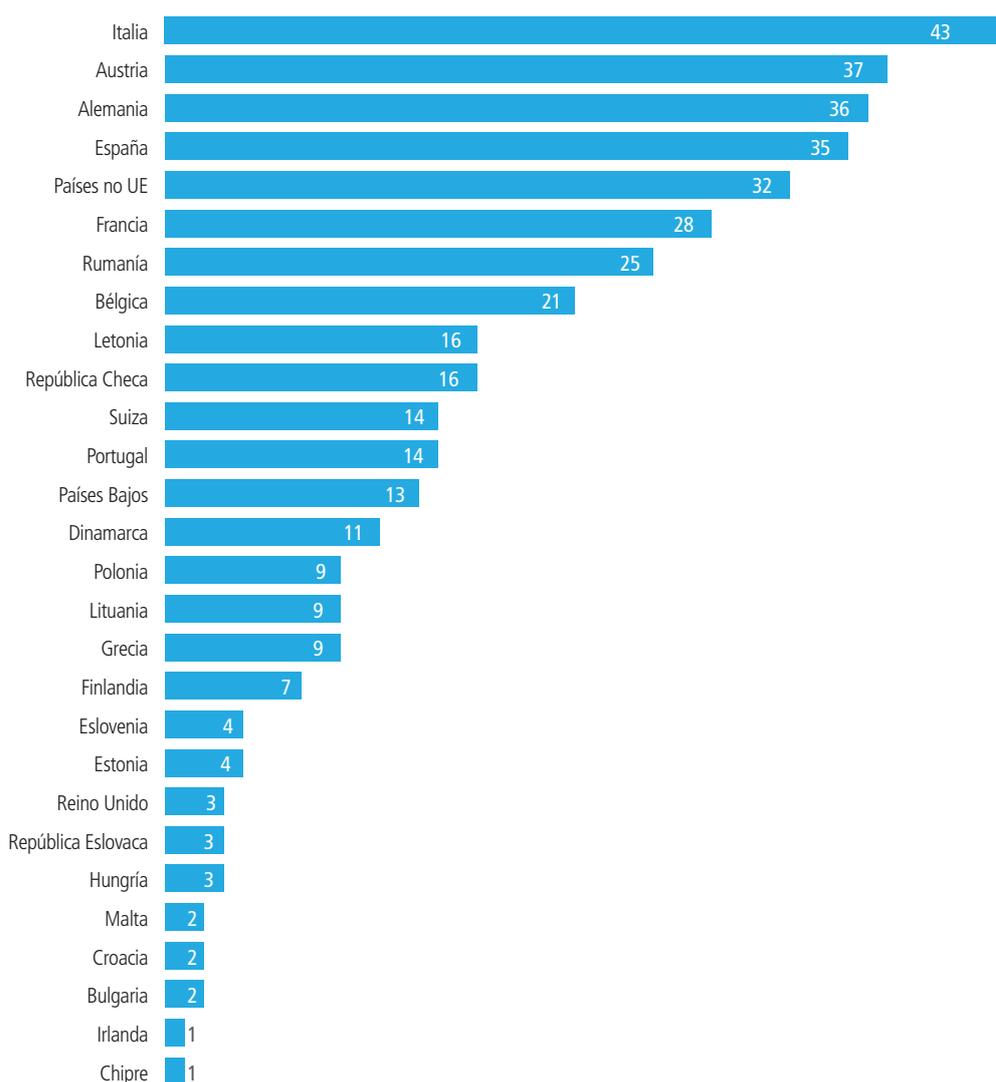
## Compromiso actual con los ODS

Entre diciembre de 2018 y marzo de 2019, el Comité Europeo de las Regiones en colaboración con la OCDE realizó una encuesta sobre *La contribución clave de las ciudades y regiones al desarrollo sostenible* en ciudades y regiones de los países europeos (CoR, 2019)<sup>25</sup>. La encuesta se dirigió a representantes de los gobiernos locales y regionales, así como otras partes interesadas a nivel local y regional (400 encuestados) para recopilar ejemplos y pruebas sobre su trabajo en materia de desarrollo sostenible y en su contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

25. "The key contribution of regions and cities to sustainable development". Disponible en: <https://cor.europa.eu/en/events/Documents/ECON/CoR-OECD-SDGs-Survey-Results-Annex.pdf>

En el Gráfico 21 puede verse el número de respuestas por países, en el que destaca España en cuarto lugar con 35 respuestas, lo que supone un 9% de las respuestas totales. Aproximadamente un 90% de las respuestas provienen de países miembros de la Unión Europea, si bien un 56% se concentran en siete países: Italia, Austria, Alemania, España, Francia, Rumanía y Bélgica.

GRÁFICO 21. NÚMERO DE RESPUESTAS POR PAÍSES

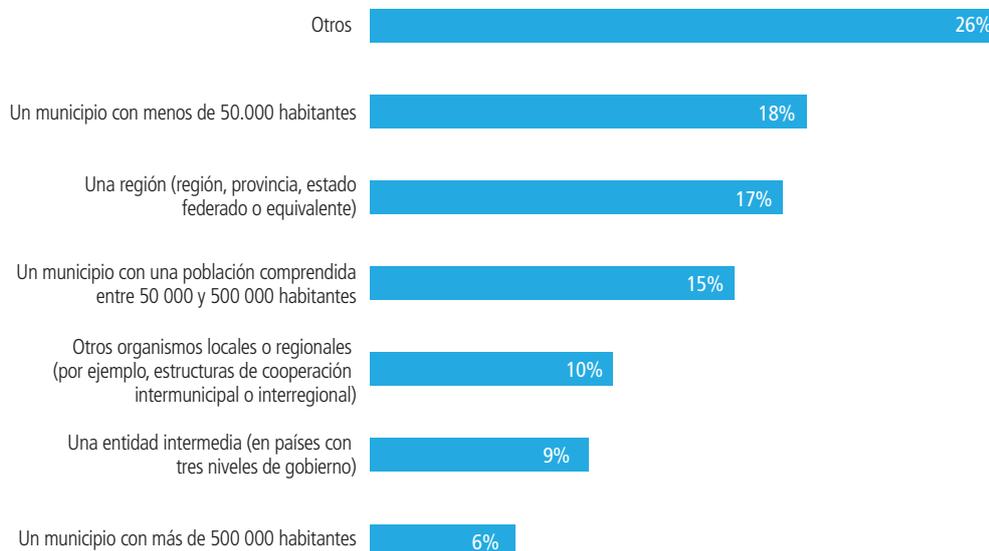


Fuente: Elaboración propia a partir de CoR-OCDE, 2019

Como puede apreciarse en el Gráfico 22 (*página siguiente*), la mayoría de respuestas (un 38,5%) provienen de los municipios, con un 17,75% de respuestas de municipios con menos de 50.000 habitantes, un 15% de municipios con población comprendida entre 50.000 y 500.000 habitantes, y un 5,75% de municipios con más de 500.000 habitantes.

Las regiones tienen también cierto peso en las respuestas con un 17,25%, así como otros organismos regionales y locales con un 9,5% y las entidades intermedias con un 8,5%. El restante 26,25% de respuestas proviene de diversas categorías de participantes tales como investigadores, ONGs, etc., con muy pocas respuestas del sector privado.

GRÁFICO 22. RESPUESTAS POR TIPO DE ENTIDAD (EN %)

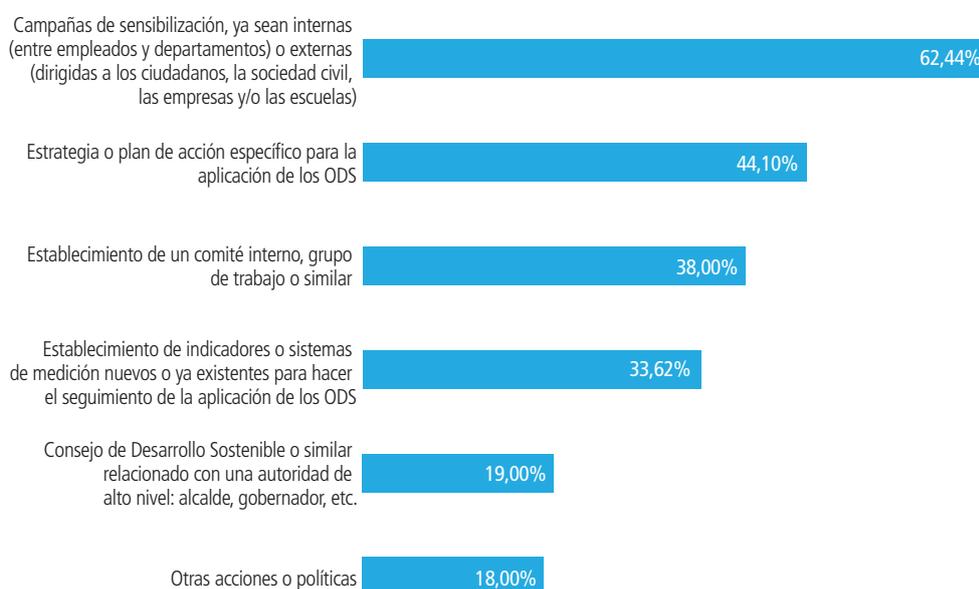


Fuente: Elaboración propia a partir de CoR-OCDE, 2019

Preguntados sobre qué políticas y acciones adoptaron para la aplicación de los ODS (Gráfico 23), la respuesta mayoritaria, con un 62,44%, fue la de las campañas de sensibilización tanto internas como externas, seguida de la existencia de una estrategia o plan de acción específico, con un 44,10%, del establecimiento de un comité interno, grupo de trabajo o similar, con un 38% y del establecimiento de indicadores para el seguimiento con un 33,62%.

En el apartado de "Otras acciones o políticas" se incluyen respuestas tales como que los ODS se encuentran ya integrados en los planes y estrategias de las instituciones o bien tienen la intención de hacerlo en el futuro.

GRÁFICO 23. POLÍTICAS Y ACCIONES PARA LA APLICACIÓN DE LOS ODS (EN %) (\*)



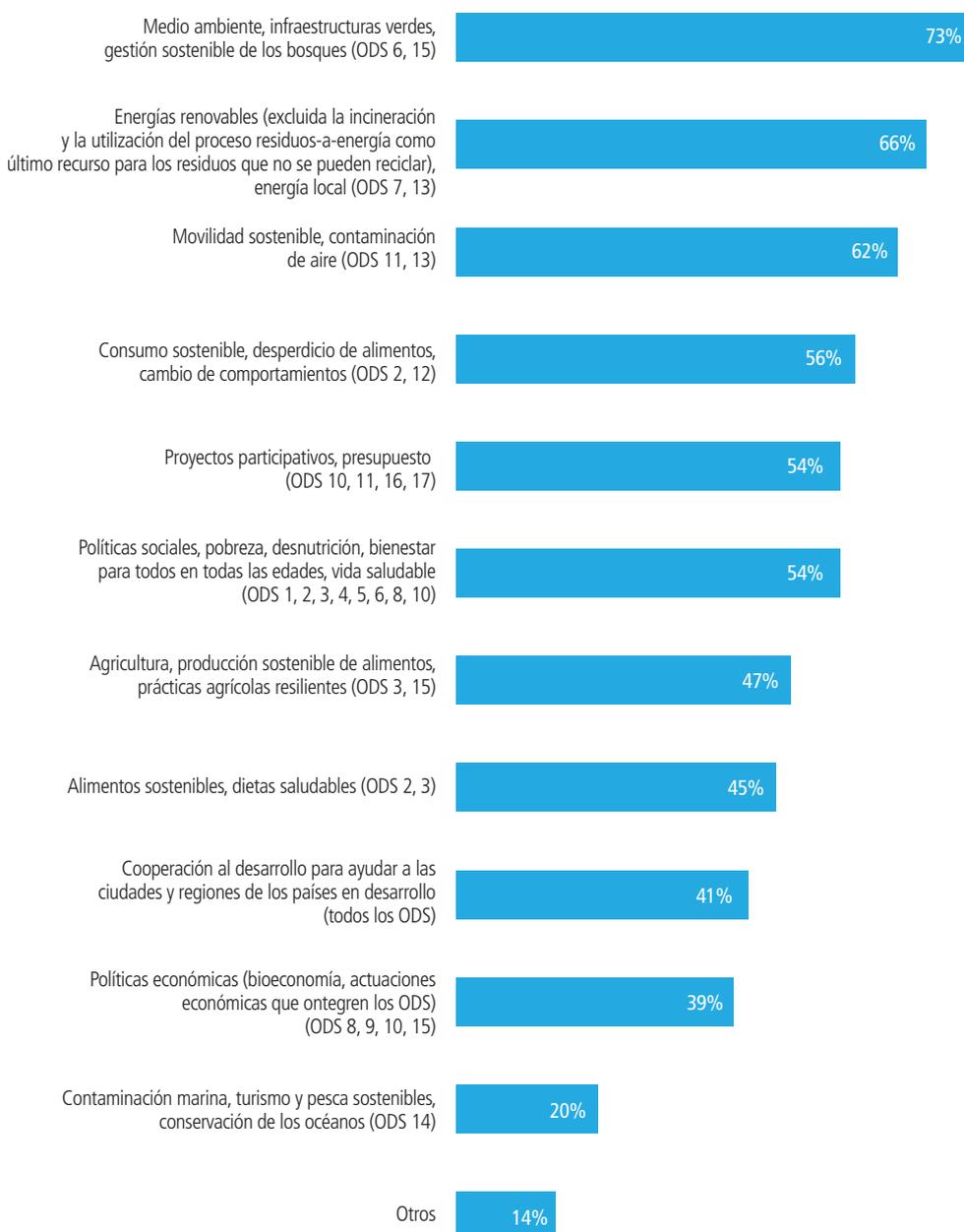
(\*) La ratio que se muestra es entre aquellos que respondieron (Eran posibles múltiples respuestas)

Fuente: Elaboración propia a partir de CoR-OCDE, 2019

En cuanto a los sectores, el Gráfico 24 muestra que la dimensión más común de los ODS abordada por los encuestados es el medio ambiente con un 73%, seguido de cerca por la energía (67%) y la movilidad (63%), y por el consumo sostenible, las políticas sociales y los proyectos participativos, también con un elevado porcentaje que supera al 50% de los encuestados.

La pregunta que se les planteaba era qué dimensiones de los ODS estaban trabajando en ese momento, y en el gráfico se muestra la proporción de encuestados (entre los que respondieron a esta pregunta) que seleccionaron cada uno de los diferentes temas como uno en el que ellos o su organización estaban implicados.

GRÁFICO 24. SECTORES PRIORITARIOS EN LA APLICACIÓN DE LOS ODS (EN %) (\*)



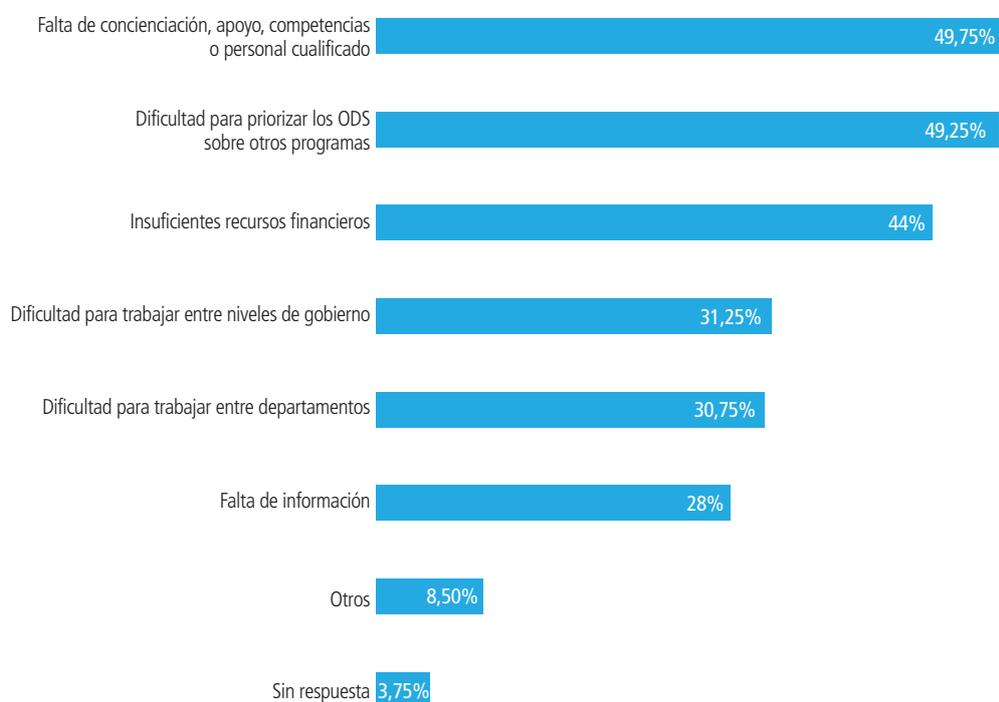
(\*) La ratio que se muestra es entre aquellos que respondieron (Eran posibles múltiples respuestas)

Fuente: Elaboración propia a partir de CoR-OCDE, 2019

Entre los retos a los que se enfrentaban en la aplicación de los ODS, los encuestados, que también aquí podían seleccionar múltiples respuestas, señalaron sobre todo la "Falta de concienciación, apoyo, competencias o personal cualificado" (con un 50%) y la "Dificultad para priorizar los ODS sobre otros programas" (49%). La insuficiencia de recursos financieros ocupaba el tercer lugar con un 44%, tal como puede apreciarse en el Gráfico 25.

En el apartado de "Otros retos" se incluyen dos de especial importancia para poder hacer el seguimiento de la aplicación de los ODS y su evolución en el tiempo: la falta de datos armonizados para los distintos niveles y la dificultad para seleccionar indicadores adecuados.

GRÁFICO 25. PRINCIPALES RETOS EN LA APLICACIÓN DE LOS ODS A NIVEL REGIONAL Y LOCAL



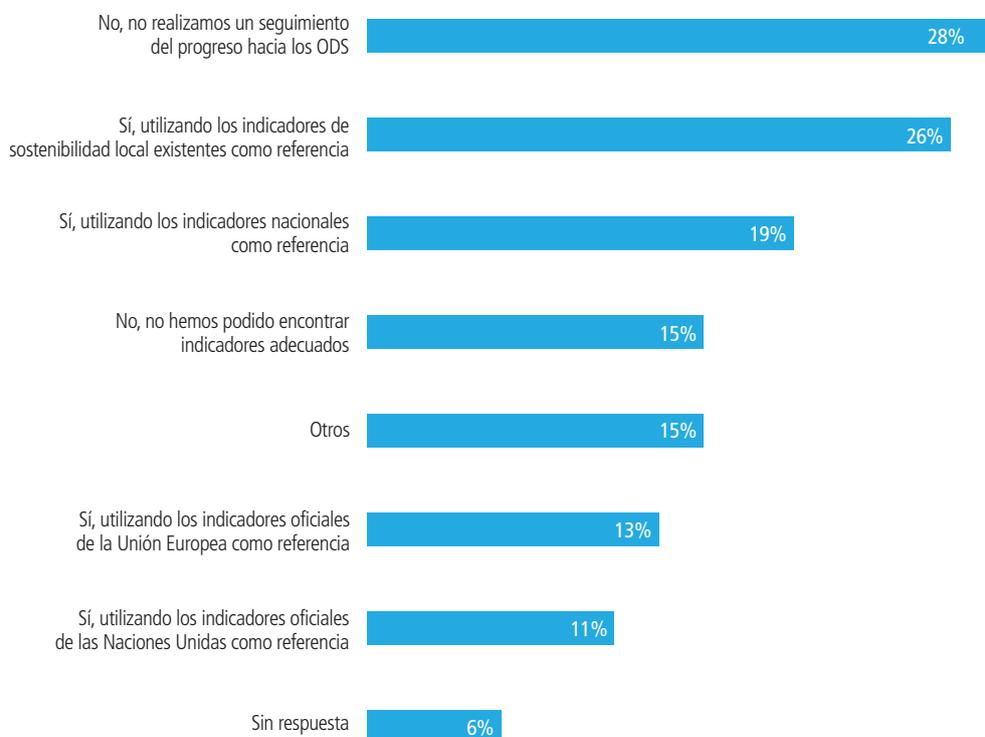
Fuente: Elaboración propia a partir de CoR-OCDE, 2019

Disponer de indicadores es clave sin duda para poder analizar la situación actual y la evolución del proceso de aplicación de los ODS. Preguntados los encuestados sobre si disponían o no de indicadores locales para medir la evolución de su proceso hacia la aplicación de los ODS, un 57% manifestó que no utilizaban ningún tipo de indicador, si bien de los que aparecen en el apartado "Otros" una gran parte respondió que estaban trabajando en ello o que estaba previsto su desarrollo.

El Gráfico 26 (*página siguiente*) muestra los resultados anteriores, así como que la respuesta más común entre los que sí utilizan indicadores es que usan indicadores locales, seguidos de los que usan indicadores nacionales.

Aparte de participar en la encuesta sobre *La contribución clave de las ciudades y regiones al desarrollo sostenible* en ciudades y regiones de los países europeos, la OCDE ha contribuido también a la implantación de los ODS a nivel local a través de diversas publicaciones, de las que cabe destacar dos recientes: en primer lugar, el informe de 2019 titulado *Reshaping Decentralised Development Co-operation. The key role of cities and regions for the 2030 Agenda*<sup>26</sup> que analiza las nuevas tendencias en la cooperación descentralizada para el desarrollo de los go-

GRÁFICO 26. LA MEDICIÓN DEL PROGRESO DE LOS ODS A NIVEL REGIONAL Y LOCAL (%) (\*)



(\*) Son posibles múltiples respuestas

Fuente: Elaboración propia a partir de CoR-OCDE, 2019

biernos locales y regionales en el actual escenario internacional y proporciona recomendaciones para maximizar la eficacia de la ayuda. En segundo lugar, cabe señalar la publicación de 2020 *A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals: Synthesis report*<sup>27</sup>, que propone un marco de indicadores locales para medir el grado de alcance de los ODS por parte de más de 600 regiones y más de 600 ciudades de países de la OCDE, comparándolos con sus promedios nacionales y con sus pares. Con los 135 indicadores disponibles hasta el momento, el marco de indicadores locales de la OCDE abarca ya los 17 ODS tanto a nivel regional como municipal.

Además del Comité Europeo de las Regiones y de la OCDE, son diversos los organismos e instituciones implicados en el análisis de la aplicación de los ODS a nivel local y en la elaboración de materiales de ayuda para los distintos gobiernos.

En este sentido cabe señalar de nuevo el importante papel de la organización mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLGs, sus siglas en inglés) que a través de sus publicaciones contribuye de forma notable a la implantación de los ODS a nivel local. Cabe destacar en este sentido su publicación de 2016 *Roadmap for localizing the SDGs: implementation and monitoring at subnational level*<sup>28</sup>, cuyo objetivo es proporcionar herramientas para la sensibilización, la incidencia política, la implementación, el seguimiento y la evaluación de los ODS a escala local; su informe de 2017 *National and sub-national governments on the way towards the localization of the SDGs*<sup>29</sup>, presentado al Foro Político de Alto Nivel (en inglés, HLPF) que recoge los primeros resultados respecto a

26. Disponible en: [Reshaping Decentralised Development Co-operation | READ online \(oecd-ilibrary.org\)](https://www.oecd-ilibrary.org/reshaping-decentralised-development-co-operation)

27. Disponible en: <https://www.oecd.org/cfe/a-territorial-approach-to-the-sustainable-development-goals-e86fa715-en.htm>

28. Disponible en: [https://www.uclg.org/sites/default/files/roadmap\\_for\\_localizing\\_the\\_sdgs\\_0.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/roadmap_for_localizing_the_sdgs_0.pdf)

los adelantos realizados por los gobiernos locales y regionales para localizar los ODS en todas las regiones del mundo; sus informes trienales GOLD de los que se presentó el quinto y último en 2019 bajo el título *The Localization of the Global Agendas How local action is transforming territories and communities* que examina en detalle las evaluaciones de la implementación de las agendas globales en los 142 países (que representan el 86% de la población mundial) que han presentado al menos un Informe nacional voluntario (VNR) desde 2016. Finalmente cabe destacar su informe *Towards the Localization of the SDGs*, de los cuales se publicó recientemente, en julio de 2020, el cuarto<sup>30</sup>.

En España, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) ha manifestado repetidamente su compromiso con la Agenda 2030 y los 17 ODS. En junio de 2018 publicó su *Estrategia de la Federación Española de Municipios y Provincias para el cumplimiento de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*<sup>31</sup> y desde octubre de 2019 su revista *Carta Local* recoge una sección específica dedicada a un ODS por cada número<sup>32</sup>.

En 2020 la FEMP puso en marcha dos instrumentos de participación y coordinación: por una parte, la Comisión ODS Agenda 2030 compuesta por 25 cargos electos, que está realizando la localización de los ODS en las diferentes medidas extraordinarias que han aprobado todas las Comisiones de Trabajo de la FEMP para responder a la crisis social, económica y sanitaria provocada por la COVID-19. Por otra parte, la Red de Entidades Locales para la Agenda 2030, que se centra en favorecer la coordinación e intercambio de actuaciones entre los gobiernos locales que la integran, con el objetivo de alcanzar mejores resultados en la aplicación de la Agenda 2030 a nivel local.

29. Disponible en: <http://www.uclg-decentralisation.org/es/node/1390>

30. Disponible en: Our fourth "Towards the Localization of the SDGs" report calls for strengthening local and regional governments' voices for the localization of the global goals. | Global Taskforce ([global-taskforce.org](http://global-taskforce.org))

31. Disponible en: [http://femp.femp.es/files/566-2312-archivo/Estrategia%20ODS%20\\_FEMP\\_Compromiso%202030\\_junio2018.pdf](http://femp.femp.es/files/566-2312-archivo/Estrategia%20ODS%20_FEMP_Compromiso%202030_junio2018.pdf)

32. Disponible en: [https://fempfederacion-my.sharepoint.com/personal/comunicacion\\_femp\\_es/\\_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fcomunicacion%2FDocuments%2FODS%20carta%20local%2DR%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fcomunicacion%2FDocuments%2FDocuments&originalPath=aHR0cHM6Ly9mZW1wZmVkJXJhY2lubi1teS5zaGFyZXBvaW50LmNvbS86YjovZy9wZXJzb25hbC9jb211bmljYWVnbn25fZmVtcF9lc9FVnVJVm5UN3dpTklueGR1WmhDNOViZ0JORG56WGNFU3dGSVB5X0FSZzlxVnVnP3J0aW11PXpvZUc1SnlVMkVn](https://fempfederacion-my.sharepoint.com/personal/comunicacion_femp_es/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fcomunicacion%2FDocuments%2FODS%20carta%20local%2DR%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fcomunicacion%2FDocuments%2FDocuments&originalPath=aHR0cHM6Ly9mZW1wZmVkJXJhY2lubi1teS5zaGFyZXBvaW50LmNvbS86YjovZy9wZXJzb25hbC9jb211bmljYWVnbn25fZmVtcF9lc9FVnVJVm5UN3dpTklueGR1WmhDNOViZ0JORG56WGNFU3dGSVB5X0FSZzlxVnVnP3J0aW11PXpvZUc1SnlVMkVn)

## HACIENDAS LOCALES Y COVID-19

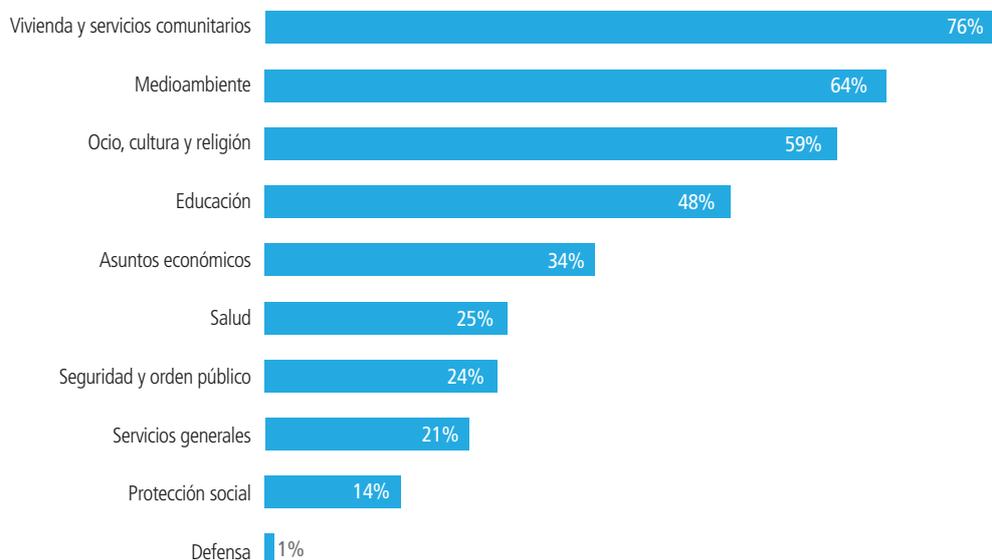
Si bien la actual situación de pandemia está afectando a la sociedad en su conjunto y a todos los niveles de administración, también es cierto que está situando a los gobiernos regionales y locales bajo una presión sin precedentes, puesto que además de continuar financiando los servicios públicos básicos que prestan, se ven obligados a incurrir en gastos extraordinarios en medidas de prevención y contención que frenen la expansión del virus.

El impacto regional y local de la COVID-19 es muy heterogéneo, con una fuerte dimensión territorial: (OCDE, 2020b)

- **Impacto sanitario/social.** Algunas regiones, en particular las más vulnerables, han tenido tasas más elevadas de casos y de mortalidad que otras. Las poblaciones vulnerables también han sido las más afectadas.
- **Impacto económico.** La exposición económica regional a la crisis varía en función de diferentes variables.
- **Impacto fiscal.** La crisis está teniendo como consecuencia un incremento en el gasto y una reducción en los ingresos de los gobiernos subcentrales, si bien su impacto en las finanzas subcentrales no es uniforme.

Como puede observarse en el gráfico 27, los gobiernos subcentrales tienen a su cargo responsabilidades importantes en las diferentes áreas de impacto de la COVID-19, siendo responsables en algunos países de aspectos críticos como la asistencia sanitaria, incluyendo la gestión hospitalaria, suponiendo hasta un 25% del gasto público total en salud como media.

**GRÁFICO 27. PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN EL GASTO PÚBLICO POR SECTORES EN LA OCDE**



Fuente: OCDE 2020b

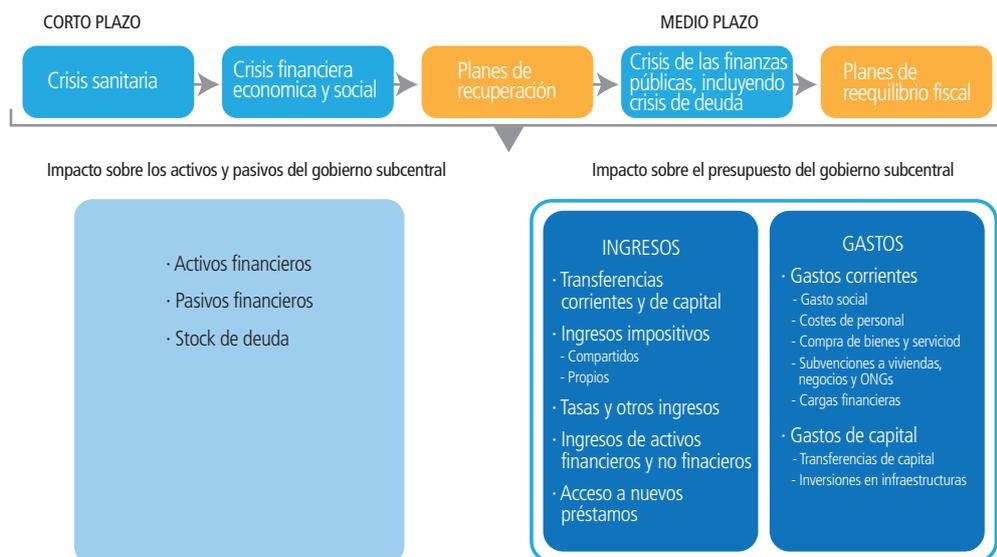
El impacto de la COVID-19 en las finanzas subcentrales es muy diferente entre países, entre niveles de gobierno, entre regiones y entre municipios. Estos efectos diferentes dependen de 5 factores: (OCDE, 2020b)

- Del grado de descentralización del país, en particular del reparto de competencias.
- De las características de los ingresos de los gobiernos subcentrales, en particular su grado de sensibilidad ante fluctuaciones económicas.

- De la flexibilidad fiscal, es decir la capacidad de los gobiernos subcentrales de absorber el estrés excepcional, su capacidad para ajustar su gasto y sus ingresos a las necesidades urgentes.
- Del equilibrio presupuestario y su situación de deuda, su nivel de tesorería y sus reservas.
- Finalmente, el impacto sobre las finanzas depende también de forma considerable del alcance y la eficiencia de las políticas de apoyo de los niveles más elevados de gobierno.

La figura 2 muestra la posible sucesión de efectos cascada: la crisis sanitaria enseguida se transforma en una crisis social y económica, que rápidamente motiva la adopción de planes de recuperación que a su vez movilizan finanzas públicas. Tanto la recesión como una política fiscal discrecional pueden conducir a una crisis de las finanzas públicas. Los efectos de esta crisis sistémica se producen a dos niveles: en los "stocks" (activos y pasivos) de los gobiernos subcentrales y en los "flujos", por ejemplo, en el presupuesto del gobierno subcentral (gastos e ingresos).

FIGURA 2. EFECTOS CASCADA DE LA COVID-19 SOBRE LAS FINANZAS DE LOS GOBIERNOS SUBCENTRALES



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE 2020b

Una encuesta realizada en mayo de 2020 por el Consejo de Municipios y Regiones Europeas (CEMR) sobre el impacto de la crisis en las finanzas locales y regionales confirma el importante impacto sobre las finanzas locales, ya que además de sus importantes pérdidas de ingresos, los gobiernos locales están en primera línea a la hora de responder a la crisis y a los grandes aumentos de los gastos. La encuesta identifica que el aumento de los gastos se debió principalmente a la compra de equipos de protección para funcionarios y trabajadores expuestos, el coste de la aplicación de medidas de encierro y protección, y apoyo a los más vulnerables. En cuanto a la pérdida de ingresos, las principales fuentes fueron una caída de los ingresos fiscales en los impuestos sobre la renta de las personas físicas y los impuestos sobre las empresas como resultado de la drástica desaceleración de actividad económica. (OCDE, 2020c)

Si bien los efectos de la COVID-19 sobre el gasto de los gobiernos subcentrales ha sido considerable, especialmente en los países descentralizados, los ingresos se han visto más afectados, si cabe. Diversos gobiernos centrales han anunciado ya medidas fiscales para ayudar a los gobiernos subcentrales a enfrentar esta situación. Dos tercios de los países de la OCDE han adoptado medidas en apoyo de las finanzas de los gobiernos subcentrales.

Las medidas adoptadas hasta ahora en los diferentes países pueden clasificarse en 4 categorías: **medidas por el lado de los ingresos** (por ejemplo, transferencias del gobierno central, activación de fondos, medidas compensatorias, etc.); **medidas por el lado del gasto** (por ejemplo, exenciones de IVA, etc.); **medidas para relajar las reglas fiscales** en relación con los déficits y facilitar el uso de la deuda para cubrir necesidades a corto y a largo plazo; y, finalmente, **medidas relacionadas con la gestión financiera**, tales como limitar la carga administrativa simplificando las normativas actuales y promoviendo nuevas prácticas.

En España, cabe destacar en este sentido el Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente aplicables a las entidades locales, que recoge un acuerdo con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para establecer un procedimiento que permite a las Corporaciones Locales utilizar parte de sus superávits acumulados para financiar medidas sociales, culturales o medioambientales, sorteando así la prohibición de incurrir en déficit que se establece en la Constitución y en la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

De acuerdo con el artículo 3 del RDL 27/2020, las entidades locales que lo deseen podrán poner sus remanentes acumulados a disposición de la Administración General del Estado, constituyendo un préstamo cuyas condiciones se negociarán con la FEMP. El estado devolverá dichos préstamos en un plazo máximo de 15 años a contar desde 2022. De acuerdo con su artículo 4, el Estado transferirá además a las entidades locales participantes –en concepto de ayudas no reembolsables– una cantidad proporcional al importe del préstamo, con un mínimo del 35% de tal importe y un máximo global de 5.000 millones que se desembolsarán en dos plazos, un 40% en 2020 y el 60% restante en 2021.

El RDL suspende también la aplicación de la regla de gasto a las Corporaciones Locales durante 2020 creando un fondo de 275 millones (ampliables a 400) para compensar los déficits incurridos por los servicios de transporte municipal durante el estado de alarma y establece también otras medidas financieras de apoyo a las Corporaciones Locales.

Sin embargo, todo el contenido de este RDL no llegó a aplicarse en la práctica, ya que su convalidación fue debatida en el Pleno del Congreso de los Diputados del 10 de septiembre de 2020 y no contó con el respaldo de la Cámara, por lo que se acordó derogar el citado Real Decreto-Ley, publicándose, a través de una Resolución de 10 de septiembre de 2020 (BOE de 11 de septiembre) el Acuerdo de su derogación.

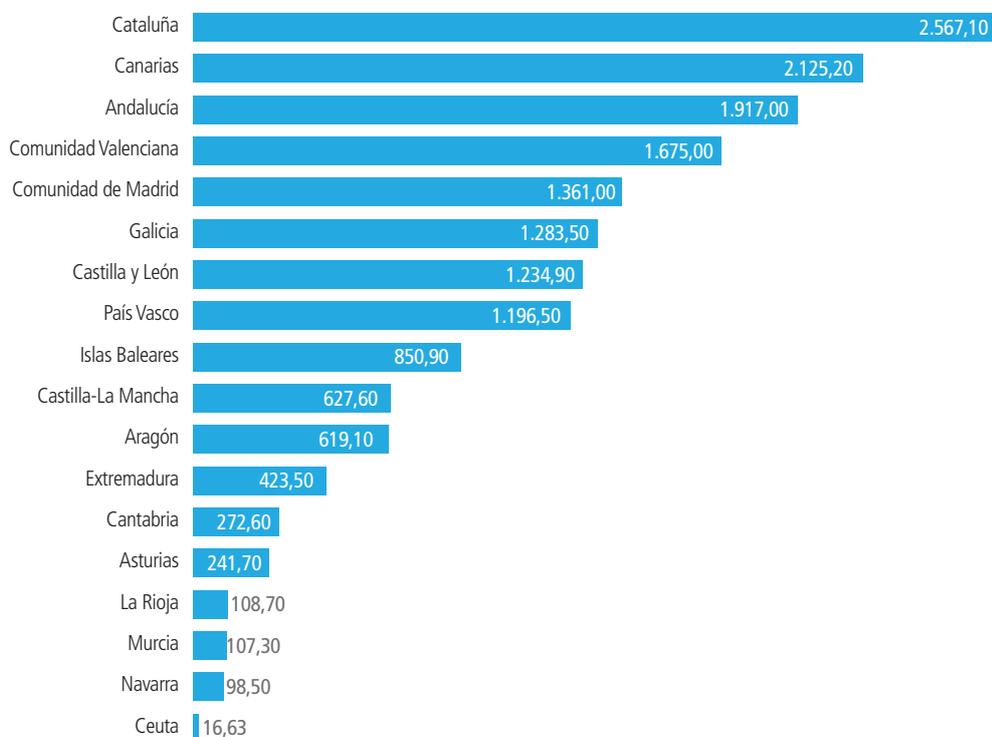
La suspensión de la regla de gasto se recuperó a través de un acuerdo aprobado en el Consejo de Ministros del 6 de octubre que fija el techo de gasto no financiero del Estado para 2021 en 196.097 millones de euros, con un incremento de más del 50% en relación al año anterior. El fuerte aumento del gasto previsto se debe en parte a que se prevé realizar transferencias extraordinarias a la Seguridad Social y a las CCAA por importes de aproximadamente 18.400 y 13.500 millones y a la inclusión de gastos de hasta 27.400 millones que se prevé financiar con fondos europeos de reconstrucción.

En el mismo Consejo de Ministros, se acordó la suspensión de las reglas fiscales durante 2020 y 2021. Esta medida implica la suspensión de los objetivos de estabilidad y deuda pública y de la regla de gasto durante 2020 y 2021 y permite que las Entidades Locales hagan uso de sus remanentes para incrementar su gasto.

Los remanentes de tesorería que tienen buena parte de las entidades locales alcanzaron la cifra de 16.727,2 millones de euros en el año 2019, registrando los mayores montantes los situados en las comunidades autónomas de Cataluña, Canarias y Comunidad Valenciana, tal como puede verse en el Gráfico 28 (*página siguiente*).

Desde la FEMP se defiende también destinar a los Ayuntamientos la mayor cantidad posible de los casi 72.000 millones de euros a fondo perdido de la UE, así como la asignación y gestión directa de estos fondos por parte de los Gobiernos Locales.

**GRÁFICO 28. REMANENTES DE LOS AYUNTAMIENTOS AGRUPADOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2019)  
(EN MILLONES DE EUROS)**



Fuente: INAP, 2020

Pero si bien la suspensión de la regla de gasto y la inminente llegada de los fondos europeos han copado prácticamente las noticias en torno a la situación actual de las haciendas locales, lo cierto es que en este periodo de pandemia los ayuntamientos han ido tomando medidas para adaptarse a la situación y poder dar un mejor servicio a los ciudadanos. En este sentido, ayuntamientos como el de Madrid o el de Barcelona han aprobado rebajas y bonificaciones fiscales muy considerables en las tasas de uso de dominio público, de recogida de basuras y otras, han reducido el tipo de gravamen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, y han aplicado bonificaciones en el Impuesto sobre Actividades Económicas.

Importante también ha sido la suspensión de procedimientos de aplicación de los tributos, que ha llevado al establecimiento de nuevos plazos para el pago de algunos impuestos como el Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica, el IBI o la tasa de terrazas, o la paralización de los procedimientos de embargo hasta el 30 de mayo.

Se facilitó también a los ciudadanos el pago de determinados impuestos y tasas (como los mencionados anteriormente) mediante fraccionamientos de pago.

### Normativa que afecta directa o indirectamente a las entidades locales, generada en época COVID

Sin ningún ánimo de exhaustividad, se recogen en este apartado diversas instrucciones, documentación y normativa que afecta directa o indirectamente al funcionamiento de las entidades locales y que se ha ido generando desde la declaración del estado de alarma en marzo de 2020 hasta noviembre del mismo año.

### JEFATURA DEL ESTADO

- Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública.
- Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.

### MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO

- Instrucción sobre gestión de residuos domésticos y COVID-19 (13.03.2020).

### MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

- Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

### JEFATURA DEL ESTADO

- Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

### MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

- Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

### MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO

- Instrucción para los domicilios sobre gestión de residuos domésticos y COVID-19 (17.03.2020).
- Instrucción sobre gestión de residuos domésticos y COVID-19 (17.03.2020).

### MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA

- Nota informativa sobre la posibilidad de que los órganos representativos locales y de gobierno (plenos, juntas de gobierno, comisiones de pleno), así como otros órganos colegiados locales (como juntas de contratación) puedan reunirse de manera telemática y adoptar acuerdos durante el estado de alarma (21/03/2020).

### MINISTERIO DE SANIDAD

- Orden SND/271/2020, de 19 de marzo, por la que se establecen instrucciones sobre gestión de residuos en la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Orden SND/265/2020, de 19 de marzo, de adopción de medidas relativas a las residencias de personas mayores y centros socio-sanitarios, ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Orden SND/272/2020, de 21 de marzo, por la que se establecen medidas excepcionales para expedir la licencia de enterramiento y el destino final de los cadáveres ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

- Orden SND/275/2020, de 23 de marzo, por la que se establecen medidas complementarias de carácter organizativo, así como de suministro de información en el ámbito de los centros de servicios sociales de carácter residencial en relación con la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

### MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL

- Resolución de 25 de marzo de 2020, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de marzo de 2020, por el que se aprueban las características del primer tramo de la línea de avales del ICO para empresas y autónomos, para paliar los efectos económicos del COVID-19.

### CORTES GENERALES

- Resolución de 25 de marzo de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

### MINISTERIO DE SANIDAD

- Orden SND/295/2020, de 26 de marzo, por la que se adoptan medidas en materia de recursos humanos en el ámbito de los servicios sociales ante la situación de crisis ocasionada por el COVID-19.
- Guía de prevención y control frente al COVID-19 en residencias de mayores y otros centros de servicios sociales de carácter residencial (24/03/2020).

### JEFATURA DEL ESTADO

- Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19.

### MINISTERIO DE SANIDAD

- Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecen medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19.

### JEFATURA DEL ESTADO

- Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19.

### MINISTERIO DE SANIDAD

- Orden SND/307/2020, 30 de marzo, por la que se establecen los criterios interpretativos para la aplicación del Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, y el modelo de declaración responsable para facilitar los trayectos necesarios entre el lugar de residencia y de trabajo.

### JEFATURA DEL ESTADO

- Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

- Real Decreto-ley 12/2020, de 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género.

### MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES

- Instrucción 2/2020 de la dirección general de migraciones sobre la suspensión de los procedimientos enmarcados en la orden TMS/1277/2019, de 23 de diciembre, por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2020, como consecuencia del alcance del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

### MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030

- Documento técnico de recomendaciones de actuación desde el sistema público de protección a la infancia y a la adolescencia ante la crisis por COVID-19 (31/03/2020).

### JEFATURA DEL ESTADO

- Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.
- Real Decreto-ley 12/2020, de 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género.

### MINISTERIO DE HACIENDA

- Resolución de 2 de abril de 2020, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se establecen las instrucciones a las que habrán de ajustarse el contenido, estructura y formato del informe resumen, así como la solicitud del informe previo a la resolución de discrepancias y la remisión de información contable e informes de auditoría de cuentas anuales de las entidades del sector público local.

### MINISTERIO DE SANIDAD

- Orden SND/322/2020, de 3 de abril, por la que se modifican la Orden SND/275/2020, de 23 de marzo y la Orden SND/295/2020, de 26 de marzo, y se establecen nuevas medidas para atender necesidades urgentes de carácter social o sanitario en el ámbito de la situación de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

### MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030

- Documento técnico de recomendaciones para responsables políticos y personal directivo de los servicios sociales de atención primaria ante la crisis por COVID-19 (06/04/2020).

### CORTES GENERALES

- Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario.
- Resolución de 9 de abril de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

**MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA**

- Orden TMA/336/2020, de 9 de abril, por la que se incorpora, sustituye y modifican sendos programas de ayuda del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 10, 11 y 12 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

**MINISTERIO DE SANIDAD**

- Orden SND/340/2020, de 12 de abril, por la que se suspenden determinadas actividades relacionadas con obras de intervención en edificios existentes en las que exista riesgo de contagio por el COVID-19 para personas no relacionadas con dicha actividad.

**MINISTERIO DE HACIENDA**

- Nota informativa sobre la tramitación de solicitudes del informe de sostenibilidad financiera del artículo 7.4 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), durante la vigencia del estado de alarma y/o persistan restricciones al movimiento de personas (13/04/2020).
- Nota informativa sobre la tramitación de solicitudes de autorizaciones de endeudamiento, durante la vigencia del estado de alarma y/o persistan restricciones al movimiento de personas inherentes a la declaración del estado de alarma (13/04/2020).

**MINISTERIO DE IGUALDAD**

- Nota informativa sobre las transferencias de la secretaría de estado de igualdad y contra la violencia de género para el desarrollo de nuevas o ampliadas competencias reservadas a las entidades locales en el pacto de estado contra la violencia de género, para el ejercicio 2019, durante el estado de alarma y sus posibles prórrogas (15/04/2020).

**JEFATURA DEL ESTADO**

- Real Decreto-ley 14/2020, de 14 de abril, por el que se extiende el plazo para la presentación e ingreso de determinadas declaraciones y autoliquidaciones tributarias.
- Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo.

**MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES**

- Orden ISM/371/2020, de 24 de abril, por la que se desarrolla el artículo 34 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

**MINISTERIO DE SANIDAD**

- Orden SND/370/2020, de 25 de abril, sobre las condiciones en las que deben desarrollarse los desplazamientos por parte de la población infantil durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

**JEFATURA DEL ESTADO**

- Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.

### MINISTERIO DE SANIDAD

- Orden SND/380/2020, de 30 de abril, sobre las condiciones en las que se puede realizar actividad física no profesional al aire libre durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Orden SND/381/2020, de 30 de abril, por la que se permite la realización de actividades no profesionales de cuidado y recolección de producciones agrícolas.

### MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

- Resolución de 29 de abril de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal.

### MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

- Orden TMA/384/2020, de 3 de mayo, por la que se dictan instrucciones sobre la utilización de mascarillas en los distintos medios de transporte y se fijan requisitos para garantizar una movilidad segura de conformidad con el plan para la transición hacia una nueva normalidad.

### MINISTERIO DE SANIDAD

- Orden SND/388/2020, de 3 de mayo, por la que se establecen las condiciones para la apertura al público de determinados comercios y servicios, y la apertura de archivos, así como para la práctica del deporte profesional y federado.

### JEFATURA DEL ESTADO

- Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019.

### MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

- Orden TMA/400/2020, de 9 de mayo, por la que se establecen las condiciones a aplicar en la fase I de la desescalada en materia de movilidad y se fijan otros requisitos para garantizar una movilidad segura.

### MINISTERIO DE SANIDAD

- Orden SND/399/2020, de 9 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional, establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 1 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad.
- Orden SND/403/2020, de 11 mayo, sobre las condiciones de cuarentena a las que deben someterse las personas procedentes de otros países a su llegada a España, durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Orden SND/404/2020, de 11 de mayo, de medidas de vigilancia epidemiológica de la infección por SARS-CoV-2 durante la fase de transición hacia una nueva normalidad. Orden SND/404/2020, de 11 de mayo, de medidas de vigilancia epidemiológica de la infección por SARS-CoV-2 durante la fase de transición hacia una nueva normalidad.

### MINISTERIO DEL INTERIOR

- Orden INT/401/2020, de 11 de mayo, por la que se restablecen temporalmente los controles en las fronteras interiores aéreas y marítimas, con motivo de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

### JEFATURA DEL ESTADO

- Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo.

### MINISTERIO DE SANIDAD

- Orden SND/422/2020, de 19 de mayo, por la que se regulan las condiciones para el uso obligatorio de mascarilla durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Orden TMA/424/2020, de 20 de mayo, por la que se modifican la Orden TMA/384/2020, de 3 de mayo, por la que se dictan instrucciones sobre la utilización de mascarillas en los distintos medios de transporte y se fijan requisitos para garantizar una movilidad segura de conformidad con el plan para la transición hacia una nueva normalidad; y la Orden TMA/419/2020, de 18 de mayo, por la que se actualizan las medidas en materia de ordenación general de la navegación marítima adoptadas durante el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 al proceso de desescalada.
- Orden SND/427/2020, de 21 de mayo, por la que se flexibilizan ciertas restricciones derivadas de la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19 a pequeños municipios y a entes locales de ámbito territorial inferior.
- Orden SND/439/2020, de 23 de mayo, por la que se prorrogan los controles en las fronteras interiores terrestres, aéreas y marítimas con motivo de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Orden SND/440/2020, de 23 de mayo, por la que se modifican diversas órdenes para una mejor gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en aplicación del Plan para la transición hacia una nueva normalidad.
- Orden SND/441/2020, de 23 de mayo, por la que se prorroga la Orden TMA/410/2020, de 14 de mayo, por la que se limita la entrada en España a las aeronaves y buques de pasaje a través de los puntos de entrada designados con capacidad de atención a emergencias de salud pública de importancia internacional.
- Orden SND/442/2020, de 23 de mayo, por la que se modifica la Orden SND/399/2020, de 9 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional, establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 1 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad y la Orden SND/414/2020, de 16 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 2 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad.

### JEFATURA DEL ESTADO

- Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19.

### CORTES GENERALES

- Resolución de 27 de mayo de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo.

### MINISTERIO DE JUSTICIA

- Instrucción de 28 de mayo de 2020, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, sobre levantamiento de la suspensión de plazos administrativos.

### JEFATURA DEL ESTADO

- Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

### MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO

- Orientaciones sobre prevención y gestión de residuos en la desescalada (16/05/2020).

### MINISTERIO DE SANIDAD

- Orden SND/458/2020, de 30 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 3 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad.
- Orden SND/487/2020, de 1 de junio, por la que se establecen las condiciones a aplicar en las fases 2 y 3 del Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad en materia de servicios aéreos y marítimos.

### CORTES GENERALES

- Resolución de 3 de junio de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

### MINISTERIO DE SANIDAD

- Orden SND/507/2020, de 6 de junio, por la que se modifican diversas órdenes con el fin de flexibilizar determinadas restricciones de ámbito nacional y establecer las unidades territoriales que progresan a las fases 2 y 3 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad.

### JEFATURA DEL ESTADO

- Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

### MINISTERIO DE SANIDAD

- Orden SND/520/2020, de 12 de junio, por la que se modifican diversas órdenes para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional establecidas tras la declaración del estado de alarma y se establecen las unidades territoriales que progresan a la fase 3 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad.
- Orden SND/521/2020, de 13 de junio, por la que se prorrogan los criterios para la aplicación de una restricción temporal de viajes no imprescindibles desde terceros países a la Unión Europea y países asociados Schengen por razones de orden público y salud pública con motivo de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

### MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL

- Resolución de 16 de junio de 2020, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de junio de 2020, por el que se establecen los términos

y condiciones del quinto tramo de la línea de avales a préstamos concedidos a empresas y autónomos, a préstamos concedidos a pymes y autónomos del sector turístico y actividades conexas, y financiación concedida a empresas y autónomos para la adquisición de vehículos de motor de transporte por carretera de uso profesional, y se autorizan límites para adquirir compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

### MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO

- Real Decreto 569/2020, de 16 de junio, por el que se regula el programa de incentivos a la movilidad eficiente y sostenible (Programa MOVES II) y se acuerda la concesión directa de las ayudas de este programa a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla.

### JEFATURA DEL ESTADO

- Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento.

### MINISTERIO DE SANIDAD

- Orden SND/535/2020, de 17 de junio, por la que se modifica la Orden SND/414/2020, de 16 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 2 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad, y la Orden SND/458/2020, de 30 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 3 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad.

### JEFATURA DEL ESTADO

- Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial.

### MINISTERIO DE HACIENDA

- Resolución de 1 de julio de 2020, del Departamento de Recaudación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se habilitan trámites y actuaciones a través del canal telefónico, mediante el sistema de firma no avanzada con clave de acceso en un registro previo (sistema cl@ve pin).

### MINISTERIO DEL INTERIOR

- Orden INT/595/2020, de 2 de julio, por la que se modifican los criterios para la aplicación de una restricción temporal de viajes no imprescindibles desde terceros países a la Unión Europea y países asociados Schengen por razones de orden público y salud pública con motivo de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

### JEFATURA DEL ESTADO

- Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo.
- Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda.

## CORTES GENERALES

- Resolución de 15 de julio 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento.
- Resolución de 15 de julio 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica.
- Resolución de 15 de julio 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo.
- Resolución de 15 de julio 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial.

## JEFATURA DEL ESTADO

- Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales. (Disposición derogada).

## MINISTERIO DEL INTERIOR

- Orden INT/805/2020, de 28 de agosto, por la que se modifica la Orden INT/657/2020, de 17 de julio, por la que se modifican los criterios para la aplicación de una restricción temporal de viajes no imprescindibles desde terceros países a la Unión Europea y países asociados Schengen por razones de orden público y salud pública con motivo de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

## MINISTERIO DE HACIENDA

- Orden HAC/809/2020, de 1 de septiembre, por la que se determina la cuantía de la distribución definitiva entre las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla de los recursos previstos en la letra c) del apartado 2 del artículo 2 del Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento.

## MINISTERIO DEL INTERIOR

- Orden INT/851/2020, de 14 de septiembre, por la que se prorroga la Orden INT/657/2020, de 17 de julio, por la que se modifican los criterios para la aplicación de una restricción temporal de viajes no imprescindibles desde terceros países a la Unión Europea y países asociados Schengen por razones de orden público y salud pública con motivo de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

## JEFATURA DEL ESTADO

- Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.

## MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES

- Resolución de 25 de septiembre de 2020, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, por la que se amplían, como consecuencia de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, las activi-

dades preventivas de la Seguridad Social previstas en la Resolución de 28 de marzo de 2019, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se establece el Plan general de actividades preventivas de la Seguridad Social a aplicar por las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social en la planificación de sus actividades para el año 2019.

- Resolución de 25 de septiembre de 2020, del Instituto Social de la Marina, sobre las prórrogas otorgadas a la validez de los certificados preceptivos para el sector marítimo-pesquero, con motivo del COVID-19.

### MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

- Resolución de 28 de septiembre de 2020, de la Secretaría General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa, referente a los equipos de protección individual en el contexto de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Real Decreto 866/2020, de 29 de septiembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a diversos organismos y entidades del sector turístico por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, durante el ejercicio presupuestario 2020.

### MINISTERIO DEL INTERIOR

- Orden INT/913/2020, de 29 de septiembre, por la que se prorroga la Orden INT/657/2020, de 17 de julio, por la que se modifican los criterios para la aplicación de una restricción temporal de viajes no imprescindibles desde terceros países a la Unión Europea y países asociados Schengen por razones de orden público y salud pública con motivo de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

### JEFATURA DEL ESTADO

- Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.
- Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo.
- Real Decreto-ley 31/2020, de 29 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la educación no universitaria.

### GOBIERNO DE ESPAÑA - AGENDA 2030

- Plan de impulso del sector turístico.

### GOBIERNO DE ESPAÑA - FEMP

- Acuerdo entre el gobierno de España y la Federación Española de Municipios y Provincias para contribuir desde los municipios a desarrollar una movilidad sostenible, la agenda urbana y políticas de cuidados y apoyo a la cultura.

### MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

- Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

- Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

### MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

- Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

### CORTES GENERALES

- Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

### JEFATURA DEL ESTADO

- Real Decreto-ley 32/2020, de 3 de noviembre, por el que se aprueban medidas sociales complementarias para la protección por desempleo y de apoyo al sector cultural.
- Real Decreto-ley 33/2020, de 3 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes de apoyo a entidades del Tercer Sector de Acción Social de ámbito estatal.

### MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL

- Resolución de 3 de noviembre de 2020, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de noviembre de 2020, por el que se modifica el Acuerdo de 28 de julio de 2020, por el que se establecen los términos y condiciones del primer tramo de la línea de avales a financiación concedida a empresas y autónomos con la finalidad principal de financiar inversiones y se autorizan límites para adquirir compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

### MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

- Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

### MINISTERIO DE SANIDAD

- Resolución de 11 de noviembre de 2020, de la Dirección General de Salud Pública, relativa a los controles sanitarios a realizar en los puntos de entrada de España

### JEFATURA DEL ESTADO

- Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de noviembre, de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial y al sector energético, y en materia tributaria.

### MINISTERIO DE HACIENDA

- Orden HAC/1097/2020, de 24 de noviembre, por la que se determina la cuantía de la distribución definitiva entre las Comunidades Autónomas de régimen común de los recursos previstos en la letra d) del apartado 2 del artículo 2 del Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento.
- Orden HAC/1098/2020, de 24 de noviembre, por la que se determina la cuantía de la distribución definitiva entre las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla de los recursos previstos en la letra b) del apartado 2 del artículo 2 del Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento.

## CONCLUSIONES

- 1 La falta de correspondencia entre los territorios institucionales, los funcionales y los espacios de la movilidad, tanto de personas como de empresas, lleva a que las políticas tradicionales resulten inadecuadas, lo que reclama una recomposición territorial o alguna forma pertinente de colaboración entre jurisdicciones.
- 2 El redimensionamiento parece requerir estrategias específicas, aunque no siempre se consigue el resultado esperado. Los gobiernos de nivel superior con competencias en la materia deberían llevar a cabo un ejercicio de persuasión con las jurisdicciones potencialmente susceptibles de fusión, poniendo en primer plano la evidencia de su ineficacia, ligada al tamaño, que se manifiesta en la provisión subóptima de bienes y servicios públicos locales.
- 3 Como acompañamiento estratégico imprescindible debería utilizarse una gama de incentivos, reducción de Deuda, financiación de infraestructuras o similares. La renta de situación de los actores políticos locales, junto a elementos sociológicos diversos, entorpecen los procesos de redimensionamiento, sobre todo los de naturaleza radical.
- 4 El paso a jurisdicciones mejor dimensionadas no suele lograrse a coste cero, habida cuenta de los normalmente elevados costes de transición, y –paradójicamente– del impacto sobre los costes administrativos, factor ligado a una mayor especialización de la burocracia local.
- 5 Hoy existe un consenso bastante general en Europa, acerca de que la cooperación intermunicipal constituye la palanca estratégica del proceso de ajuste económico-financiero del espacio institucional, responsable de la oferta de bienes y servicios locales. Pero la dinámica de esa cooperación plantea el desafío de las competencias y de su financiación.
- 6 La nueva gramática de los argumentos de consolidación territorial de la oferta de bienes y servicios públicos locales supone una visión compartida del futuro del territorio de la cooperación. Y todo ello sobre una apuesta: la esperanza del aumento de recursos gracias a una estrategia y a unas pautas acordes con un juego de suma positiva.
- 7 Muchos de los éxitos en la fusión de municipios vienen de la mano de colaboraciones intermunicipales pre-existentes. De ahí lo relevante de una etapa intermedia de cooperación, que podrá desembocar o no en un proceso de fusión voluntaria.
- 8 En el ámbito urbano, el fenómeno metropolitano ha sido, generalmente, mal concebido y deficientemente gestionado. Un elemento a considerar es el escalón local, pues la tensión dialéctica entre gestión y representación ha empantanado muchos de los procesos de modernización en la prestación de servicios locales urbanos y metropolitanos, retrasando la formación de un nivel de gobierno realmente eficaz en las aglomeraciones urbanas, especialmente en las de gran dimensión.
- 9 El Estado ha dejado de ser la referencia geográfica, económica y cultural exclusiva, vaciándose relativamente hacia lo supranacional y hacia lo local. Y en ese marco, las aglomeraciones urbanas se enfrentan a desafíos comunes: gestionar el crecimiento, la movilidad y los residuos, optimizar el acceso a los servicios públicos, reducir la desigualdad y garantizar la competitividad, coordinar las políticas y, no lo menos importante, establecer una auténtica representatividad.

- 10** La ciudad de límites difusos está llena de lindes administrativos y sociales. Ello conlleva, como es lógico, problemas para la financiación de bienes colectivos, para la coordinación administrativa y para la planificación, sobre todo urbanística. La movilidad no es independiente del modo de gestionar lo urbano y, en torno a ella, se condensan buena parte de las disfuncionalidades de las aglomeraciones. Por ello, **la administración a dos niveles sería un avance significativo.**
- 11** En otro orden de cosas, en el mundo local español, la **problemática situación financiera de algunos municipios** no se explica solamente por la reducción de sus ingresos sino también por el hecho de que han de asumir gastos de los que no les correspondería hacerse cargo, aplicando la estricta legalidad. Respecto al ámbito competencial, los cambios, si bien formalmente parecen ser muchos por estar ordenadas las competencias de forma muy distinta después de la LRSAL, de hecho, son muy limitados en su contenido.
- 12** Es importante subrayar cómo algunas competencias municipales han de determinarse por Ley, atendiendo a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, así como que ha de garantizarse que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra administración pública, **avanzándose, por tanto, en una relativa desburocratización.**
- 13** Se ha avanzado en la **clarificación competencial** entre niveles de gobierno, a través de un completo sistema de delegación de competencias del Estado y las CCAA en los municipios, buscándose una mejora en la eficiencia de la gestión pública, así como una contribución a la eliminación de duplicidades administrativas, debiendo prever técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia.
- 14** Puede percibirse una cierta reiteración en **evitar duplicidades y progresar en la sostenibilidad financiera**, lo que va en la buena dirección. En consecuencia, los municipios podrán ejercer competencias sobre cualquier materia que no tenga la condición de propia o delegada, siempre que se cumplan esos requisitos.
- 15** El Informe recoge de modo sistemático la evolución de los Gastos municipales en el periodo 2011-2018, tanto en su clasificación económica como funcional. En lo que se refiere a la clasificación económica cabe señalar la **importancia de los gastos de personal** que, junto a la compra de bienes y servicios, representan de media un 68% del gasto municipal a lo largo del periodo analizado, seguidos de las inversiones reales con un 10,48% y las transferencias corrientes con un 9,32%.
- 16** La clasificación funcional, a su vez, nos muestra que **el principal destino del gasto que realizan los municipios es el de los servicios públicos básicos**, con una media en el periodo de un 38% (seguridad y movilidad ciudadana, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario y medio ambiente), seguido de las actuaciones de carácter general, con una media en el periodo de casi un 20% (órganos de gobierno, servicios de carácter general, administración financiera y tributaria, y transferencias a otras Administraciones Públicas). Es destacable, sobre todo, el hecho de que un 20% del gasto de nuestros ayuntamientos se destine a los gastos propios de funcionamiento de la administración municipal.
- 17** La definición de **municipio turístico** resulta fundamental para poder considerar sus peculiaridades propias, así como para llegar a determinar el nivel de gasto a asumir y especificar los instrumentos financieros adecuados. En este sentido, la normativa en España resulta tan variada como arbitraria, en lo que se refiere a la definición o delimitación del concepto de municipio turístico, condicionando de forma significativa su capacidad financiera.

- 18 La Ley Reguladora de las Haciendas Locales da la espalda claramente a una característica fundamental de los municipios turísticos: la diferencia entre **población de derecho y población de hecho**, lo que acaba por afectar a su acceso a una financiación específica.
- 19 La complejidad es muy notable, por el hecho de que las **diferentes normativas autonómicas sobre turismo**, incorporan a su vez definiciones propias sobre las características que debe cumplir un municipio para tener la categoría de “turístico”, generando por lo tanto diferencias importantes entre Comunidades.
- 20 El no tomar en consideración la población flotante, mientras que los costes son muy elevados, al soportar más gastos en materia de suministros, sanidad, seguridad o infraestructuras, pues en determinados momentos del año la cifra de visitantes supera hasta en dos y tres veces a la población de derecho, sitúa a **estos municipios en una posición muy desventajosa**.
- 21 Estamos asistiendo desde hace ya bastantes años a lo que podríamos denominar el fenómeno de la **remunicipalización** en distintos ámbitos, y si bien la mayoría de casos se concentran en la gestión del agua y de la energía, cada vez más se produce una diversificación de sectores remunicipalizados.
- 22 En el estudio se refieren causas y tipologías de la remunicipalización. En el caso español, si se analiza la composición de las remunicipalizaciones en el sector Administración Local entre 2000 y 2019, se observa cómo un 68% de los casos de remunicipalización se dan en los subsectores de Mantenimiento de espacios públicos (verdes); Limpieza; y Aparcamientos.
- 23 Los costes de transacción de la remunicipalización pueden entrañar el pago de una **indemnización** a los operadores privados por los beneficios que han dejado de percibir. La remunicipalización no es un proceso fácil para los ayuntamientos, ya que las empresas privadas están muy bien protegidas en general desde el punto de vista legislativo frente a este proceso y pueden poner bastantes obstáculos a su desarrollo.
- 24 La comparación de los **niveles de eficiencia entre la gestión pública y la gestión privada** de los servicios municipales ha sido un tema recurrente de investigación, sin que se haya llegado a una conclusión clara. De 62 trabajos que analizaron el efecto del tipo de propiedad en la gestión sobre el comportamiento de los servicios del agua, sólo 7 concluyen la superioridad de la gestión pública sobre la privada, mientras que 21 llegan a la conclusión contraria, y 34 no son capaces de encontrar ninguna diferencia entre ambas formas de gestión. Las diferencias entre una forma de propiedad y otra parecen tener que ver, fundamentalmente, con factores como la escala de operaciones, los factores de entorno o ambientales y el marco regulador.
- 25 Además de los temas recurrentes hasta aquí mencionados, y que han sido objeto de preocupación por parte de los gobiernos locales afectando a su suficiencia financiera, desde hace algunos años un nuevo reto ha venido a sumarse a los ya existentes: la participación de dichos gobiernos en el logro de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible**, enmarcados en la Agenda 2030 de Naciones Unidas.
- 26 Si bien la Agenda 2030 no fue diseñada específicamente para las ciudades o las regiones, éstas pueden sin duda desempeñar un papel crucial en el logro de los ODS. La OCDE estima que al menos 100 de las 169 metas en las que se desglosan los 17 ODS **no se alcanzarán sin el compromiso y la coordinación con los gobiernos locales y regionales**. Ejemplos de la actuación de los gobiernos locales serían los servicios de agua, vivienda, transporte, infraestructuras, uso del suelo, agua potable y saneamiento, eficiencia energética y el cambio climático, entre otros.

27

Son diversos los organismos e instituciones implicados en el análisis de la aplicación de los ODS a nivel local y en la elaboración de materiales de ayuda para los distintos gobiernos. Entre ellos cabe destacar: el Comité Europeo de las Regiones, la OCDE, la organización mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLGs, sus siglas en inglés). En España, la **Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)** también ha manifestado repetidamente su **compromiso con la Agenda 2030 y los 17 ODS**.

28

En plena redacción de este informe, se desencadenó la **pandemia del coronavirus**. Su impacto ha sido enorme, con un fuerte componente territorial en el plano sanitario, social, económico y fiscal, con efectos cascada: la crisis sanitaria enseguida se transforma en una crisis social y económica, que rápidamente motiva la adopción de planes de recuperación, que a su vez movilizan las finanzas públicas. Tanto la recesión como una política fiscal discrecional pueden conducir a una crisis de la hacienda pública. Los efectos de esta crisis sistémica se producen a dos niveles: en los "stocks" (activos y pasivos) de los gobiernos subcentrales y en los "flujos", por ejemplo, en el presupuesto del gobierno subcentral (gastos e ingresos).

29

Si bien la suspensión de la regla de gasto y la próxima llegada de los fondos europeos han copado prácticamente las noticias en torno a la situación actual de las haciendas locales, lo cierto es que, en este periodo de pandemia, los **ayuntamientos** han ido tomando medidas para adaptarse a la situación y poder dar un mejor servicio a los ciudadanos. Las circunstancias han vuelto a traer a primer plano el **posible uso de los remanentes de tesorería**, que, al ser autorizado, ha dado oxígeno a un número relevante de municipios.

## BIBLIOGRAFÍA

- Busshardt, B. (2014). *Analysing the Remunicipalisation of Public Services in OECD Countries*. 10.13140/RG.2.1.1541.5849. En: [https://www.researchgate.net/publication/275153337\\_Analysing\\_the\\_Remunicipalisation\\_of\\_Public\\_Services\\_in\\_OECD\\_Countries](https://www.researchgate.net/publication/275153337_Analysing_the_Remunicipalisation_of_Public_Services_in_OECD_Countries)
- Campos, C. y Vaquero, A. (2019). "Retos de los gobiernos locales 2019-2023". *Red Localis*. Documento 12/2019. En: <https://redlocalis.com/>
- Caramés, L. (2017). "La gobernanza multinivel en las aglomeraciones metropolitanas". *Papeles de Economía Española*, núm. 153, pp. 171-177.
- Cervera, D. (2017). *El concepto de municipio turístico. Implicaciones financieras y de desarrollo económico*. Tesis Doctoral. Universidad Abat Oliba.
- Clifton, J.; Warner, M.; Gradus, R. y Bel, G. (2019). "Re-municipalization of public services: trend or hype?". *Journal of Economic Policy Reform*. DOI: 10.1080/17487870.2019.1691344.
- Comisión Europea (2019). "La geografía del descontento de la Unión Europea" en *Panorama*, nº 68, primavera 2019. En: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/022125c5-6af1-11e9-9f05-01aa75ed71a1/language-es/format-PDF/source-133108495>
- Consejo General de Economistas de España. Servicios de Estudios del REAF-CGE (2018). *Panorama de la fiscalidad local*. En <https://economistas.es/estudios-y-trabajos/>
- Consejo General de Economistas de España. Servicios de Estudios del REAF-CGE (2010). *Panorama de la fiscalidad local*. En <https://economistas.es/estudios-y-trabajos/>
- Consejo General de Economistas de España (2019). *Fichas socioeconómicas 2019. Datos económicos y sociales (8.124 municipios, 376 comarcas, 270 grupos de acción local, 50 provincias, 17 comunidades autónomas y total nacional)*. En <https://fichassocioeconomicas.com/#>
- Consejo General de Economistas de España (septiembre 2018). *Turismo y economía. Análisis, medición y horizonte*. En <https://economistas.es/estudios-y-trabajos/>
- Consejo General de Economistas de España (octubre 2017). *La gestión del agua en las ciudades*. En <https://economistas.es/estudios-y-trabajos/>
- Consejo General de Economistas de España (mayo 2015). *El futuro de los municipios: organización territorial. La realidad local en España*. En <https://economistas.es/estudios-y-trabajos/>
- Cumbers, A. y Beck, S. (2018). "Making Sense of Remunicipalization: Theoretical Reflections on and Political Possibilities from German's Rekommunalisierung Process." *Cambridge Journal of Regions, Economy & Society* 11 (3): 503–517. doi:10.1093/cjres/rsy025.
- Czaplak, J. (2015). "Re-Municipalisation of Services in Europe – Does the New Paradigm of Municipal Services Provision Appear?" *Managing Intellectual Capital and Innovation for Sustainable and Inclusive Society: Managing Intellectual Capital and Innovation*; Proceedings of the MakeLearn and TIIM Joint International Conference 2, ToKnowPress. En: <https://ideas.repec.org/h/tkp/mk15/1665-1672.html>
- European Committee of the Regions (CoR) and OECD (2019). *The key contribution of regions and cities to sustainable development* (Annex Results Note). En: <https://cor.europa.eu/en/events/Documents/ECON/CoR-OECD-SDGs-Survey-Results-Annex.pdf>
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) (2020). *Circulares FEMP COVID-19*. En: <http://covid19.femp.es/circulares-femp-covid19/>

- García-Rubio, M.; González-Gómez, F.; Guardiola Wanden-Berge, J. (2009): *La gestión del servicio de abastecimiento de agua en las ciudades: ¿empresa pública o privada?* XVI Encuentro de Economía Pública, 2009-01-01, ISBN 978-84-691-8950-4ER. En: <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/2942115.pdf>
- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) (2020). "La liberación de los remanentes permitirá a los ayuntamientos disponer de casi 17.000 millones de euros". *La Administración al día*. 6/10/2020. En: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1203133>
- Kishimoto, S.; Steinfors, L. y Petitjean, O. (2019): *Towards Democratic Ownership of Public Services*. Edited by Satoko Kishimoto, Lavinia Steinfors and Olivier Petitjean. [https://www.tni.org/files/publication-downloads/tni\\_the-future-is-public\\_online.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/tni_the-future-is-public_online.pdf)
- Menéndez, J., Torres, E. y Valdés, L. (2004). *El concepto de municipio turístico en la legislación española. Indicadores estadísticos*. V Congreso Turismo y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones TuriTec 2004 (págs. 101-117). Escuela Universitaria de Turismo. Universidad de Málaga.
- Ministerio de Hacienda (2019). *Financiación de los municipios de menos de 75.000 habitantes, excluidas capitales de provincia y de Comunidad Autónoma, correspondiente al ejercicio 2017*. Noviembre de 2019. En: <https://www.hacienda.gob.es/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformacionEELLS/2017/MemoriaVariables2017.pdf>
- OECD (2020a). "A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals: Synthesis report". *OECD Urban Policy Reviews*, OECD Publishing, Paris. En: <https://doi.org/10.1787/e86fa715-en>.
- OCDE (2020b). *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government. Tackling coronavirus (COVID-19). Contributing to a global effort*. Updated 16 June 2020. En: <http://www.oecd.org/coronavirus/en/>
- OCDE (2020c). *Cities Policy Responses. Tackling coronavirus (COVID-19). Contributing to a global effort*. Updated 23 July 2020. En: <http://www.oecd.org/coronavirus/en/>
- Rodríguez, J. y Romera, O. (2014). *Un estudio sobre gasto impropio en la administración local española*. Documento de Trabajo núm. 3 de 2014. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- Tornos, J. (2017). "La llamada remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones". *Cuadernos de Derecho Local* QDL, núm. 43, págs. 12-30.
- United Cities and Local Governments (UCLG) (2015). *The sustainable development goals. What local governments need to know*. En: [https://www.uclg.org/sites/default/files/the\\_sdgs\\_what\\_localgov\\_need\\_to\\_know\\_0.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/the_sdgs_what_localgov_need_to_know_0.pdf)
- Vázquez Taín, M.A. (2017). "La Hacienda de las grandes ciudades españolas: algunos elementos diferenciales durante la crisis". *Papeles de Economía Española*, núm. 153, pp. 149-170
- Wollmann, H. (2013). "La experiencia de los ordenamientos europeos: ¿un retorno a las gestiones públicas/municipales?". *Cuadernos de Derecho Local* QDL, núm. 31, págs. 70-80.

EDITA: Consejo General de Economistas de España

ISBN: 978-84-18495-08-3

*Este documento debe utilizarse únicamente con fines de estudio, investigación o docencia, sin que pueda utilizarse por terceros para fines comerciales o similares. Se prohíbe su copia, distribución, reproducción, total o parcial de este material por cualquier medio sin la autorización expresa del REA Auditores del Consejo General de Economistas de España.*

Diseño y maquetación: desdezero, estudio gráfico



ESTUDIOS  
DE AUTOR

5

# LOS MUNICIPIOS EN TIEMPOS DE COVID: EL TERRITORIO DE LA COOPERACIÓN

MARZO 2021

**economistas**  
Consejo General

COMITÉ DEL SECTOR PÚBLICO

Nicasio Gallego, 8 · 28010 Madrid  
Tel.: 91 432 26 70 · [www.rea.economistas.es](http://www.rea.economistas.es)