

COMPETENCIAS LOCALES Y SU RELACION CON LOS PRINCIPIOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA: UN ANÁLISIS DESDE LA AUTONOMÍA LOCAL

Goizargi HERNANDO ALONSO

Jefa del Servicio de Tributos sobre actividades y multas del Ayuntamiento de Bilbao

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Diploma de especialización en Presupuestos y Contabilidad Local. CEMCI

SUMARIO

1. Introducción
2. Autonomía local y suficiencia financiera
3. La relación entre competencias locales y el presupuesto municipal
 - 3.1. Competencias propias
 - 3.2. Competencias delegadas
 - 3.3. Competencias distintas de las propias y delegadas
 - 3.4. Servicios mínimos obligatorios
 - 3.5. Análisis del impacto producido por la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, en las competencias locales.
 - 3.6. Breve reflexión sobre el papel de los gobiernos locales en la gestión de los fondos NGEU
4. La disciplina presupuestaria como límite a la autonomía local y financiera
 - 4.1. Marco jurídico y prelación de fuentes en materia de disciplina presupuestaria.
 - 4.2. Consecuencias del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria para la autonomía local
 - 4.2.1. La regla de gasto
 - 4.2.2. El destino obligatorio del superávit público
 - 4.2.3. El cumplimiento de la disciplina presupuestaria
 - 4.3. Análisis de la suspensión de las reglas fiscales en 2020 y 2021 en relación con las entidades locales
5. Conclusiones
6. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

Además de un gran impacto socioeconómico, la gran crisis económica de 2007 desplegó consecuencias jurídicas de enorme trascendencia para las Administraciones Públicas. Dichas consecuencias se manifestaron con particular intensidad en la Administración Local. Fieles reflejos de estas consecuencias fueron, entre otras, la modificación del artículo 135 de la Constitución Española (CE), la promulgación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y en lo que a nuestro ámbito concreto se refiere, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

Sin embargo, en un momento en el que, tras varios años de profunda recesión económica, parecía que podíamos comenzar a hablar de recuperación económica y social, el 14 marzo de 2020, mediante Real Decreto 463/2020, se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

La crisis sanitaria iniciada a comienzos del año 2020 todavía no ha tocado su fin, por lo que resulta previsible que su impacto económico continúe desplegando sus efectos sobre personas, familias, trabajadores, trabajadoras y empresas. Esta situación ha colocado a la Administración Pública en la tesitura de responder rápida y eficazmente a la hora de implementar ayudas para paliar los efectos de la pandemia. Indudablemente, ofrecer respuesta a esta exigencia ha llevado al conjunto de las Administraciones Públicas a buscar salidas que les permitieran ayudar a los colectivos que demandaban y necesitaban esa ayuda. Por lo tanto, a comienzos de 2020 volvíamos a vernos en una situación que recordaba peligrosamente a la vivida durante la crisis económica de 2007; y del mismo modo que esta supuso modificaciones normativas como las anteriormente citadas, la crisis del COVID-19 también ha resultado permeable a esa circunstancia, produciendo modificaciones en nuestro ordenamiento jurídico en un corto periodo de tiempo.

Entre otras, la suspensión de las reglas fiscales para los ejercicios 2020 y 2021 en aplicación de la cláusula de salvaguardia da buena muestra de ello. En ese sentido, y dado que el contenido del presente trabajo debe conectarse con el contenido del master, debo recordar que tal y como tuvimos ocasión de estudiar en los módulos I y II, en virtud del Acuerdo de Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020 y del Acuerdo del Congreso de los Diputados de 20 de octubre de 2020, *todas las administraciones quedan liberadas de cumplir estrictamente con las obligaciones del equilibrio presupuestario, lo que incluye al Estado, las Comunidades Autónomas, las entidades locales y la Seguridad Social.*

Consecuentemente, los objetivos de Estabilidad Presupuestaria y de deuda pública para 2020 quedan suspendidos, así como los fijados para el periodo 2020-2023 aprobados por las Cortes Generales en marzo de 2020 y que habían quedado desfasados en la situación actual, igualmente se suspende la regla de gasto también para 2021.

Por otra parte, hay que indicar que esta situación no libera a las administraciones de la obligación de cumplir con el plazo de pago a proveedores y que no se suspende la responsabilidad fiscal.

Reconozcámoslo: en mayor o menor medida, todas aquellas personas que prestamos servicios en algún Ayuntamiento, hemos sufrido la incertidumbre y el desasosiego de no saber. No saber qué iba a ocurrir en caso de incumplimiento de las reglas fiscales, no saber qué iba a suceder con los remanentes de nuestra entidad, no saber cómo conformar el presupuesto para el ejercicio 2021...

En efecto, 2020 no ha sido un ejercicio sencillo, y la sucesión de normas dictadas a lo largo de los meses no han resultado excesivamente facilitadoras de nuestra labor. Sin perjuicio de lo anterior, podemos afirmar que a raíz de la crisis económica y su consiguiente profusión normativa, se han puesto de manifiesto la importancia del régimen jurídico del gasto público y las costuras del Derecho Presupuestario.

Todas estas cuestiones me han conducido a reflexionar acerca de si esta cantidad de modificaciones normativas en materia presupuestaria y competencial han podido implicar un menoscabo de la autonomía local y una limitación al régimen competencial de las entidades locales. Asimismo, me pregunto si ante el escenario de incertidumbre que nos ha tocado vivir, no resultaría conveniente reformar la LOEPSF para que dotara no solo de una mayor seguridad jurídica y coherencia al régimen financiero local, sino para que introdujera un régimen de modulación de las reglas fiscales en función de la situación financiera de cada entidad local. A lo largo de este trabajo trataremos de dar una respuesta jurídicamente fundada a las reflexiones planteadas.

Por todo lo expuesto, el principal objetivo de este trabajo consiste en analizar la conexión existente entre los principios constitucionalmente consagrados de autonomía local y suficiencia financiera. Partiendo de esta base, pretendemos concluir cuáles son las debilidades, así como los puntos fuertes del régimen de las haciendas locales. En adición a lo anterior, y dado el punto de inflexión en el que nos hallamos, considero conveniente abordar, siquiera brevemente, el escenario que se va a abrir con la absorción y ejecución de los fondos Next Generation EU.

Tras haber estudiado sobre todas las reflexiones suscitadas al estudiar la materia, el contenido que podrá leerse en las siguientes líneas tratará de ir en consonancia con las siguientes cuestiones principales:

- Analizar la relación entre el principio constitucional de autonomía local y el artículo 135 de la CE desde la perspectiva de suficiencia financiera.
- Determinar la relación existente entre el régimen competencial de las entidades locales y la hacienda local.
- Analizar el régimen jurídico de atribución de competencias a las entidades locales y su consiguiente financiación.
- Analizar las obligaciones en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera para concluir el impacto que las mismas tendrían en la autonomía local.
- Analizar las consecuencias que deriva para las entidades locales el incumplimiento de las reglas fiscales para, en su caso proponer las modificaciones que pudieran abordarse.

- Además de analizar las consecuencias financieras desencadenadas por la COVID-19, analizar el papel que habrán de desempeñar las entidades locales en la ejecución de los fondos Next Generation EU.

2. AUTONOMÍA LOCAL Y SUFICIENCIA FINANCIERA.

Debo comenzar señalando que, a mi juicio, hace varios años que la autonomía local comenzó un viaje hacia el olvido del cual no consigue apearse. Desde el momento crítico marcado en el año 2013, la agenda local no ocupa páginas en los programas estatales, pero tampoco en los autonómicos (salvo alguna excepción que confirma la regla). Esta realidad es claramente plasmada por ZAFRA VICTOR en la cita que transcribo literalmente por su gran valor doctrinal:

“La propuesta de este libro es, por tanto, una constitución de detalle, mayor densidad constitucional y remisión a la ley de mayoría cualificada. Se trata de un planteamiento reflejo ante las causas que provocan la precariedad y vulnerabilidad de la autonomía local vigente”¹

A lo largo del devenir de la configuración de la autonomía local, podemos diferenciar varias fases por las que la misma ha transitado. En una primera fase, identificamos no solo la consagración constitucional, sino que se defiende y potencia a través de la numerosa jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional (TC). En esta fase nos hallábamos en un momento en el que la autonomía local se configuraba como garantía institucional, concepción a la que el TC se mantuvo fiel hasta el 2016.

Sin embargo, podemos identificar una segunda fase coincidente con la crisis económica de 2007 en la que al parecer, el ejercicio de competencias y la prestación de servicios públicos por parte de las entidades locales se encuentra en una posición subordinada respecto del principio de estabilidad presupuestaria y otros criterios económicos. VELASCO CABALLERO² explica como a partir de esa segunda fase, que coincide con el enjuiciamiento de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Es en este momento cuando la jurisprudencia constitucional cambia de rumbo, pasando a identificar la autonomía local como un principio constitucional, en lugar de como una garantía institucional y sustituyendo el juicio de reconocibilidad por la ponderación como método de enjuiciamiento.

Hasta la fecha, las limitaciones impuestas a la autonomía local fruto del contexto económico en el que se acometieron, no han sido revertidas. Quizás, lo local esté necesitado de una reforma como la indicada por ZAFRA VICTOR de suerte que pueda defenderse desde la posición de vulnerabilidad institucional en la que actualmente se encuentra. En ese sentido se manifiesta también VELASCO CABALLERO al proponer

¹ ZAFRA VICTOR, MANUEL (2020), *La autonomía local en una constitución reformada*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. P. 268

² VELASCO CABALLERO, FRANCISCO (2021), “Constitución y gobierno local” en F. VELASCO CABALLERO (dir.) *Tratado de Derecho Local*, Madrid, Marcial Pons, pp. 15 y ss.

el acompañamiento de la autonomía local con ciertas garantías o estándares no susceptibles de ponderación que garanticen ciertos límites.

Sentado lo anterior, el punto de partida de este apartado debe situarse en el régimen constitucional que es clave de bóveda de todo el régimen local, de modo y manera que comenzaremos analizando los preceptos constitucionales que configuran dicho régimen.

En primer lugar, el artículo 137 CE preceptúa que *El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.*

Asimismo, existen otra serie de preceptos que ofrecen ciertas nociones organizativas para municipios, provincias, islas y otras posibles agrupaciones de municipios. Veámoslos:

Artículo 140 CE: **La Constitución garantiza la autonomía de los municipios.** *Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.*

Artículo 141 CE: 1. *La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.*

2. *El Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.*

3. *Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.*

4. *En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos.*

Esta regulación constitucional se completa con el artículo 142 CE que garantiza la suficiencia financiera local de la siguiente manera: *Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.*

No podemos concluir este apartado sin hacer referencia a la Carta Europea de Autonomía Local que define la misma como el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes

Una interpretación conjunta de los preceptos constitucionales citados y de las disposiciones de la Carta Europea de Autonomía Local, nos lleva concluir que la autonomía local no solo implica el reconocimiento de una serie de competencias

atribuidas a las entidades locales, sino que debe ir más allá, otorgando a las mismas los medios necesarios para financiar su ejercicio. Ya en el apartado de introducción explicábamos que uno de los objetivos que persigue este trabajo de evaluación es el de determinar el alcance que han tenido las modificaciones jurídicas relativas a la sostenibilidad financiera y la estabilidad presupuestaria en la autonomía local. Pues bien, es en este punto donde apreciamos uno de los primeros alcances. A pesar de que el artículo 142 CE únicamente cita los tributos como medio de financiación, no debemos olvidar que los municipios también han recurrido al endeudamiento como vía de financiación. Ahora bien, no podemos permanecer ajenos a las limitaciones introducidas por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en lo referente a la suficiencia financiera, puesto que esta Ley Orgánica no solo concreta el nivel de endeudamiento que pueden alcanzar los Ayuntamientos, limitando con ello sus fuentes de ingresos, sino que, además, veta el déficit público obligando a que presenten una situación de equilibrio presupuestario en todo momento.

El análisis realizado para la confección de este segundo apartado nos ha puesto de relieve que cualquier intento de reformar la autonomía local al objeto de dotarla de mayores garantías, debe ir acompañado, en todo caso, del correspondiente estudio y análisis de la financiación que la acompañe. En definitiva, autonomía y financiación representan la cara y la cruz de la misma moneda, no pueden ser ni estar la una sin la otra.

3. COMPETENCIAS LOCALES Y SU RELACIÓN CON EL PRESUPUESTO.

Antes de comenzar a desgranar el régimen jurídico de los distintos tipos de competencias que ejercen los municipios; así como los rasgos definidores de dichas competencias, conviene contextualizar cual es el sistema de competencias municipales sobre el que se asientan las mismas. La opción adoptada por la Constitución española ha sido la de no atribuir de manera directa competencias a las entidades locales, y en lo referente al objeto del presente trabajo, a los municipios. Si bien es cierto que el artículo 137 CE consagra la autonomía local, que se complementa con otros artículos como el 140, 141 y 142 CE, ninguno de estos preceptos contempla regulación sobre la atribución de competencias. Esta circunstancia debe interpretarse como un reflejo del principio de legalidad que rige la materia, y que a continuación pasamos a exponer.

En la medida que la Constitución no asigna competencias, pero sí reconoce y proclama la autonomía local, aparece en escena el principio de legalidad, con la exigencia de atribución por ley establecida en el artículo 25.3 LBRL: *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.*

En esta misma línea se pronunció la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sección 5ª, de 18 de octubre de 2006, cuyo FD 6 recoge que *Al no existir norma como rango de ley formal que atribuya competencia a los entes locales para autorizar vertidos indirectos a aguas superficiales, el precepto impugnado, contenido en el artículo 245.2 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico,*

modificado por Real Decreto 606/2003 , de 23 de mayo, vulnera lo establecido concordadamente en los artículos 2.2, 7.1 y 25.3 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, según los cuales sólo por ley formal cabe determinar las competencias municipales, razón por la que el indicado precepto reglamentario, contenido en el artículo 245.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, modificado por Real Decreto 606/2003 , de 23 de mayo, al atribuir a los entes locales la competencia para autorizar vertidos indirectos a aguas superficiales, es nulo de pleno derecho.

En consecuencia, en primer lugar, habremos de estar a lo dispuesto en la legislación general de régimen local (estatal y autonómica), lo cual nos conduce al modelo establecido por la LRBRL. Por otro lado, tendremos que acudir a la legislación sectorial (estatal y autonómica), pues será esta la que concrete y especifique si los municipios disponen de un espacio competencial en cada una de las materias.

No obstante, tal y como han puesto de manifiesto las crisis económico-financieras y las consiguientes reformas normativas, la asunción de competencias por parte de las entidades ocales se encuentra íntimamente ligada al gasto público y, en consecuencia, a las disposiciones presupuestarias en vigor. En efecto, el ejercicio de una competencia está condicionado al estricto cumplimiento del derecho presupuestario y a la existencia de suficiente financiación³. Tal y como veremos, sin el previo cumplimiento de estos factores, no habrá ejecución de competencias.

Dado que el régimen jurídico del presupuesto municipal excede del objeto de este trabajo, basta mencionar que los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera estarán presentes a lo largo de toda la vida del presupuesto municipal (elaboración, modificación, ejecución y liquidación). Por tanto, competencias locales y presupuesto se encuentran irremediabilmente vinculados, puesto que como hemos significado, el ejercicio de las competencias requiere necesariamente de una financiación suficiente y adecuada.

En consecuencia, las vertientes de autonomía y financiación, deben alinearse con una tercera: la competencial. De acuerdo con la tesis defendida por JIMENEZ ASENSIO, esta alineación de las tres vertientes podría ofrecernos una configuración holística del régimen local.

3.1. Competencias propias

El tenor literal del artículo 7.2 LBRL dispone que *Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.*

No obstante, conviene aclarar que la calificación de dichas competencias como “propias” no implica que estas sean exclusivas del municipio, por lo que dependiendo del

³ CALATAYUD PRATS, IGNACIO (2016), *La estabilidad presupuestaria, la suficiencia financiera y las garantías financieras y de pago de las competencias municipales tras la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local*, Dereito Vol.25, nº extraordinario: 108-152 (2016)

ámbito material que se trate, las competencias propias podrían ejercerse junto con las administraciones estatales y/o autonómicas.

Lo que el artículo 25.2 LRBRL persigue es blindar la participación de los municipios en aquellos ámbitos en los que se identifique un interés local, en palabras del profesor ZAFRA VICTOR, *es un mínimo, una garantía básica de la autonomía municipal frente a las leyes autonómicas*”.

3.2. Competencias delegadas

En virtud del artículo 7.1 LRBRL *Las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación*. Por lo tanto, los municipios están capacitados para asumir competencias delegadas tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. En palabras de MUÑOZ MACHADO, *se trata de ámbitos que no quedan comprendidos o no se corresponde con el contenido esencial de la autonomía local, aunque los intereses locales quedan también implicados en estos asuntos, forman parte o inciden en intereses que se vinculan con competencias y responsabilidades cuya titularidad pertenece a la Administración del Estado o a la de las Comunidades Autónomas*.

3.3. Competencias distintas de las propias y delegadas.

Fruto de la modificación operada por la LRSAL, la vigente LRBRL recoge la categoría que da nombre al presente apartado. Así, el artículo 7.4 LRBRL establece que *Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación 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 todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Vemos por tanto, que si bien existe una cláusula general de competencia, esta se encuentra subordinada al cumplimiento de las disposiciones de la LOEPSF, así como a la no concurrencia con otras Administraciones en la ejecución. Esta regulación vino a derogar el anterior artículo 28 LRBRL, cuyo contenido contemplaba una cláusula general que otorgaba a los municipios la posibilidad de realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas. De este modo la LRSAL redujo el ámbito competencial de las Entidades Locales, restringiendo así su autonomía en la elección de los ámbitos a los que destinar sus recursos. En ese sentido, los municipios solo podrán destinar sus recursos en aquellas competencias que no sean propias, en los casos que se garantice la suficiencia financiera de las competencias propias, no existan duplicidades y se dé cumplimiento a los principios de estabilidad financiera y sostenibilidad financiera.

Estos requisitos ponen de manifiesto, una vez más, la estricta vinculación que la LRSAL impuso a las competencias locales con la financiación de las mismas.

De la lectura del artículo 7.4 de la Ley, cabe preguntarse si los municipios están habilitados para ejercer todas aquellas competencias que estimen oportunas.

3.4. Servicios mínimos obligatorios.

El análisis del régimen jurídico de las competencias municipales que hemos realizado hasta este punto quedaría incompleto si no introdujéramos un apartado específico dedicado a los servicios mínimos que deben prestar los municipios a sus vecinos. De este modo, el legislador básico, mediante el artículo 26 LRBRL ha introducido un listado de servicios que deben ser presentados por los municipios en función de la población que los mismos tengan. Me gustaría llamar la atención sobre la distinción que establece la LRBRL entre “competencias” y “servicios obligatorios”.

3.5. Análisis del impacto producido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, en las competencias locales.

Ya han transcurrido varios años desde la entrada en vigor de la LRSAL. Esta circunstancia temporal, además de ofrecernos la posibilidad de hacer un balance con datos objetivos de lo que ha supuesto esta Ley para los municipios, también ha traído consigo una amplia producción jurisprudencial acerca de la materia.

Sin duda alguna, la LRSAL ha sido la reforma más importante que ha experimentado la LRBRL desde su aprobación en 1985, y dado que gran parte de las modificaciones inciden sustancialmente en el objeto de este trabajo, entiendo necesario explicar el alcance y contenido de las mismas.

Podemos decir, que uno de los principales objetivos de la LRSAL fue la aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en la esfera concreta de las entidades locales. En virtud del principio de estabilidad presupuestaria, *las entidades locales, deberán presentar equilibrio presupuestario (135.2 CE)*. Por su parte, entendemos la sostenibilidad financiera como la capacidad de asumir compromisos de gastos presentes y futuros; lo cual supone una proyección en el tiempo del equilibrio financiero entre gastos e ingresos.

Pues bien, de todo lo expuesto y analizado a lo largo de este apartado, no podemos sino concluir que la LRBRL supedita el ejercicio de las competencias de las entidades locales a la sostenibilidad financiera. Lo que les está diciendo en palabras sencillas, es que no pueden asumir ninguna competencia si no pueden pagarla, dando lugar a una nueva formulación de la autonomía local.

3.6. Breve reflexión sobre el papel de los gobiernos locales en la gestión de los fondos NGEU

Dada su relación directa con los contenidos del presente trabajo, no podemos culminar este tercer bloque sin, al menos, una breve reflexión acerca del papel que están

llamadas a desempeñar las entidades locales y, en especial, los Ayuntamientos, en la absorción y ejecución de los fondos NGEU. Y digo breve porque el análisis de las consecuencias que traerá consigo la distribución de estos fondos, constituiría por sí mismo el objeto de un trabajo independiente. Sin embargo, no podemos pasar por alto su relación con las competencias locales, el gasto y la disciplina presupuestaria.

Sentado lo anterior y retomando lo expuesto en líneas anteriores, las devastadoras consecuencias económicas y sociales provocadas por la pandemia, ha colocado a las Administraciones en una posición en la que debían prestar auxilio a ciudadanía y empresas. Desde la primera línea del ámbito local hemos sido plenamente conscientes de esto. Sirvan de ejemplo los números conjuntos de medidas fiscales aprobados por los Ayuntamientos sin previa modificación de ordenanza fiscal, los paquetes de ayudas no previstos inicialmente en los presupuestos del ejercicio 2020 etc.

Tampoco la Unión Europea ha podido permanecer al margen de esta situación. Por consiguiente, la activación de la cláusula de salvaguardia no ha agotado las respuestas manifestadas por las instituciones de la UE. En ese sentido, una de las medidas estrella ha sido la aprobación del plan denominado *Next generation EU (NGEU)*, cuya vocación es servir de recuperación tras los daños económicos y sociales inmediatos causados por la COVID-19. Este plan cuenta con una dotación de 750.000 millones de euros, y en el caso de España, y al calor del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se aprobó el conocido real decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Analizado el contenido del citado decreto-ley, lo cierto es que ha orillado casi por completo el papel que podrían desempeñar los gobiernos locales. Lo cierto es que tal y como señala JIMENEZ ASENSIO⁴, *Los gobiernos locales deberán echar mano del ingenio, y recurrir a sus potestades de autoorganización, para intentar encontrar soluciones a partir de la nada o, mejor aún, elaborar marcos normativos que les permitan explorar modelos organizativos y de gestión de recursos humanos que sean imaginativos y den respuesta inmediata a los enormes e inciertos escenarios con los que, más temprano que tarde, se enfrentarán, sobre todo los gobiernos locales de mayor tamaño.*

Desde luego, que una Administración como la local haya quedado tan relegada en un ámbito en el que sus competencias transitarán por gran parte de los proyectos que serán financiados con estos fondos, invita a la reflexión. Lamentablemente, puede tratarse de otra oportunidad perdida para poner la gobernanza local en el lugar que le correspondería.

⁴ JIMENEZ ASENSIO, RAFAEL (2020), En defensa de la autonomía local (a propósito del libro de Manuel Zafra: La autonomía local en una constitución reformada, CEPC,2020) en <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/12/18/en-defensa-de-la-autonomia-local-a-proposito-del-libro-de-manuel-zafra-la-autonomia-local-en-una-constitucion-reformada-cepc-2020/>

4. EL CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES COMO LÍMITE A LA AUTONOMÍA LOCAL Y FINANCIERA

Probablemente, el lector dedicado a la hacienda local, haya pasado por varios periodos de incertidumbre a lo largo de este último año 2020, debido a la falta de concreción y de claridad en lo referente al cumplimiento de la disciplina presupuestaria por parte de las entidades locales. Téngase en cuenta que una vez activada la cláusula de salvaguardia en el ámbito europeo, transcurrió un tiempo hasta que la materia referente a las reglas fiscales ocupó un espacio en las agendas del legislador y del ejecutivo. Tanto es así, que las reformas acometidas inicialmente se centraron en el uso del superávit de las entidades locales.⁵

De hecho, no fue hasta el 20 de octubre de 2020, cuando la incertidumbre acerca de las posibles consecuencias del incumplimiento de las reglas fiscales apremiaba la adopción de medidas al respecto, cuando el Congreso de los Diputados apreció una situación de emergencia extraordinaria por la pandemia COVID-19 que justificaba la suspensión de las reglas fiscales para los ejercicios 2020 y 2021.

No obstante, a pesar de la aplicación del artículo 135.4 CE, los efectos jurídicos del acuerdo del Congreso de los Diputados eran una gran incógnita para las corporaciones locales, lo cual condujo a una serie de interpretaciones y lo cierto es que ninguna ha llegado a cristalizar. Este hecho debiera ser tenido en cuenta para esclarecer las reglas en futuros momentos de emergencia. Tomemos nota de lo ocurrido, acometamos las reformas que resulten necesarias para que las entidades locales tengan un marco jurídico al que sujetarse y evitemos que a futuro, las cuestiones relativas a la aplicación –o inaplicación– de las reglas fiscales sean resueltas mediante un mero documento de preguntas frecuentes.

Razonablemente, la siguiente pregunta que nos viene a la mente es: ¿cuáles han de ser las modificaciones que deben realizarse en el ordenamiento jurídico? Para responder a esta pregunta, realizaremos un análisis del marco jurídico vigente en materia de disciplina presupuestaria a través del cual, trataremos de detectar los posibles puntos de mejora.

4.1. Régimen jurídico y prelación de fuentes en materia de disciplina presupuestaria.

La condición de Estado miembro de la Unión Europea, hace que España deba asumir ciertas obligaciones en lo referente a la normativa presupuestaria. Esto implica, que más allá de la normativa nacional, la normativa europea condicione en gran medida el régimen jurídico de los gastos públicos locales⁶. En este punto es importante dotar de cierto contexto histórico a la modificación del artículo 135 CE operada en agosto de año

⁵ MARTINEZ SANCHEZ, CESAR (2021) *Las reglas fiscales tras la COVID-19*, en <https://www.idluam.org/blog/las-reglas-fiscales-tras-la-covid-19/>

⁶ MARTINEZ SANCHEZ, CESAR (2021), “Gasto público local” en F. VELASCO CABALLERO (dir.) *Tratado de Derecho Local*, Madrid, Marcial Pons, pp. 390

2011, así como a la subsiguiente aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), que lo desarrolla.

Lo cierto es que con anterioridad a estas normas, ya existían en España diversas normas configuradoras a la estabilidad presupuestaria, por ejemplo, la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la de estabilidad presupuestaria, y el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre. No obstante, tras varios años de recesión económica, el déficit de España alcanzó el 11,2 % del PIB en 2009. Asimismo, los disparados intereses aumentaron desorbitadamente los costes de financiación conduciendo a España a una inevitable reforma de las reglas fiscales.

Fruto de este momento histórico nació, en primer término, la modificación del artículo 135 de la Constitución, que paso a contener la siguiente redacción en lo que a reglas fiscales se refiere:

- El Estado y las comunidades autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.
- Las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

El nuevo precepto remitía una ley orgánica la regulación de varios aspectos del gasto público. Dicho mandato constitucional se cumplió con la aprobación de la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

Esta contextualización histórica nos permite comprender el contenido mismo del artículo 135 así como las nuevas reglas fiscales introducidas por la LOEPSF que paso a citar, y que analizaremos con más detalle en el siguiente apartado:

- Establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones públicas;
- La regla de gasto;
- El destino obligatorio del superávit presupuestario
- Un régimen de medidas preventivas, coercitivas y correctivas.

Por otra parte, el régimen jurídico que regula los presupuestos locales se encuentra contenido en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (TRLHL), así como en el Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos. Por supuesto, no debemos olvidar el propio presupuesto aprobado por el Pleno de la corporación y, en particular, las bases de la ejecución del mismo *que constituirán la normativa más inmediata que disciplinará el poder de gasto de cada entidad local.*

En consecuencia, el orden de prelación de fuentes en materia presupuestaria local es el siguiente:

1. Derecho de la Unión Europea.
2. Constitución Española.
3. Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
4. Legislación básica del Estado.
5. Legislación de desarrollo de la Comunidad Autónoma correspondiente.
6. Las normas de rango reglamentario que dicten las entidades locales.

4.2. Consecuencias del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria para la autonomía local.

Tal y como hemos tratado con anterioridad, en cumplimiento del mandato de desarrollo del artículo 135 CE, la LOEPSF es la norma que ha impuesto las nuevas reglas de disciplina presupuestaria que resultan de aplicación en España. Como consecuencia del importante alcance y de la severa disciplina presupuestaria contenidos en dicha Ley Orgánica, se han llegado a plantear dudas sobre su inconstitucionalidad. Dudas que fueron disipadas por el Tribunal Constitucional mediante STC 101/2017.

Al objeto de mantener la coherencia argumental del presente trabajo, y de asegurar su conexión con el contenido del curso, me centraré en analizar las previsiones relativas a la regla de gasto, el destino de obligatorio que habrá de darse al superávit público los mecanismos para asegurar el cumplimiento de la disciplina presupuestaria.

4.2.1. La regla de gasto.

La implementación de una regla de gasto fue una de las novedades más relevantes introducidas por la LOEPSF. Hasta aquel momento la legislación local no contemplaba ninguna limitación de esa naturaleza. Hasta la implantación de la regla de gasto mediante el artículo 12 de dicha Ley, el único límite existente era el del gasto equilibrado en relación a los ingresos. Sin perjuicio de lo anterior, sí existía la limitación al crecimiento de algunos gastos por aplicación de normativa de carácter general, tales como los relativos a las retribuciones de personal. También existía una limitación cualitativa del gasto, consecuencia de la afectación de determinados ingresos, o aquella deriva de la realización de actuaciones que implican gasto en determinados supuestos.

La LOEPSF limita el crecimiento del gasto no financiero de las Administraciones Públicas a la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, que se fijará para cada año en atención a las variaciones del PIB experimentadas en el pasado y a las que se prevean para el futuro. Esta norma está afectando sustancialmente a las entidades locales toda vez que son las únicas que a pesar de presentar recurrentemente una importante capacidad de financiación, se encuentran con el gasto limitado. Tal y como propone MARTINEZ SANCHEZ, *resulta muy recomendable flexibilizar la regla de gasto de modo y manera que permita un mayor incremento de gasto a aquellas Administraciones que, de forma recurrente, cumplen con sus objetivos de estabilidad y deuda pública.* Esta propuesta de modificación resulta muy interesante y, a mi juicio, atinada por la posibilidad de *modular el nivel de gasto computable que se apruebe para toda España, en función del volumen de endeudamiento*

*neto medido como porcentaje de los ingresos corrientes liquidados en el último ejercicio*⁷. De este modo, aquellas Administraciones con menor nivel de deuda, tendrían mayores posibilidades de gasto.

Por otro lado, quisiera poner el acento sobre el hecho de que no existe un desarrollo legal (siquiera reglamentario) en el que se concrete de manera detallada el modo en el que ha de calcularse dicho incremento. Sorprende que el único instrumento con el que cuentan los órganos de intervención local para realizar los cálculos oportunos sean las guías del Ministerio de Hacienda. La realidad nos ha demostrado que esta falta de concreción jurídica está derivando en que se estén adoptando criterios diferentes para su cálculo⁸. Efectivamente, de acuerdo con lo manifestado por MARTINEZ SANCHEZ, *esto genera una inapropiada inseguridad jurídica, que otorga un margen de discrecionalidad demasiado amplio a la Administración tuteante, lo que puede deparar, llevado al extremo, en arbitrariedad.*

A mayor abundamiento, la aplicación uniforme de esta regulación a todas las entidades, es un síntoma más de la insuficiencia de dicha regulación. Bajo mi punto de vista, una regla como esta no debería aplicarse a todas las entidades por igual. Por el contrario, debería tomar en consideración la situación presupuestaria de cada una de ellas. No resulta coherente aplicar las mismas restricciones a una entidad gravemente endeudada que a una entidad sin deuda.

4.2.2. El destino de obligatorio que habrá de darse al superávit público.

Junto con la regla de gasto que persigue generar mayores superávits en épocas de crecimiento económico, la LOEPSF establece que el superávit de las corporaciones locales debe ser destinado a reducir su endeudamiento neto. Sin embargo, hemos de recordar lo que ya vimos en el módulo correspondiente en relación con las inversiones financieramente sostenibles. Y es que, la disposición adicional sexta de la LOEPSF contempló, inicialmente de forma exclusiva para el año 2014 pero se ha prorrogado para los ejercicios siguientes la posibilidad de que las entidades locales pudieran destinar su superávit a financiar inversiones siempre que a lo largo de la vida útil de las mismas sean financieramente sostenibles.

A pesar de que este gasto tenga el carácter de empleo no financiero, no computará a los efectos de entender cumplida la regla de gasto, pero sí se tiene en cuenta a la hora de determinar la capacidad o necesidad de financiación de la entidad local. Hasta la fecha, las inversiones financieramente sostenibles son la única vía para que las entidades locales saneadas puedan aumentar su gasto por encima de la restricción que establece la regla de gasto.

Para determinar que una inversión es financieramente sostenible, ha de cumplirse lo dispuesto en la disposición decimosexta del TRLHL, de acuerdo con la cual, la inversión deberá tener reflejo presupuestario en los determinados grupos de programas allí enumerados, habrá de tener una vida útil de al menos cinco años y deberá ser

⁷ MARTINEZ SANCHEZ, CESAR (2021), Las reglas fiscales tras la COVID-19.

⁸ AIREF (2017), *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo para la Financiación Local.*

imputable al capítulo 6 (excepcionalmente también al capítulo 7). La realización de estas inversiones requiere la autorización previa de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local cuando se incurra en un gasto de inversión en el conjunto de grupos de programas citados superior a quince millones de euros o al 40 por 100 del gasto no financiero total de la entidad local respectiva y supongan incremento de los capítulos 1 o 2 del estado de gastos vinculado a los proyectos de inversión.

Por tanto, vemos ciertas similitudes con las carencias de la regla de gasto: dispensa el mismo trato a todas las Administraciones con independencia de su situación financiera, lo que constriñe el campo de juego de las Administraciones financieramente saneadas.

El régimen analizado nos hace pensar nuevamente en limitaciones a la autonomía de cada entidad local para decir cuáles han de ser los gastos a ejecutar. A mayor abundamiento, únicamente se habla de inversiones cuando limitándonos a ese tipo de gasto el ámbito de decisión de cada entidad.

4.2.3. El cumplimiento de la disciplina presupuestaria.

Además del régimen sustantivo que regula las normas presupuestarias, la LOEPSF creó una serie de mecanismos a través de los cuales se asegura el efectivo cumplimiento de dichas reglas. A tal fin, se han instaurado medidas graduales que se vuelven más severas en función de la constatación de incumplimientos. A continuación, haremos referencia a dichas medidas:

- Medidas preventivas. Constituyen mecanismos automáticos de prevención para garantizar que no se incurra en déficit estructural al final de cada ejercicio, así como el establecimiento de un umbral de deuda de carácter preventivo para evitar la superación de los límites establecidos. Podemos decir que la LOEPSF establece un mecanismo de alerta temprana consistente en la formulación de una advertencia que permitirá que se anticipen las medidas necesarias de corrección en caso de que se aprecie riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad, de deuda pública o de la regla de gasto.

En definitiva, consisten básicamente en la realización de un seguimiento periódico de los datos de ejecución presupuestaria, endeudamiento y periodo de pago a proveedores, tal y como tuvimos ocasión de estudiar en el módulo correspondiente a las obligaciones de suministro de información.

- Si lo anterior no resultara suficiente, se aplicarán medidas correctivas. La manifestación más significativa de este tipo de medidas se da cuando como consecuencia del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la administración incumplidora debe aprobar un plan económico-financiero que permita en un año el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto. El contenido mínimo de dicho plan será el siguiente:
 - a) Las causas del incumplimiento del objetivo establecido o, en su caso, del incumplimiento de la regla de gasto.

- b) Las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, bajo el supuesto de que no se producen cambios en las políticas fiscales de gastos.
- c) La descripción, cuantificación y el calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan, señalando las partidas presupuestarias o registros extrapresupuestarios en los que se contabilizarán.
- d) Las previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan, así como los supuesto sobre los que se basan estas previsiones.
- e) Un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos.

Este plan debe ser aprobado por el pleno de la entidad local y será remitido al Ministerio de Hacienda para su aprobación definitiva y seguimiento, salvo en los casos de que la Comunidad Autónoma tenga atribuida la competencia de tutela financiera sobre las entidades locales.

- En caso de falta de presentación, de falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero, se aplican medidas coercitivas. Con mayor rigor, tales medidas son consecuencia inmediata de la responsabilidad de la entidad local en caso de incumplimiento. En estos casos, y conforme a lo dispuesto en el artículo 25 LOEPSF, la entidad local responsable deberá:
 - a) Aprobar, en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento, la no disponibilidad de créditos y efectuar la correspondiente retención de créditos, que garantice el cumplimiento del objetivo establecido.
 - b) Constituir, cuando se solicite por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2 % de su Producto Interior Bruto nominal. El depósito será cancelado en el momento en que se apliquen las medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos.

De no adoptarse las medidas anteriores, o en caso de resultar estas insuficientes, el Gobierno podrá acordar el envío de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la Administración afectada.

- Por último, en aquellos casos en que lo anterior no fuera atendido, el Gobierno, o en su caso la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, requerirá al presidente de la corporación local para que adopte las medidas necesarias, y si no atiende al requerimiento se adoptarán las medidas necesarias para obligar a la entidad al cumplimiento forzoso de las medidas contenidas en el requerimiento. La persistencia en el incumplimiento de alguna de las obligaciones anteriores, cuando suponga un incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, podrá considerarse como gestión gravemente dañosa para los intereses generales, y podrá procederse a la disolución de los órganos de la Corporación Local incumplidora, de conformidad con lo previsto en artículo 61 LBRL.

De igual manera, para concluir con el análisis de las medidas destinadas al cumplimiento de la disciplina presupuestaria, debemos hacer referencia a la obligación

de crear un fondo de contingencia destinado a atender necesidades de carácter no discrecional (no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado) que puedan presentarse a lo largo del ejercicio.

4.3. Análisis de la suspensión de las reglas fiscales en 2020 y 2021 en relación con las entidades locales.

En la introducción del presente trabajo ya hemos tenido ocasión de adelantar esta circunstancia que ahora pasamos a estudiar con mayor detalle.

Hemos de partir de lo dispuesto en el artículo 135.4 CE el cual establece que *Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.*

En tal sentido, el pasado 20 de octubre de 2020 el Congreso de los Diputados determinó por mayoría absoluta que existían las condiciones de excepcionalidad para suspender las reglas fiscales.

¿Pero cuál es alcance y cuáles son las consecuencias de esta suspensión en lo referente a las entidades locales? Ciertamente, y respondiendo en palabras de MARTÍNEZ SANCHEZ⁹, *los efectos jurídicos de esta apreciación distan de ser completamente claros: tanto en lo que se refiere a las Administraciones afectadas como en lo tocante a las específicas reglas afectadas.* En mi opinión, y mostrándome totalmente de acuerdo con lo escrito por MARTÍNEZ SANCHEZ, esta es una manifestación más que pone en evidencia la necesidad de reformar la LOEPSF *de modo que la apreciación mayoritaria del Congreso de los Diputados, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 135 CE, habría de especificar las normas fiscales que deja en suspenso y las Administraciones públicas concernidas, de manera que no se deje a la interpretación las concretas consecuencias de dicha apreciación.*

Pues bien, esta suspensión ha fijado la tasa de referencia del déficit de las entidades locales para 2021 en el 0,1 % PIB, dotando a dichas entidades de la posibilidad de emplear sus remanentes en ese ámbito. Sin duda, esto ha supuesto un balón de oxígeno en el actual contexto de la crisis provocada por el COVID-19 y que ha derivado en una situación presupuestaria realmente compleja para muchos ayuntamientos.

Centrándonos ya en las consecuencias concretas de la suspensión, resultan extraordinariamente claras y concisas las que relaciona M^a Carmen Aparisi Aparisi¹⁰ en su artículo publicado en elderecho.com y que paso a transcribir por su gran valor:

⁹ MARTÍNEZ SANCHEZ, CESAR (2021), *Las reglas fiscales tras la COVID-19*. AFDUAM EXTRAORDINARIO (2021)

¹⁰ APARISI APARISI, M^a CARMEN (2021) *Suspensión de las reglas fiscales: novedades en materia económico-financiera para las entidades locales* en el elderecho.com <https://elderecho.com/suspension-de-las-reglas-fiscales-novedades-en-materia-economico-financiera-para-las-entidades-locales>

- *En caso de incumplimiento de las reglas fiscales con la liquidación del 2019 no será necesario aprobar un Plan económico financiero y en caso de que el mismo se hubiese aprobado, debe considerarse superado y no constituye una limitación presupuestaria para la entidad. Tampoco surten efectos las obligaciones de seguimiento de los PEF ya aprobados. No se requerirá acuerdo expreso del Plenario sobre la suspensión del Plan Económico-Financiero.*

Del mismo modo, se considerarán superados la pérdida de vigencia de los acuerdos de no disponibilidad (AND) a que hubiere lugar por incumplimientos en la liquidación de 2019 o incumplimientos de los planes económico-financieros, pudiendo estos AND, en consecuencia, ser revocados.

- *No es obligatorio destinar el superávit a la reducción de la deuda ni a las IFS, ya que queda en suspenso la aplicación de los arts. 12.5 y 32, ambos de la LOEPYSF.*
- *La utilización del RTGG como fuente de financiación se debe regir por lo dispuesto en el TRLRHL.*
- *La tasa de referencia del déficit para las entidades locales en 2021 se ha fijado en el 0,1%. Esto constituye una referencia puesto que las reglas fiscales también se encuentran suspendidas en dicho ejercicio. Aunque lo razonable es llegar al equilibrio presupuestario en términos de estabilidad, se permite este margen en la aprobación de los presupuestos, pero teniendo en cuenta que el art 165.4 TRLRHL exige el cumplimiento del equilibrio presupuestario por cada uno de los presupuestos que integran el presupuesto general (suma de los capítulos 1 al 9 de los presupuestos de gastos debe ser igual a la suma de los capítulos 1 al 9 del presupuesto de ingresos).*
- *Para los ayuntamientos con peor situación financiera (con RTGG de signo negativo), el gobierno está estudiando la creación de un fondo que permita compensarles para que reciban una financiación adicional.*
- *Aunque quedan suspendidas las limitaciones en materia de cumplimiento de las reglas fiscales, se deben mantener las medidas de seguimiento y supervisión, por ello el interventor deben informar sobre el cumplimiento de las reglas fiscales en la elaboración, ejecución y liquidación de los presupuestos. Es decir, se mantiene el cumplimiento de las obligaciones de transparencia previstas en la LOEPYSF y en sus normas de desarrollo, por lo que las consecuencias de sus incumplimientos seguirán siendo aplicables.*
- *La suspensión de las reglas fiscales no impide que se puedan establecer nuevas obligaciones de suministro de información si fuese necesario.*
- *No se suspende ni la responsabilidad fiscal de las Administraciones Públicas ni la aplicación del principio de prudencia en la estimación de los ingresos y gastos para elaborar sus respectivos presupuestos.*

- *Respecto al objetivo de la deuda para el 2020, podemos concluir que al estar suspendidas las reglas fiscales, las limitaciones para el endeudamiento local son las que encontramos en el TRLRHL y la Disp. Final 31ª LPGE 2013.*
- *La suspensión de las reglas fiscales no implica otra correlativa de las obligaciones que tienen las administraciones públicas con terceros, y, concretamente, con los proveedores. Los plazos para atender la deuda comercial están fijados en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (EDL 2004/184272), y deben cumplirse por las administraciones públicas. Asimismo, es aplicable la Disp. Adic. 5ª LOEPYSF, según la cual “Las referencias en esta ley al plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad para el pago a proveedores se entenderán hechas al plazo que en cada momento establezca la mencionada normativa vigente y que, en el momento de entrada en vigor de esta Ley, es de treinta días”.*

5. CONCLUSIONES.

Este trabajo de evaluación no puede finalizar sin una exposición de las conclusiones alcanzadas como consecuencia de la investigación llevada a cabo para la realización del mismo. Por tanto, a continuación paso a exponer las conclusiones alcanzadas tras el trabajo llevado a cabo:

- El reconocimiento de autonomía local consagrado por la Constitución Española, tiene una incidencia fundamental en la configuración y determinación de las competencias correspondientes a las entidades locales. De un lado, porque establece un ámbito de protección de los intereses locales frente al legislador. De otro lado, porque exige la participación de las entidades locales en los asuntos públicos que les afectan.
- Las competencias reconocidas a las entidades locales conforman un elemento esencial para determinar que se trata de entidades de autonomía constitucionalmente reconocida.
- Cualquier intento de reformar el régimen local para salvaguardar su autonomía, debe ir necesariamente acompañado de una propuesta sobre las competencias locales y su financiación. Caso de no emprender el camino con estos tres pilares alineados, la empresa difícilmente hallará el éxito. Así nos lo ha demostrado la historia: el hecho de que estos tres ejes hayan sido tratados de forma dispersa ha contribuido, en cierta medida, a la debilidad de la autonomía local.
- Resulta necesario reformar el régimen de disciplina presupuestaria al que se encuentran sometidas las haciendas locales, al objeto de que las mismas puedan continuar prestando los servicios públicos que demanda la ciudadanía. Se trata de hacer efectivo el principio de suficiencia financiera establecido por la norma fundamental.
- El análisis y en su caso reforma, de las Haciendas locales debería realizarse de forma conjunta con los relativos a las instituciones y competencias locales.

- En lo referente a las obligaciones impuestas por la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, resulta necesario acometer un desarrollo legislativo de las mismas, de cara a proporcionar a las entidades locales los instrumentos necesarios para llevar a cabo las actuaciones oportunas.
- La regulación jurídica de la regla de gasto, así como del destino obligatorio del superávit presupuestario resulta manifiestamente insuficiente. Además de lo señalado en el punto anterior, por su aplicación desigual a todas las entidades locales.
- La ejecución de los fondos NGEU abriría la puerta hacia una gobernanza local que podía orientarse a la luz de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sería un error imperdonable no aprovechar el impulso generado por la absorción de dichos fondos, para transitar una senda iluminada por la Agenda 2030 y los ODS, hacia el fortalecimiento de una autonomía local en horas bajas.

6. BIBLIOGRAFÍA

APARISI APARISI, M^a CARMEN (2021) *Suspensión de las reglas fiscales: novedades en materia económico-financiera para las entidades locales en el derecho.com* <https://elderecho.com/suspension-de-las-reglas-fiscales-novedades-en-materia-economico-financiera-para-las-entidades-locales>

CANEDO ARRILLAGA, MARIA PILAR y GORDILLO PÉREZ, LUIS IGNACIO (2015) *La autonomía local en tiempos de crisis. Reformas, fiscalidad y contratación pública*, Oñati, Thomson Reuters Aranzadi.

DOMINGUEZ MARTIN, MÓNICA (2021), “Municipios: competencias y potestades” en F. VELASCO CABALLERO (dir.) *Tratado de Derecho Local*, Madrid, Marcial Pons, pp. 231 y ss.

EZCURRA, MIGUEL (2018), *Técnicos de Administración General, volúmenes II y III*, Madrid, Editorial Ezcurra.

JIMENEZ ASENSIO, RAFAEL (2020), En defensa de la autonomía local (a propósito del libro de Manuel Zafra: La autonomía local en una constitución reformada, CEPC, 2020) en <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/12/18/en-defensa-de-la-autonomia-local-a-proposito-del-libro-de-manuel-zafra-la-autonomia-local-en-una-constitucion-reformada-cepc-2020/>

MARCO PEÑAS, ESTER (2020) *La suspensión de las reglas fiscales a los entes locales: un giro copernicano*. Instituto de Derecho Local. Parte I y Parte II en <https://www.idluam.org/blog/suspension-de-las-reglas-fiscales-a-los-entes-locales-un-giro-copernicano-segunda-parte/>

MARTINEZ SANCHEZ, CESAR (2021), “Gasto público local” en F. VELASCO CABALLERO (dir.) *Tratado de Derecho Local*, Madrid, Marcial Pons, pp. 231 y ss.

MARTINEZ SANCHEZ, CESAR (2021), *Las reglas fiscales tras la COVID-19*, AFDUAM extraordinario (2021)

Unidades Didácticas proporcionadas por los ponentes del master.

VELASCO CABALLERO, FRANCISCO (2021), “Constitución y gobierno local” en F. VELASCO CABALLERO (dir.) *Tratado de Derecho Local*, Madrid, Marcial Pons, pp. 15 y ss.

ZAFRA VICTOR, MANUEL (2020), *La autonomía local en una constitución reformada*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.