

# Insuficiencia financiera y desequilibrios presupuestarios municipales

*Francisco Velasco Caballero\**

## 1. *Introducción*

El presente estudio se centra en dos posibles problemas financieros de los municipios: la insuficiencia financiera y el déficit presupuestario. La *insuficiencia financiera* es una categoría más amplia que la de déficit presupuestario, pues no se limita al cotejo entre los ingresos y los gastos en cada presupuesto anual, sino que abarca también los posibles defectos estructurales o institucionales que dificultan la obtención de ingresos o provocan gastos no financiables por las entidades locales. Frente a la insuficiencia financiera, el *déficit presupuestario* compara los ingresos y gastos en cada ejercicio económico, comparación que tanto puede ser estática (en el momento de aprobación del presupuesto) como dinámica, a lo largo de su ejecución.

En lo que sigue, primero se van a exponer las dos grandes decisiones constitucionales de las que depende la financiación municipal, ambas determinantes tanto para la suficiencia de ingresos como para la ejecución del gasto. Tenemos, en primer lugar, la garantía constitucional de suficiencia financiera, proclamada por el art. 142 de la Constitución española (CE) (*infra* § 3). Y tenemos, en segundo lugar el mandato de estabilidad y equilibrio presupuestario, especialmente estricto para las entidades locales conforme al art. 135. 1 y 2 CE (*infra* § 7). A partir de aquí se analizarán separadamente los dos elementos estructurales determinantes de la suficiencia financiera: las fuentes de ingresos (*infra* § 9) y la estructura del gasto (*infra* § 18). Posteriormente se analizarán los posibles déficits en la ejecución del presupuesto de un concreto ejercicio económico (*infra* § 26).

\* Catedrático en Derecho Administrativo, Instituto de Derecho Local, Universidad Autónoma de Madrid.

## 2. *Garantía constitucional de suficiencia financiera*

El art. 142 de la Constitución española (CE) garantiza la *suficiencia financiera* de los municipios, provincias e islas como un aspecto más de la autonomía local protegida por la Constitución. Hasta ahora, la escasa jurisprudencia constitucional sobre suficiencia financiera ha concedido más importancia a la *autonomía de gasto* que a la suficiencia de ingresos en sentido estricto<sup>1</sup>. Y en lo que hace específicamente a los ingresos, ha reconocido un amplísimo *poder de configuración a la ley*. El art. 142 CE expresamente impone que la financiación local debe componerse de -al menos- participaciones en los ingresos estatales y tributos propios. Ambas fuentes primarias de ingresos se analizarán detalladamente más adelante (*infra* § 9). Pero el art. 142 CE no determina cómo debe ser esa participación en los ingresos estatales<sup>2</sup>. Según el Tribunal Constitucional “[...] no es el recurso de inconstitucionalidad, en ausencia de preceptos constitucionales que así lo exijan, una vía adecuada para obtener el establecimiento de uno u otro sistema de financiación de las haciendas territoriales”<sup>3</sup>.

A la vista de la gran diversidad local en España, lo que se muestra en la muy diversa capacidad financiera y necesidad de gasto de los municipios, podría plantearse que el actual canon constitucional de suficiencia financiera se abra a contenidos nuevos, hasta ahora no contemplados en la jurisprudencia constitucional.

Podría plantearse, en este sentido, que la inexistencia en España de un sistema estatal de nivelación a favor de los municipios con menos recursos (*infra* § 12) pudiera considerarse como una causa directa de insuficiencia financiera para algunos municipios, contra lo establecido en el art. 142 CE. Pero este planteamiento, en principio posible, exigiría en todo caso una *situación real* y probada de insuficiencia financiera

<sup>1</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC): 109/1998, FJ 10; 48/2004, FJ 11; 180/2016, FJ 8.

<sup>2</sup> M. MEDINA GUERRERO, *Comentario al artículo 142 de la Constitución*, en M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER Y M. E. CASAS BAAMONDE (dir.), *Comentarios a la Constitución Española* (tomo II, pp. 1072-1084), Madrid, BOE, Ministerio de Justicia y Fundación Wolters Kluwer, 2018, p. 1081.

<sup>3</sup> STC 179/1985, FJ 3.

en esos municipios<sup>4</sup>. Y no resulta fácil sostener que esa sea la situación real de los municipios con menor capacidad financiera.

Pues una cosa es que haya notables diferencias financieras entre los municipios y otra que ese desequilibrio relativo sea causa de una insuficiencia financiera que impida el ejercicio de las competencias municipales propias (que es lo prohibido por el art. 142 CE). También podría plantearse si el régimen estatal de transferencias regulado en los arts. 111 a 124 de la Ley de Haciendas Locales (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: LHL) resulta arbitrario, y con ello contrario al art. 142 CE. Se ha dicho ya en la doctrina que, a la vista del amplio margen de configuración que el art. 142 CE concede a la ley, el verdadero límite constitucional a la legislación sobre financiación local es la *interdicción de la arbitrariedad* que enuncia el art. 9.3 CE<sup>5</sup>. Esto es, la prohibición de reglas carentes de todo fundamento, canon este por completo extraordinario y muy escasamente utilizado por el Tribunal Constitucional<sup>6</sup>. Por eso, y pese a que la doctrina hacendística niega todo fundamento técnico-financiero al actual sistema dual de transferencias del Estado a las entidades locales<sup>7</sup>, resulta difícil argumentar que la falta de nivelación financiera intermunicipal, en sí misma, pueda tacharse de arbitraria en el sentido muy restringido que es propio del art. 9.3 CE. Favorecer a los municipios con más población (que son normalmente los que, en términos relativos, cuentan con mayores transferencias estatales conforme al actual régimen de la LHL) puede ser una opción política objetable en nuestro tiempo, pero *no es necesariamente una regulación absurda*, por completo irracional, carente de todo fundamento o, en suma, arbitraria.

A mi juicio, la conexión más directa entre la singularidad hacendística de cada grupo de municipios (grandes, medianos y pequeños) y la garantía

<sup>4</sup> STC 104/2000, FJ 5.

<sup>5</sup> M. MEDINA GUERRERO, *Comentario al artículo 142 de la Constitución*, cit., p. 1083.

<sup>6</sup> Como excepción: STC 181/2000, FJ 20.

<sup>7</sup> J.M. CORDERO, F. PEDRAJA, y F. GALINDO, *La necesaria reforma del sistema de transferencias a los municipios: elementos clave y simulación de resultados*, en *Hacienda Pública Española – Review of Public Economics*, 240(1), 2022, pp. 125-149, p. 131.

constitucional de suficiencia financiera se concreta en la referencia expresa del art. 142 CE a que las haciendas locales “[...] se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”. Este mandato constitucional expreso de financiación local mediante tributos propios y transferencias estatales y autonómicas (art. 142 CE) parte de la premisa implícita de que los tributos propios no siempre pueden asegurar la correcta financiación de todos los municipios, a riesgo de provocar efectos de inequidad fiscal. En este sentido, cualquier régimen de transferencias o participaciones estatales debe –al menos- *complementar* la financiación de aquellos municipios con mayores necesidades de gasto o con menor capacidad de financiación mediante tributos propios, por la mayor debilidad de las correspondientes bases imponibles<sup>8</sup>. Y bien, si este es el significado constitucional mínimo de las transferencias o participaciones estatales conforme al art. 142 CE, una regulación legal que no tenga en cuenta las mayores necesidades financieras (por ejemplo, por el mayor coste de los servicios municipales en algunas clases de municipios) y la menor capacidad de financiación con tributos propios (por la mayor debilidad de las bases imponibles en ciertas clases o grupos de municipios) podría calificarse como directamente contraria al mandato constitucional de suficiencia financiera, que no sólo exige la existencia de medios financieros suficientes, sino también la *complementariedad* de las participaciones (o transferencias) respecto de los ingresos tributarios propios. Es relevante, en este sentido, que la comisión de expertos del Ministerio de Hacienda para la reforma de la LHL haya calificado expresamente al actual sistema de la PIE (Participación en los Ingresos del Estado) como un sistema errático y sin ningún componente de equidad<sup>9</sup>. Igualmente relevante es que el mismo Ministerio de Hacienda, en sus informes anuales sobre financiación local, expresamente reconozca que las transferencias esta-

<sup>8</sup> J. ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, *La participación en los tributos del Estado*, en D. MARÍN-BARNUEVO FABO (coord.), *Los tributos locales*, 2.ª ed., Madrid, Civitas, 2010, pp. 977-1009 (p. 980); J.M. CORDERO ET AL., *La necesaria reforma*, cit., p. 125.

<sup>9</sup> MINISTERIO DE HACIENDA, *Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local*, 26 de julio de 2017, pp. 152 y 156.

tales decrecen en relación directa al tamaño del municipio<sup>10</sup>. Es obvio que la ley, en su amplio margen de configuración, puede optar por diversos modelos de transferencias y/o participaciones, y por tener en cuenta indicadores de gasto y de ingresos tributarios diversos, tanto de los municipios urbanos o grandes como de los medianos y pequeños. También puede la ley nivelar la financiación municipal sólo de forma parcial, no plena. Pero puede considerarse que un régimen de financiación donde las transferencias no cumplen una función niveladora cualificada contradice directamente la función constitucional de las transferencias estatales, conforme al art. 142 CE.

### **3. Sostenibilidad financiera y equilibrio presupuestario**

Los ingresos y gastos municipales están hoy directamente condicionados por el especial régimen de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera establecido entre 2011 y 2012. Con motivo de la crisis económica y financiera de 2008, y partiendo de la prohibición europea de “déficits excesivos” (art. 126 TFUE), el 11 de septiembre de 2011 se reformó el artículo 135 de la Constitución española (CE). Esta reforma introduce, para todas las entidades públicas, el principio de *estabilidad presupuestaria*. Este principio se concreta en la limitación del déficit presupuestario estructural (para el Estado y las comunidades autónomas) y en la más rigurosa regla de *equilibrio presupuestario* para las entidades locales (art. 135.2 *in fine* CE), que prohíbe en absoluto cualquier déficit en los presupuestos municipales. Complementando los mandatos de estabilidad presupuestaria, el nuevo art. 135. 3 CE también impuso límites severos al *endeudamiento* público. Todos estos mandatos constitucionales se concretaron luego en Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y en la reforma parcial de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), por medio de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

<sup>10</sup> MINISTERIO DE HACIENDA, *Haciendas locales en cifras*, noviembre de 2022, p. 63.

Además, la nueva LOEPSF añadió la llamada “regla de gasto”, que impide que los presupuestos autoricen *gasto no financiero* por encima de la tasa anual crecimiento del producto interior bruto de la economía española<sup>11</sup>. Dicha tasa de crecimiento se fija por el Ministerio de Economía (art. 12.3 LOEPSF). El impacto de esta “regla de gasto” en los presupuestos municipales ha sido muy relevante. De un lado, ha reducido sensiblemente el gasto municipal; de otro lado, dado que el sistema de ingresos es muy estable, una vez superada la crisis económica el sistema ha generado *superávit* presupuestario en muchos ayuntamientos, *superávit* que, por mandato expreso del art. 12.5 LOEPSF, se destina al pago de deuda. Así se ha llegado, en pocos años, a la paradójica situación de que una buena parte de los ayuntamientos españoles generan año tras año *superávits* de ingresos y no tienen deuda pública. Con lo cual, se están creando excedentes de ingresos que no son disponibles por los propios ayuntamientos, más que para algunas inversiones de capital denominadas “inversiones financieramente sostenibles” (Disposición Adicional 6ª LOEPSF y Disposición Adicional 16ª LHL). Según esto, sin duda que los ayuntamientos españoles, en su conjunto, presentan hoy una situación financiera aparentemente inmejorable. Pero muy deficitaria en términos de *autonomía en el gasto*. Los ayuntamientos, aun contando con ingresos suficientes, no pueden emplear sus recursos para la mejora del bienestar local cuando esto implique un crecimiento del gasto superior a la tasa anual de crecimiento del PIB nacional<sup>12</sup>. El sistema legal descrito limita decididamente el gasto municipal. Con ello se asegura la vigencia simultánea de los mandatos constitucionales de suficiencia financiera (art. 142 CE) y de equilibrio presupuestario municipal (art. 135.2 CE). Mas este resultado tan elemental traslada los problemas constitucionales al lado de la autonomía municipal. Se plantea, entonces, si la acomodación permanente del gasto municipal a la “regla de gasto” es compatible con la garantía constitucional de autonomía municipal para la “gestión de los intereses propios” (art. 137 CE).

<sup>11</sup> M.A. SALVADOR ARMENDÁRIZ, *Medios económicos*, en F. VELASCO CABALLERO y M. M. DARNACULETA I GARDELLA, *Manual de Derecho administrativo*, 2ª ed., Madrid, 2024, pp. 727745 (p. 735).

<sup>12</sup> C. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, *Gasto público local*, en F. VELASCO CABALLERO (dir.), *Tratado de Derecho Local*, 2ª ed., Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2024, pp. 395-432 (p. 401).

#### 4. *Ingresos municipales*

El sistema de financiación local español se articula con las mismas fuentes de ingresos que son comunes a la mayoría de los países, tanto unitarios como descentralizados o federales<sup>13</sup>. Las singularidades de cada país no están tanto en las fuentes de ingresos como en el *peso relativo* de cada una de ellas y en su configuración técnico-jurídica. En España, las fuentes de ingresos municipales están enunciadas de forma tendencialmente exhaustiva en el art. 2 LHL, dado que se considera que el sistema de ingresos municipales es de competencia exclusiva del Estado en virtud del art. 149.1. 14 CE<sup>14</sup>. Sólo para los municipios vascos y navarros, así como para Ceuta y Melilla, existen algunas singularidades menores<sup>15</sup>. Cada municipio cuenta con los ingresos derivados de cinco impuestos municipales, tres obligatorios y dos voluntarios. Son obligatorios el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), el impuesto sobre actividades económicas (IAE) y el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM). Son voluntarios -aunque muy generalizados- el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO), y el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU). Junto a los impuestos, son también ingresos tributarios los que derivan de las tasas y las contribuciones especiales.

Al conjunto de los ingresos tributarios se suman las *transferencias* provenientes de otras Administraciones públicas (Administración General del Estado, Administraciones autonómicas y diputaciones provinciales), normalmente de naturaleza incondicionada. Las transferencias estatales se articulan fundamental -aunque no únicamente- a través de la PIE (participación en los ingresos del Estado). La mayoría de las comunidades autónomas cuentan hoy con fondos de cooperación o nivelación financiera municipal, con regulaciones muy diversas.

<sup>13</sup> R. BIRD, *Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature*, en *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, 2(1), 2011, pp. 139-161 (p.11); OECD/UCLG, *Subnational governments around the world*

*Structure and finance A first contribution to the Global Observatory on Local Finances*, París, 2016, p. 42.

<sup>14</sup> STC 239/1999.

<sup>15</sup> D. MARÍN-BARNEUVO, *Ingresos locales*, en F. VELASCO CABALLERO (dir.), *Tratado de Derecho Local*, 2ª ed., Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2024, pp. 365-394 (p. 360 §§ 10-12).

El sistema de *transferencias estatales* actúa de forma diferenciada para dos grupos de municipios: los de más de 75.000 habitantes y capitales de provincia o comunidad autónoma (en total, 98 de un total de 8.131 municipios); y el resto de los municipios (8.033). Los primeros -a los que se aplica el llamado *sistema de cesión*- se benefician no sólo de transferencias fijas (las mismas existentes en el año base 2003, una vez actualizadas) sino también de un componente variable adicional, en función de lo recaudado por impuestos estatales (IRPF, IVA e Impuestos especiales) en el término municipal. El *sistema común o de variables* (o PIE en sentido estricto) se articula a través de un fondo único que se distribuye entre los municipios concernidos conforme a tres variables, con distinto peso y significado (art. 124 LHL): el 75 % se asigna en función de la población (corregida mediante coeficientes de ponderación que favorecen a los municipios de más de 50.000 habitantes); el 12,5 % se distribuye en función del esfuerzo fiscal medio de cada municipio (esto es, de lo que recauda cada municipio por sus propios impuestos); y el otro 12,5 % se asigna en función del inverso de la capacidad tributaria (para lo que se presta especial atención a las bases imponibles medias del IBI, en tanto expresivas de la mayor capacidad contributiva de los vecinos de cada municipio). Conforme a estas tres variables, resulta claro que la PIE favorece abiertamente a los municipios más poblados del grupo<sup>16</sup>. En este contexto, el ya mencionado informe ministerial para la reforma de la financiación local (2017) expresamente sugiere una modificación del sistema de transferencias corrientes del Estado, precisamente para corregir el peor trato de los municipios menores de 75.000 habitantes

<sup>16</sup> J. SUÁREZ PANDIELLO, *Financiación local y corresponsabilidad fiscal local: ¿ganamos con el nuevo modelo?*, en *Revista de Estudios Regionales*, 66, 2003, p. 123; A. MUÑOZ MERINO y J. SUÁREZ PANDIELLO, *Reformando la financiación local: ¿un viaje o una excursión?*, en *Presupuesto y Gasto Público*, 92, 2018, pp. 19-37 (p. 22); J. SOLÉ-OLLÉ y N. BOSCH, *On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain*, en *Public Finance Review*, 33-3, 2005, pp. 343-384 (p.347); M. VILAITA, *La hisenda local a Catalunya: Evolució recent, situació actual i principals reptes*, en *Revista catalana de dret públic*, 57, 2018, pp. 97-112 (p. 109); J.M. CORDERO, J. PEDRAJA y F. GALINDO, *La necesaria reforma*, cit., p. 126; C. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, *La necesaria revisión del sistema de financiación local para combatir la despoblación*, en C. NAVARRO, A.R. RUÍZ PULPÓN y F. VELASCO CABALLERO, *Despoblación, territorio y gobiernos locales*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2023, pp. 252-273 (p. 260).

(que no sean al tiempo capitales de provincia o de comunidad autónoma) en relación con los municipios mayores<sup>17</sup>.

El *régimen dual de transferencias* regulado en la Ley de Haciendas Locales no tiene una función propiamente niveladora o equalizadora<sup>18</sup>. Asegura primariamente la sostenibilidad financiera de los municipios muy grandes, y presta una atención secundaria a los municipios medianos y pequeños. De un lado, la cláusula de *status quo* (art. 120.1 LHL) asegura a los municipios muy grandes la financiación más favorable que ya les proporcionaba la LHL de 1988<sup>19</sup>. De otro lado, los arts. 111 y 122 LHL establecen *dos regímenes* de transferencias separados e incommunicados: uno para los grandes municipios (de más de 75.000 habitantes y capitales de provincia); y otro para el resto de los municipios (lo que incluye a todos los municipios pequeños y medianos). Entre estos dos grupos de municipios no hay ningún instrumento de nivelación. Solo en el seno del segundo grupo, el de los municipios comunes, hay una cierta nivelación o compensación interna, entre los municipios con mayor y menor capacidad financiera, porque para la distribución de la cantidad total anual destinada por el Estado a este grupo de municipios se tiene en cuenta la capacidad tributaria de cada municipio (art. 124.1 c) LHL), lo que normalmente beneficia a los municipios pequeños, que cuentan con menores ingresos tributarios propios porque las bases imponibles de sus tributos son más pequeñas.

Conforme a la previsión expresa del art. 142 CE, las comunidades autónomas han ido creando, sobre todo en el último decenio, sus propios sistemas de transferencias municipales. Aunque las diferencias entre las comunidades autónomas pueden ser muy notables, en general se pueden destacar cuatro rasgos comunes. En primer lugar, los fondos

<sup>17</sup> MINISTERIO DE HACIENDA, *Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local*, 26 de julio de 2017, p. 256 (§ 256).

<sup>18</sup> P. SALINAS PEÑA, P.A. TABERNER Y M. VILALTA, *Propuestas de reforma del sistema de financiación local*, en *Anuario de Hacienda Local*, núm. 1 (2024), pp. 113-143 (p. 134).

<sup>19</sup> J. ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, *La participación en los tributos del Estado*, cit., p. 993; C. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, *La necesaria revisión*, cit. p. 258. Véase expresamente en este sentido, el análisis y propuesta de reforma de la LHL por la comisión ministerial de expertos para la reforma de la financiación local: MINISTERIO DE HACIENDA, *Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local*, 26 de julio de 2017, p. 143.

autonómicos son *incondicionados* (lo cual no impide que en paralelo haya otras subvenciones autonómicas específicas para fines concretos, como la lucha contra la despoblación de los municipios pequeños). En segundo lugar, las transferencias autonómicas a los municipios resultan de un *fondo único* de financiación local cuya cuantía se determina por las leyes presupuestarias anuales. En tercer lugar, para la determinación de la concreta transferencia que corresponde a cada municipio se tienen en cuenta tanto criterios de *capacidad fiscal* (lo recaudado por cada municipio por sus propios tributos) como criterios de *esfuerzo fiscal* (el grado de ejercicio efectivo de la potestad tributaria por cada ayuntamiento, por comparación con los demás municipios) y criterios de *necesidad financiera*. En cuanto a esto último, la población tiene normalmente un peso muy considerable en la asignación de recursos (lo que normalmente favorece a los grandes municipios, como ocurre también con la PIE)<sup>20</sup>, aunque el criterio demográfico puede incluir correcciones internas, que favorecen a los municipios menos poblados<sup>21</sup>. También es frecuente que se tengan en cuenta, con más o menos peso, otras variables de necesidad financiera: dispersión demográfica, insularidad periférica, superficie de espacios naturales protegidos, unidades escolares, etc. En términos generales, si bien la dotación financiera de los fondos autonómicos es muy inferior a la PIE, su distribución está más adaptada a las necesidades financieras reales, cumpliendo así una *función niveladora* ajena a la PIE. Cuestión distinta es que esa nivelación sea suficiente para compensar los mayores costes de funcionamiento de los municipios pequeños, frente a las mayores escalas de economía y de densidad de las grandes ciudades. Por otro lado, también hay que tener en cuenta algunos criterios normativos para la distribución de los fondos autonómicos de cooperación local (como el número de las plazas de alojamiento turístico, o los costes de centralidad de las grandes ciudades) que también pueden favorecer a los municipios grandes.

<sup>20</sup> En el caso de Canarias, la población determina el 68 % de los recursos del fondo autonómico (art. 3.2 de la Ley canaria 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal).

<sup>21</sup> Véase en este sentido el art. 7 de la Ley valenciana 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana.

Si bien los tributos municipales y las transferencias son, con diferencia, las dos mayores fuentes de ingreso, el cuadro de recursos financieros municipales se complementa con *ingresos patrimoniales* (por la gestión de los bienes patrimoniales municipales), *precios públicos* (por actividades o servicios no obligatorios), *operaciones de crédito* y multas. Al margen del listado de ingresos del art. 2 LHL, y en todo caso con una relevancia financiera muy secundaria, se cuentan las “prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias” (DA 1ª de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, LGT) y otros ingresos atípicos, como los derivados de la gestión de envases<sup>22</sup>.

Analizando el conjunto de los ingresos municipales en los presupuestos municipales de 2022<sup>23</sup>, y clasificando los municipios por estratos de población, se observa, en primer lugar, que los ingresos por impuestos (directos e indirectos) y las transferencias de otros niveles de gobierno (Estado, comunidad autónoma y provincia) suponen el 80 por 100 de los ingresos reales. Muy lejos quedan los ingresos por tasas o precios públicos (en torno al 15 por 100) y otros ingresos. La relevancia de los ingresos impositivos y las transferencias dota de una *alta estabilidad financiera* al sistema, precisamente porque evita que la debilidad recaudatoria de una fuente afecte de forma dramática al conjunto de los ingresos municipales. En especial, la alta capacidad recaudatoria del IBI (*infra* cuadro 2), que es un impuesto real sobre la propiedad, y por tanto no dependiente directamente de las fluctuaciones del ciclo económico, suaviza los efectos financieros de los ciclos económicos recesivos, en los que se reducen las transferencias supramunicipales (en la medida en que estas transferencias se nutren de los ingresos de impuestos muy vinculados a cada situación económica, como el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas [IRPF], el Impuesto de Sociedades o el IVA). Pero, de otro lado, también se observa que las *transferencias supramunicipales* no se destinan sólo a funciones de nivelación financiera (a favor de los municipios con menor capacidad de recaudación por tributos), sino que son también muy relevantes para los grandes municipios (un 41 por 100

<sup>22</sup> D. MARÍN-BARNUEVO, *Ingresos locales*, cit., pp. 367 y 368 §§ 41-45.

<sup>23</sup> MINISTERIO DE HACIENDA, *Haciendas locales en cifras*, noviembre de 2024, p. 38.

de sus ingresos totales), lo cual puede llevar a efectos de “ilusión fiscal” y a *bajos niveles de corresponsabilidad fiscal*. En especial, municipios ricos (con bases imponibles que podrían deparar mucha recaudación) pueden optar por tipos impositivos mínimos, o por no cobrar tasas o precios por sus servicios, en la medida en que las transferencias supramunicipales allegan recursos suficientes para una buena parte del gasto municipal. El desequilibrio mencionado pudiera agrandarse en los próximos años si se mantiene la tendencia actual, según la cual los ingresos municipales por transferencias municipales crecen a mayor ritmo que los ingresos propios (por tributos municipales)<sup>24</sup>.

Cuadro 1. *Porcentajes de ingresos municipal por su tipo de fuente y estrato demográfico*

<b>ESTRATOS DE POBLACIÓN</b>	<b>Impuestos directos</b> <i>(Capítulo 1)</i>	<b>Impuestos indirectos</b> <i>(Capítulo 2)</i>	<b>Tasas y otros ingresos</b> <i>(Capítulo 3)</i>	<b>Transf. Corrientes</b> <i>(Capítulo 4)</i>	<b>Ingresos patrimoniales</b> <i>(Capítulo 5)</i>
>1.000.000 hab.	39,71%	3,60%	13,40%	41,61%	1,67%
De 500.001 a 1.000.000 hab.	33,08%	3,52%	14,29%	47,86%	1,24%
De 100.001 a 500.000 hab.	37,71%	5,50%	16,36%	38,92%	1,51%
De 50.001 a 100.000 hab.	39,20%	7,38%	16,69%	35,20%	1,53%
De 20.001 a 50.000 hab.	36,53%	3,38%	18,03%	40,66%	1,42%
De 5.001 a 20.000 hab.	36,38%	3,21%	18,08%	40,79%	1,54%
<= 5.000 hab.	32,21%	3,01%	17,24%	43,64%	3,91%
<b>TOTAL MUNICIPIOS</b>	<b>36,80%</b>	<b>4,30%</b>	<b>16,51%</b>	<b>40,57%</b>	<b>1,82%</b>

Fuente: MINISTERIO DE HACIENDA, *Haciendas Locales en Cifras*, Noviembre de 2024, p. 45.

<sup>24</sup> N. BOSCH y M. VILALTA, *Diagnóstico y análisis de la situación actual de la Hacienda Municipal en España*, en *Anuario de Hacienda Local*, 1, 2024, pp. 13-41 (p.30).

Cuadro 2. *Ingresos por impuestos directos y por tramos de población*

ESTRATOS DE POBLACIÓN	IBI	IVTM	IIVTNU	IAE	Resto Imp. directos
>1.000.000 hab.	69,53%	6,11%	9,73%	6,85%	7,77%
De 500.001 a 1.000.000 hab.	65,02%	11,39%	5,66%	10,87%	7,06%
De 100.001 a 500.000 hab.	67,46%	12,18%	5,40%	9,31%	5,65%
De 50.001 a 100.000 hab.	70,51%	12,05%	6,77%	7,46%	3,22%
De 20.001 a 50.000 hab.	74,54%	12,88%	5,01%	7,48%	0,09%
De 5.001 a 20.000 hab.	73,61%	13,85%	5,11%	7,42%	0,00%
<= 5.000 hab.	74,27%	14,38%	2,42%	8,91%	0,01%
<b>TOTAL MUNICIPIOS</b>	<b>70,97%</b>	<b>11,80%</b>	<b>5,84%</b>	<b>8,11%</b>	<b>3,28%</b>

Fuente: MINISTERIO DE HACIENDA, *Haciendas Locales en Cifras*, Noviembre de 2024, p. 45.

Los recursos de la hacienda municipal se completan con el producto de las *operaciones de crédito* (art. 2 LHL). Su singularidad reside en su doble vertiente de ingreso y de gasto, ya que lo recibido hoy como crédito (por deuda pública o por contrato bancario) deberá tener reflejo en los créditos de gasto del presupuesto del mismo año, o de los posteriores<sup>25</sup>. Es esta *dimensión de gasto* que acompaña a cada crédito lo que ha motivado, desde la crisis financiera de 2008, una fuerte restricción del crédito como fuente de financiación local. De un lado, conforme al art. 135.3 CE (reformado en 2011), el estado de gastos de cada presupuesto necesariamente ha de incluir los créditos para pagar los intereses y el capital de la deuda pública, siendo estos créditos preferentes respecto de cualquier otro. De otro lado, las leyes han establecido severos límites y controles al endeudamiento municipal. En primer lugar, la *deuda pública* del conjunto de las entidades locales ha quedado limitada al 3 por 100 del Producto Interior Bruto. En segundo lugar, tanto la LHL como la LOEPSF establecen límites cuantitativos al conjunto de las operaciones de crédito de cada ayuntamiento. Para estos límites cuantitativos se distingue entre las operaciones a corto y a largo plazo. Las operaciones a *corto plazo* (por menos de un año) sólo son posibles para cuantías muy limitadas (hasta el 30 por 100 de los ingresos liquidados por operaciones corrien-

<sup>25</sup> D. MARÍN-BARNUEVO, *Ingresos locales*, cit., p. 373.

tes en el ejercicio anterior: art. 51 LHL) y, precisamente por su limitada cuantía, las puede aprobar directamente el ayuntamiento, sin autorización previa del Estado o la correspondiente comunidad autónoma. Para las operaciones *a largo plazo* se permiten cuantías más elevadas, y por lo mismo se establece la previa autorización estatal o de la correspondiente comunidad autónoma (art. 53 LHL). De forma complementaria, para todas las operaciones de crédito, el art. 48 *bis* LHL autoriza al Ministerio de Hacienda a establecer criterios de prudencia financiera (esto es, sobre los tipos de interés a los que una entidad local puede concertar créditos). Por ejemplo, la Resolución de 5 de noviembre de 2024, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional (Ministerio de Hacienda), fija en 2,48 % el tipo fijo anual para operaciones de crédito a 24 meses. Dadas las fuertes limitaciones legales al endeudamiento, *en la actualidad* los ingresos financieros de los ayuntamientos son muy secundarios. Así se aprecia en relación con los presupuestos liquidados de 2022, donde, tomando como referencia el conjunto de los municipios, los ingresos financieros (respecto del total de ingresos) sólo supone el 3,86% del conjunto de los ingresos municipales. Además, la mayoría de estos ingresos financieros se localizan en los municipios muy grandes, tal y como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro 3. *Porcentajes de ingresos municipales, por tipos y estratos demográficos*

<b>ESTRATOS DE POBLACIÓN</b>	<b>Ingresos corrientes</b>	<b>Ingresos de capital</b>	<b>Ingresos no financieros</b>	<b>Ingresos financieros</b>
>1.000.000 hab.	92,69%	3,07%	95,76%	4,24%
De 500.001 a 1.000.000 hab.	92,46%	4,92%	97,38%	2,62%
De 100.001 a 500.000 hab.	89,51%	5,39%	94,90%	5,10%
De 50.001 a 100.000 hab.	89,67%	5,98%	95,65%	4,35%
De 20.001 a 50.000 hab.	88,65%	6,15%	94,81%	5,19%
De 5.001 a 20.000 hab.	90,34%	6,87%	97,21%	2,79%
<= 5.000 hab.	83,07%	15,52%	98,59%	1,41%
<b>TOTAL MUNICIPIOS</b>	<b>89,27%</b>	<b>6,88%</b>	<b>96,14%</b>	<b>3,86%</b>

Fuente: MINISTERIO DE HACIENDA, *Haciendas Locales en Cifras*, Noviembre de 2024, p. 44.

### 5. *Estructura del gasto*

La suficiencia financiera municipal resulta no sólo del sistema de ingresos, sino también de las *necesidades de gasto* de los propios ayuntamientos. A su vez, estas necesidades de gasto están condicionadas por la estructura de las competencias municipales. Cobran aquí sentido varios conceptos competenciales que han sido objeto de profunda discusión desde la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). En especial, seguidamente se aludirá a los conceptos de competencia “propia”, competencia “impropia” y “servicio obligatorio”.

Uno de los objetos principales de la reforma de la LBRL por medio de la LRSAL, directamente vinculada a la estabilidad presupuestaria regulada por la LOEPSF de 2012, consistía en reducir las competencias municipales y evitar las posibles duplicidades funcionales respecto de las comunidades autónomas y el Estado. En este esquema, sólo sería gasto municipal lícito aquel que resultara de competencias “propias”. Estaríamos aquí ante aquellas competencias expresamente atribuidas por las leyes y que el ayuntamiento ejerce *con plena responsabilidad y autonomía*<sup>26</sup>. Por excepción, conforme a la nueva regulación de la LRSAL las llamadas “competencias impropias” sólo podrían dar lugar a créditos de gasto cuando cumplieran el doble requisito de sostenibilidad financiera y no duplicidad, condiciones que habían de ser apreciadas por la Administración autonómica o estatal, según la materia. En puridad, el concepto de “competencias impropias” es simplemente instrumental. Con él se trata de llamar la atención sobre un amplio elenco de actividades municipales –las “actividades impropias”– que carecen de una cobertura competencial *específica* en las leyes sectoriales<sup>27</sup>. Estas “actividades impropias” supondrían un importante sobre coste para las haciendas locales<sup>28</sup>. Piénsese, por ejemplo, en la actividad municipal

<sup>26</sup> L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Las competencias propias de las corporaciones locales*, en S. MUÑOZ MACHADO (dir.) *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 3ª ed., Madrid, Iustel, 2011, pp. 391 y ss (p. 394).

<sup>27</sup> C. PRIETO ROMERO, *Las competencias municipales. Las competencias impropias y los servicios duplicados en la ciudad de Madrid*, en *Anuario de Derecho Municipal 2011, 2012*, pp. 97 y ss.

<sup>28</sup> M. VILALTA FERRER (Dir.), D. MAS FONTCUBERTA Y P. SALINAS PEÑA, *Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007*. FEMP y Fundación Democracia y Go-

sobre integración de inmigrantes. Esta actividad, en tanto que no referida expresamente en el listado material del art. 25.2 LBRL, no sería “propia”, sino “impropia”. En la actualidad, si bien la distinción legal entre competencias “propias” y “distintas de las propias” sigue presente en el art. 7 LBRL, su alcance real ha quedado muy debilitado tras la STC 41/2016.<sup>29</sup> Ello no obstante, aquella distinción sigue teniendo un cierto sentido analítico. Pues de esa distinción pudiera deducirse que si bien el sistema de ingresos municipales en todo caso debe garantizar recursos suficientes para el ejercicio de las competencias “propias”, tal exigencia pudiera ser más matizada en relación con las llamadas competencias “impropias”.

Para la comparación entre ingresos y gastos municipales también es determinante el catálogo de “servicios obligatorios mínimos” enunciados en el art. 26.1 LBRL. El listado de servicios obligatorios es una tradición de la legislación de régimen local<sup>30</sup>, por más que no encaje plenamente en el sistema de la LBRL, donde la idea normativa central es la autonomía municipal, no los deberes de los ayuntamientos. Dado que los servicios municipales obligatorios no son disponibles, y que incluso se pueden exigir judicialmente por los vecinos (art. 18.1 g) LBRL), son una *fuerza ineludible de gasto* para los ayuntamientos. Esto explica que, bajo el objetivo de la sostenibilidad financiera de la LRSAL de 2013, se eliminaran o redujeran algunos servicios mínimos obligatorios. En concreto, se suprimió la obligación (de todos los municipios) de prestar el servicio de “control de alimentos y bebidas” (art. 26.1 a) LBRL). También, en los municipios de más de 20.000 habitantes la anterior obligación de “prestación de servicios sociales” pasa a ser la obligación de “evaluación e información de situaciones de necesidad

bierno Local. Barcelona, 2011, p. 39; P. SALINAS, P.A. TABERNER Y M. VILAITA, *Propuestas de reforma del sistema de financiación local*, en *Anuario de Hacienda Local*, 1, 2024, pp. 113-143 (p.132).

<sup>29</sup> L. MEDINA ALCOZ, *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la luz de las sentencias constitucionales sobre la reforma local de 2013*, en *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2016, pp. 189-224 (p. 193).

<sup>30</sup> Véanse los artículos I, V, VI y XIV del Decreto CCLXIX de 23 de junio de 1813, aprobando la Instrucción para el gobierno económico-político de las Provincias. El texto, en E. ORDUÑA REBOLLO Y L. COSCULLUELA MONTANER, *Historia de la Legislación de Régimen Local*, Madrid, Iustel y Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2008, pp. 299 y ss.

social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social” (art. 26.1 c) LBRL). Por último, en los municipios de más de 50.000 habitantes ya no rige la actividad obligatoria de “protección del medio ambiente” sino, más limitadamente, la de “medio ambiente urbano” (art. 26.1 d) LBRL), quedando fuera, claramente, las actividades relacionadas con los espacios naturales y, en general, con el suelo no urbanizable de especial protección.

La distinción legal entre competencias “propias”, competencias “impropias” y “servicios obligatorios” resulta inadecuada para un sistema constitucional centrado en la garantía de autonomía local (art. 137 CE) y en la legitimidad democrática directa de los ayuntamientos (art. 140 CE). Porque genera la imagen de que la actividad municipal no responde directamente a las opciones políticas de cada ayuntamiento, resultantes de las preferencias electorales de los vecinos, sino a las leyes estatales o autonómicas, que son las que imponen servicios obligatorios, atribuyen competencias “propias” y limitan el ejercicio de competencias “impropias”. En esta clasificación competencial late una comprensión institucional de los ayuntamientos como Administración indirecta del Estado o de cada comunidad autónoma, más que como organizaciones políticas.

22. En lo que hace a la *suficiencia financiera*, la distinción entre “servicios obligatorios”, competencias “propias” y competencias “impropias” sutilmente sugiere que existe tal suficiencia cuando el sistema legal de ingresos municipales, en su conjunto, permite financiar por completo los servicios obligatorios; y permite, también, un ejercicio prudente o razonable de las competencias “propias”. En cambio el ejercicio de competencias “impropias” quedaría por completo al margen del análisis de suficiencia financiera.

En la actualidad, la regulación reglamentaria sobre la *estructura de los presupuestos* municipales no responde precisamente a la distinción competencial descrita. Pero sí expresa la idea de que hay gastos municipales más necesarios que otros. Así, la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, varias veces reformada, distingue las siguientes áreas de gasto no financiero: 1. *Servicios Públicos Básicos*, que comprende “aquellos gastos originados por los servicios públicos básicos que, con carácter obligatorio, deben prestar los municipios, por sí o asociados, con arreglo al artículo 26.1 LBRL”; 2. *Actuaciones de protección y promoción social*

(que incluye tanto el gasto para las pensiones de funcionarios como el gasto para servicios a grupos con necesidades especiales, como jóvenes, mayores, personas con discapacidad y tercera edad); 3. *Producción de bienes públicos de carácter preferente*, donde se incluyen los gastos “tendientes a la elevación o mejora de la calidad de vida” (como los referidos al deporte o la cultura); 4. *Actuaciones de carácter económico*, relativo a infraestructuras, promoción económica, investigación, desarrollo e innovación; y 9. *Actuaciones de carácter general*, como el ejercicio de funciones de gobierno o de apoyo administrativo y de soporte técnico a toda la organización municipal.

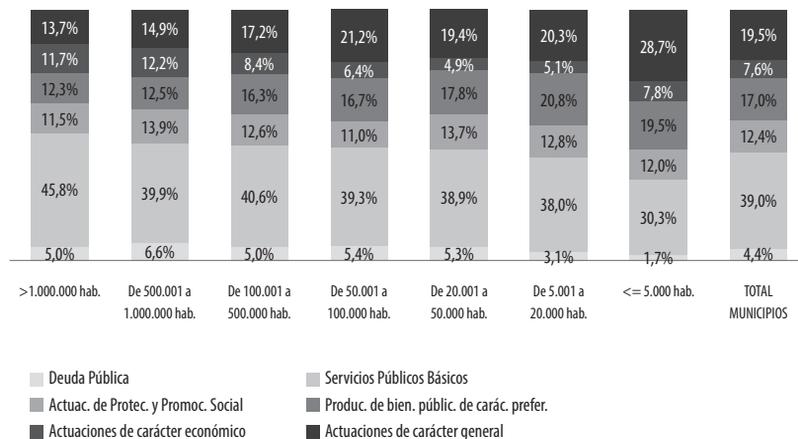
Esta simple clasificación presupuestaria no condiciona o limita por sí las opciones de gasto de cada ayuntamiento. Pero sí traslada implícitamente la idea de que hay un gasto *ineludible* para el ayuntamiento (el necesario para la prestación de los servicios obligatorios) y otros gastos *más o menos prescindibles o graduables*. A partir de esa distinción implícita también se sugiere, sutil e implícitamente, que la garantía constitucional de suficiencia financiera (art. 142 CE) no exige que el sistema legal de ingresos garantice por igual o plenamente el gasto municipal, sino primariamente destinado a los servicios obligatorios. Bajo esta premisa, resulta muy difícil identificar defectos de suficiencia financiera en los municipios españoles. Pues un posible déficit financiero para actividades de educación, cultura, salud pública, escuelas infantiles o promoción del empleo no se valoraría como un déficit de ingresos, sino como un exceso de gasto no necesario.

Si prestamos atención al último informe oficial (2024) sobre el último presupuesto municipal liquidado (2022), se puede observar que el área de gasto núm. 1 (servicios públicos básicos u obligatorios) supone, en todos los estratos demográficos, menos de la mitad del gasto municipal. Teniendo en cuenta el mandato de equilibrio presupuestario de los municipios (art. 11.4. LOEPSF), esta cuantificación del gasto traslada implícitamente la idea de que el gasto municipal imprescindible está sobradamente cubierto con los rendimientos del sistema legal de ingresos (el establecido en la LHL). Y por lo mismo, difícilmente se podría hablar aquí de insuficiencia financiera. En los dos cuadros que siguen, se muestra la relevancia de los servicios públicos básicos (obligatorios) en el estado de gastos de los presupuestos municipales.

Cuadro 4. Gastos municipales totales por área de gasto y estrato demográfico

ESTRATOS DE POBLACIÓN	Deuda Pública	Servicios Públicos Básicos	Actuac. de Protec. y Promoc. Social	Produc. de bien. públic. de carác. prefer.	Actuaciones de carácter económico	Actuaciones de carácter general
>1.000.000 hab.	87.429	3.184.378	1.015.373	981.733	813.342	1.018.570
De 500.001 a 1.000.000 hab.	29.466	1.150.002	467.164	387.475	339.222	472.754
De 100.001 a 500.000 hab.	53.188	4.219.077	1.517.966	1.814.680	846.128	1.953.586
De 50.001 a 100.000 hab.	24.924	2.461.805	808.781	1.099.658	365.540	1.487.240
De 20.001 a 50.000 hab.	26.238	2.896.766	1.236.623	1.368.948	344.361	1.689.970
De 5.001 a 20.000 hab.	19.939	3.029.761	1.247.595	1.762.552	351.021	1.937.134
<= 5.000 hab.	12.371	1.577.166	909.762	1.226.660	248.209	2.198.248
<b>TOTAL MUNICIPIOS</b>	<b>253.556</b>	<b>18.518.955</b>	<b>7.203.265</b>	<b>8.641.706</b>	<b>3.307.823</b>	<b>10.757.503</b>

Cuadro 5. Gastos municipales per cápita, por área de gasto y estrato demográfico



## 6. *Equilibrio presupuestario*

Partiendo del mandato constitucional de equilibrio presupuestario (art. 135.2 CE), cualquier desfase transitorio o duradero entre ingresos y gastos presupuestados puede calificarse como “desequilibrio presupuestario”. A esta situación se llega por varias vías. Primero, por una *estimación errónea de ingresos* (por ejemplo, durante varios ejercicios presupuestarios el Ayuntamiento de Jaén previó un alto ingreso por una concesión municipal, que finalmente no se materializó, poniendo en desequilibrio cada presupuesto anual<sup>31</sup>). En segundo lugar, el estado de ingresos también queda afectada por *reformas tributarias* (legales o judiciales) no planificadas y no compensadas, que reducen la capacidad recaudatoria de algunos tributos locales (así ha ocurrido, por ejemplo, con la reforma del Impuesto de Actividades Económicas por medio de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre; o más recientemente con la jurisprudencia constitucional que declara nula la norma reguladora de la base imponible del Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana: STC 182/2021). Por último, en la medida en que una buena parte de los ingresos municipales provienen de transferencias estatales, autonómicas o provinciales, una reducción en los ingresos de estas entidades supramunicipales (normalmente por una reducción de la actividad económica) naturalmente produce *menores transferencias* a los ayuntamientos, respecto de las previstas en el presupuesto correspondiente.

Del otro lado, la simple *necesidad de más gasto* (por el aumento en la demanda de determinados servicios municipales, o por una emergencia) no produce por sí una situación de desequilibrio presupuestario. Dado que un ayuntamiento sólo puede gastar en las cuantías y para los fines expresamente previstos en el presupuesto, en principio una ejecución correcta del gasto (limitada a lo que autoriza cada crédito presupuestario) no produce por sí una situación de desequilibrio presupuestario. Cuestión distinta es que, para atender a las nuevas exigencias de gasto, se optimicen las posibles fuentes de ingresos, se deje sin ejecutar parte

<sup>31</sup> Los datos sobre los presupuestos de Jaén correspondientes a 2022 se pueden encontrar en: [https://serviciostelematicosexhacienda.gob.es/SGCIEF/Presupuestos/Ej2022/F\\_1\\_1\\_2/PintarFormulario](https://serviciostelematicosexhacienda.gob.es/SGCIEF/Presupuestos/Ej2022/F_1_1_2/PintarFormulario)

del gasto autorizado por el presupuesto y/o se modifiquen los créditos presupuestarios vigentes. Estas tres cuestiones se abordan en los siguientes apartados.

En la actualidad, y tras las reformas legislativas sobre estabilidad presupuestaria de 2012, es posible detectar los desequilibrios presupuestarios de forma temprana. A tal fin sirven las *obligaciones municipales de informar* al Estado y a la correspondiente comunidad autónoma sobre la ejecución de su presupuesto. En paralelo, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) elabora muestreos e informes periódicos de seguimiento sobre la ejecución presupuestaria, lo que le permite emitir recomendaciones tempranas a los ayuntamientos que presentan indicios de desequilibrio presupuestario. Atendiendo a los informes de la AIReF en los últimos años, se observa que los desequilibrios presupuestarios municipales, incluso los coyunturales, son *muy reducidos*. En sus pronósticos para 2025, elaborados a partir de los presupuestos ya aprobados por los 17 municipios más grandes de España, la AIReF, prevé un resultado global de equilibrio presupuestario, respetando el techo de gasto (3,2 %) ya fijado para 2025. Es más, según las predicciones de la AIReF este grupo de municipios, en su conjunto, alcanzará un superávit cercano al 5% de sus ingresos<sup>32</sup>. Es destacable, en este sentido, la fuerte previsión de ingresos tributarios para 2025 (en torno al 7%).

### 6.1. *Aumento de los ingresos*

Según se ha visto, en la actualidad la mayoría de los municipios de España (en especial, los 17 de mayor población) se encuentran en situación de equilibrio presupuestario. Esto no impide que, de forma coyuntural o transitoria, se produzcan desviaciones en los ingresos o en la ejecución del gasto. Cuando se comprueba alguna de estas circunstancias, y se valora que aquellas desviaciones ponen en riesgo el equilibrio presupuestario, el correspondiente ayuntamiento puede adoptar diversas

<sup>32</sup> AIReF, *Informe 53/2024, de 5 de noviembre, complementario de evaluación individual de las líneas fundamentales de los presupuestos de 2025 de las corporaciones locales* (localizable en [www.airef.es](http://www.airef.es)), pp. 5, 7 y 15.

medidas referidas a los ingresos o al gasto. Seguidamente se analiza la posibilidad de un aumento de ingresos.

En principio, un ayuntamiento puede *eleva sus ingresos tributarios* aumentando las obligaciones de sus contribuyentes. Pero las propias formas y garantías que rodean a los tributos locales dificultan esta posibilidad durante la ejecución de un presupuesto ya aprobado. Por un lado, es necesaria la tramitación y aprobación de una *ordenanza fiscal* (art. 16 LHL); y por otro lado, hay que tener en cuenta cuál es el momento de devengo de cada tributo, pues allí donde el devengo se produce en el inicio del año, una modificación tributaria ya no podría generar mayor recaudación en el año en curso. Así ocurre, fundamentalmente, con el IBI (art. 75.1 LHL). Por su mayor flexibilidad legal, las *tasas* son los tributos más abiertos a la modificación y, por tanto, pueden generar más recaudación coyuntural. Con todo, también para esta modificación es necesaria un previa memoria técnico-económica y la aprobación de la correspondiente ordenanza fiscal (art. 25 LHL). Además, hay que tener en cuenta que las tasas, en su conjunto, suponen una parte limitada del presupuesto de ingresos, por lo que un posible aumento de su cuantía tampoco supondría una gran recaudación adicional para el ayuntamiento. Las *enajenaciones* u otras disposiciones sobre el patrimonio pueden generar ingresos adicionales para el ayuntamiento. Pero de nuevo nos hallamos ante actuaciones municipales rodeadas de garantías procedimentales (las reguladas en las leyes autonómicas sobre régimen local o, en su defecto, las contenidas en los arts. 109 a 119 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales y en los arts. 137 y ss. de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas), lo que dificulta su utilización durante la ejecución de un presupuesto anual. Finalmente, también son posibles las *operaciones de crédito* a corto y largo plazo, pero recuérdese que la posible cuantía de las operaciones a corto plazo, para déficits transitorios de tesorería, está muy limitada por la ley (art. 51 LHL), y que las operaciones crediticias a largo plazo no pueden referirse a déficits de tesorería, y requieren autorización supramunicipal (art. 53 LHL).

32. Según lo dicho, ante una reducción de ingresos efectivos, respecto de los ingresos previstos en el presupuesto, o ante un aumento de las

necesidades de gasto (no contempladas en los créditos presupuestarios vigentes) resulta *difícil un aporte ágil y extraordinario de ingresos*. En consecuencia, bajo el mandato constitucional y legal de equilibrio presupuestario es necesario optimizar los créditos presupuestarios *existentes*, bien optando por la inejecución total o parcial de algunos créditos de gasto, bien utilizando las posibilidades que ofrece el propio presupuesto vigente: imputando gastos el llamado “fondo de contingencia” o aprobando operaciones de ampliación, modificación o reducción de créditos presupuestarios existentes.

## 6.2. *Reducción de gastos*

El presupuesto anual contiene autorizaciones de gastos para concretos fines o programas. Pero *no obliga* a la efectiva realización de todos esos gastos. En esa medida, ante una situación de desequilibrio presupuestario coyuntural es posible evitar gastos ya presupuestados, siempre que no se hubiera contraído ya una obligación con terceros. En ocasiones, la evitación de un gasto puede ir acompañada de una modificación presupuestaria. En principio, el gasto del capítulo I (personal) es difícilmente reducible, más allá de las posibles demoras en la adopción de acuerdos retributivos o de provisión de puestos de trabajo. Mayor margen para la reducción del gasto presenta el capítulo II del presupuesto (gasto corriente), que de media supone el 42% del presupuesto municipal. Con motivo de la crisis financiera de 2008 se señalaron algunos posibles ámbitos de ahorro en el gasto corriente (alumbrado público, consumo de agua en parques y jardines, material de oficina, reducción de locales arrendados, gestión indirecta o mancomunada de algunos servicios de alto coste, etc.)<sup>33</sup>. Con todo, con cargo a estos créditos se financian los grandes servicios básicos municipales, indisponibles por los ayuntamientos (*supra* § 19), por lo que tampoco el ahorro puede ser muy elevado. Igualmente, mediante operaciones de renegociación de créditos es posible reducir el gasto de los capítulos III y IX del presupuesto (gastos y pasivos financieros), si bien la renegociación tiene estrechos límites legales, aumenta el gasto futuro y genera

<sup>33</sup> R. SALINAS GIMÉNEZ, *Los ayuntamientos ante la crisis: guía de buenas prácticas*, Valencia, Federació Valenciana de Municipis i Províncies, 2009, p. 129.

nuevos costes de transacción. Las subvenciones corrientes, para fines específicos de interés general (capítulo IV del presupuesto) son en principio reducibles, aunque muchas de estas subvenciones, sobre todo en el tercer sector, sostienen en realidad servicios públicos municipales, por lo que son difícilmente suprimibles. Finalmente, el gasto en inversiones reales (capítulo V) es reducible, siempre que no se trate de obras cuya ejecución está ya contratada o que de ese gasto dependa la provisión de un servicio municipal obligatorio. Obviamente, la reducción del gasto en inversión real tiene como consecuencia la obsolescencia o deterioro de las infraestructuras locales. A la vista de lo expuesto, y teniendo en cuenta que el presupuesto municipal necesariamente ha de aprobarse en equilibrio, por lo que *prima facie* no incorpora déficits pasados, los desequilibrios presupuestarios coyunturales pueden resolverse mediante reducciones selectivas en los distintos capítulos del gasto presupuestado.

### 6.2.1. *Colaboración público-privada*

Una forma significativa de reducción o evitación de gasto, ocasionalmente utilizable por los grandes municipios tanto en contextos de insuficiencia financiera estructural como en situaciones transitorias de desequilibrio presupuestario, consiste en la utilización de fórmulas de *colaboración público-privada*. Aunque no hay un catálogo cerrado de estas colaboraciones, la mayoría de ellas se articulan a través de contratos (de servicios, de concesión de obras o de concesión servicios) y a través de sociedades de economía mixta<sup>34</sup>. En todos estos casos, la obra o servicio municipal se financia total o parcialmente por un sujeto privado y/o por los ciudadanos. En el caso de los contratos de servicios, la actividad o servicio se puede financiar mediante pagos de los receptores del servicio, cuando son individualizables. En los contratos de concesión de obras o de servicios, el concesionario realiza total o parcialmente la inversión inicial, de la que luego se resarce mediante pagos que realizan los usuarios de la obra realizada o los receptores del servicio. En el caso de la sociedad mixta, el ayuntamiento selecciona a un socio privado que,

<sup>34</sup> En extenso: F. VELASCO CABALLERO, *Revista catalana de dret públic*, 67, 2023, pp. 36-66 (p. 40).

a cargo de precios que abonan los vecinos, ejecuta el correspondiente servicio municipal<sup>35</sup>.

En principio, las colaboraciones público-privadas presentan una cierta *complejidad técnica*. Sobre todo cuando se trata de concesiones de obras y servicios, donde el contratista privado ha de asumir total o parcialmente el riesgo operacional (arts. 14.4 y 15 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014), lo que obliga a un estudio muy preciso de la viabilidad económica del contrato, y a una definición muy precisa de su objeto. Esta complejidad hace que las concesiones sean inasequibles para los ayuntamientos pequeños y medianos, salvo que cuenten con una asistencia técnica (estatal o regional) que facilite la formación de esos contratos<sup>36</sup>. Más atractiva resulta la colaboración público-privada, en cambio, para los grandes municipios o para grandes mancomunidades de municipios. Así ocurre, por ejemplo, con los contratos de concesión de obras o servicios de tratamiento y valoración de residuos sólidos. Dado que estos servicios requieren grandes y costosas plantas de reciclaje, resulta difícil que la obra inicial se financie directamente por una entidad local mediante recursos presupuestarios propios. Esto explica que, por medio de un contrato de concesión de obra, un operador privado construya la planta de tratamiento y luego se resarza del gasto inversor mediante el pago de los particulares (o de los propios ayuntamientos) por los servicios que reciben del operador privado.

Una cuestión común a los diversos contratos de colaboración público-privada es la de la naturaleza del pago que realizan los usuarios finales de la obra o el servicio. En la actualidad, y después de varios vaivenes legislativos y jurisprudenciales, se considera que los servicios prestados por contratistas se retribuyen por los usuarios mediante *prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias*. Es este un concepto jurídico muy complejo, directamente creado por la jurisprudencia

<sup>35</sup> D. SANTIAGO IGLESIAS, *Las sociedades de economía mixta como forma de gestión de los servicios públicos locales*, Madrid, Iustel, 2010, p. 188.

<sup>36</sup> B.U. WIGGER, *Vor- und Nachteile Öffentlich-Privater Partnerschaften*, en *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, 42, pp. 395-421 (p. 399).

constitucional, que resulta más flexible que la tasa por prestación por servicios. Aunque esta no es la única posibilidad, cabe que la “prestación patrimonial no tributaria” se recaude directamente por el prestador del servicio, sin mediación municipal. Precisamente porque estas “prestaciones patrimoniales” son una clara huida respecto de las garantías y procedimientos propios del Derecho tributario<sup>37</sup>, resultan atractivas para las empresas contratistas que han de prestar sus servicios en contextos de riesgo de oferta o de demanda, lo cual hace necesarias continuas adaptaciones tanto en la actividad como en su retribución.

### 6.2.2. *Cooperación y asistencia provincial*

En escenarios de desequilibrio presupuestario transitorio, los municipios pequeños y medianos cuentan con la posible asistencia y cooperación de las correspondientes provincias. Las cincuenta provincias de España tienen, como función esencial, la asistencia a los municipios de su territorio. Así resulta tanto de la jurisprudencia constitucional<sup>38</sup> como de la legislación básica estatal (art. 36.1 c) LBRL). La asistencia a los municipios puede ser tanto técnica como económica. Mediante la *asistencia técnica*, la diputación provincial realiza directamente algunas actividades propiamente municipales que, por falta de capacidad de gestión, no puede realizar el propio municipio. Con frecuencia, esta actividad consiste en la redacción de proyectos, pliegos de contratos, mantenimiento de caminos rurales, recogida de residuos o mantenimiento de las redes de abastecimiento de agua. En la medida en que la diputación provincial realiza todas estas actividades, el ayuntamiento puede solventar una situación sobrevenida de déficit presupuestario, provocada por un defecto de ingresos (respecto de los previstos en el presupuesto) o por un exceso de coste en alguno de los servicios obligatorios o básicos del ayuntamiento. Cuestión compleja aquí es el margen de decisión que corresponde a la diputación provincial a la hora de definir el alcance de su asistencia técnica, en relación con las necesidades de cada concreto

<sup>37</sup> C. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, *Las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario en el ámbito local: origen y regulación actual*, en *Anuario de Derecho Municipal*, 13, 2019, pp. 57-83 (p. 72).

<sup>38</sup> SSTC 109/1998, FJ 2; 111/2016, FJ 9; 105/2019, FJ 4; 124/2023, FJ 5.

municipio. Pues dado que los presupuestos provinciales son también finitos, una asistencia muy intensa a unos concretos municipios limita las posibilidades de asistencia a otros municipios. Con carácter general, las opciones asistenciales de cada diputación no están regladas, con lo que dependerá de los equilibrios políticos internos en los órganos de gobierno de cada diputación. Únicamente en Andalucía se imponen algunos límites concretos al poder provincial de asistir a los concretos ayuntamientos de su territorio (art. 12 de la Ley andaluza 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local).

38. Además de la asistencia técnica, las diputaciones provinciales también prestan *asistencia económica* a los municipios de su territorio. Esta asistencia económica puede concretarse en subvenciones o transferencias, tanto incondicionales (para compensar déficits de ingresos) como condicionadas, para la realización de concretos proyectos o actividades. Aunque estas transferencias provinciales pueden estar ya previstas en el presupuesto municipal, también pueden ser sobrevenidas. En este segundo caso, para que el nuevo ingreso pueda dar lugar a nuevo gasto municipal es necesaria una modificación del presupuesto municipal, ampliando créditos existentes o creando nuevos créditos.

### 6.3. *Operaciones presupuestarias*

#### 6.3.1. *Imputaciones al fondo de contingencia*

Siguiendo una práctica presupuestaria municipal muy extendida internacionalmente<sup>39</sup>, desde 2014 los presupuestos municipales deben incluir, necesariamente, el llamado “fondo de contingencia” (art. 1 de la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.). Se trata de un concepto o crédito de gasto vinculado a las exigencias de equilibrio presupuestario, y por eso mismo exigido por el art. 31 LOEPSF<sup>40</sup>. Esto es: en la medida en que el presupuesto municipal ha de nacer y permanecer

<sup>39</sup> Por todos, en relación con Canadá: A. SANCTON, *Canadian Local Government*, 2ª ed., Oxford University Press, Don Mills, 2015, p. 399.

<sup>40</sup> B. VIGO MARTÍN y J. M. GONZÁLEZ PUEYO, *Manual de Presupuestos y Contabilidad de las Corporaciones Locales*, 9ª ed., Madrid, Wolters Kluwer, 2018, p. 253.

equilibrado (art. 11.4. LOEPSF), una forma de responder a los gastos imprevistos consiste, precisamente, en crear un crédito de gasto con objeto *parcialmente indefinido*. Tal cosa es el fondo de contingencia. En puridad, este crédito presupuestario no cubre cualquier posible gasto imprevisto, sino sólo “las necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado” (nuevo art. 6.4 de la Orden EHA/3565/2008). Hay que entender que caben aquí sólo los gastos *imprevistos y necesarios* para la prestación de los servicios municipales obligatorios. Esto es, los enunciados en el art. 26.1 LBRL, en las leyes autonómicas de régimen local y en leyes las sectoriales, estatales o autonómicas. Por ejemplo, la pavimentación de vías públicas (política de gasto núm. 1532, según la nomenclatura del Anexo I de la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo). En cambio, no pueden financiarse con cargo al fondo de contingencia otras actividades y servicios municipales voluntarios, genéricamente amparados en el art. 25.1 LBRL.

Pese a la posible relevancia teórica del fondo de contingencia, su utilidad práctica es relativamente limitada. En primer lugar, porque su propia cuantía -para la que no existe un mínimo legal- es normalmente *escasa*<sup>41</sup>. Por ejemplo, en el presupuesto del Ayuntamiento de Madrid para 2024, el Fondo de Contingencia sólo suma 144.689 € de un presupuesto total de gastos de 5.939 millones de euros. Y en el presupuesto del Ayuntamiento de Córdoba, también para 2024, el Fondo de Contingencia sólo abarca 1.600.000 € (de un total de 409.590.849 € de presupuesto total de gasto). En segundo lugar, aunque la ley no impone límites detallados a la ejecución del Fondo de Contingencia, las bases de ejecución de cada presupuesto (que forman parte del propio presupuesto) sí añaden algunas precisiones limitativas. Por ejemplo, tomando como referencia de nuevo al Ayuntamiento de Madrid, el art. 17 de las bases de ejecución del presupuesto de 2024 no permite la utilización autónoma del fondo de contingencia para nuevos gastos, sino que lo utiliza como simple instrumento para la transferencia de crédito a conceptos presupuestarios ya existentes (*infra* § 44). También, en la base 11 del presupuesto del Ayuntamiento de Córdoba para 2024 se exige, para disponer gasto

<sup>41</sup> C. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, *Gasto público local*, cit., p. 408.

con cargo al fondo de contingencia, la previa existencia de un “informe individualizado del servicio u organismo receptor de los créditos, acreditativo de la necesidad imperiosa de acometer el gasto y la inexistencia de otros créditos que puedan destinarse a dicha finalidad”. Estas caute- las y garantías limitan la posible utilización del fondo de garantía para situaciones transitorias de desequilibrio presupuestario.

#### Modificaciones presupuestarias

Sentada la premisa del equilibrio presupuestario, la ejecución de nuevos gastos (no autorizados en el presupuesto en vigor) pasa por *modifica- ciones presupuestarias* que mantengan el equilibrio global inicial. Esto es, que no generen déficit. Las posibles modificaciones presupuestarias son una excepción al principio de *especialidad* cuantitativa y cualitativa del presupuesto, que impide destinar recursos para fines distintos o en cuantía distinta de la prevista en el presupuesto aprobado<sup>42</sup>. Y preci- samente por ser excepciones al principio de especialidad, las posibles modificaciones son *numerus clausus*, y sólo pueden darse en los su- puestos expresamente autorizados por la LHL.

Es posible, en primer lugar, la creación de un *crédito de gasto extraor- dinario*. Esto es, que mediante una modificación presupuestaria quede autorizado un gasto para un objeto o fin no previsto en el presupuesto en vigor. También es posible que, para un gasto sí previsto en el pre- supuesto, se amplíe su cuantía (art. 177.1 LHL.). En ambos casos, la nueva autorización de gasto sólo será válida si *existen recursos dispo- nibles* en la propia entidad. Sólo muy limitadamente es posible crear nuevos créditos de gasto con cargo a recursos aún no disponibles, pero obtenibles rápidamente, mediante operaciones de crédito. Los recursos *efectivamente existentes* pueden provenir del remanente líquido de tesorería, de un excedente recaudatorio imprevisto (porque algunos tributos generan más ingresos de los inicialmente calculados), de la anulación o disminución de otro gasto presupuestado, o del llamado fondo de contingencia al que ya se aludió arriba (*supra* § 39) (art. 177.4 LHL y art. 36 del 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,

<sup>42</sup> C. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, *Gasto público local*, cit., p. 405.

reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos). En segundo lugar, los nuevos gastos se pueden financiar también mediante recursos no existentes, pero obtenibles mediante *operaciones de crédito*. Esta es una vía de modificación presupuestaria muy restringida, dado que desde 2012 la LOEPSF pretende la contención y reducción del endeudamiento municipal. El endeudamiento es más factible en relación con los gastos de inversión; y está mucho más limitado para el gasto corriente (art. 177.5 LHL)<sup>43</sup>.

Algo distinta es la llamada *ampliación de créditos*. En este caso, el tipo de gasto pretendido figura ya en el presupuesto inicial como “ampliable”, con lo que su efectiva ampliación es la ejecución de una previsión ya contenida en el presupuesto (art. 172.2 LHL y art. 39 del Real Decreto 500/1990). Dado que el principio presupuestario general es el de especialidad (cualitativa y cuantitativa), estos créditos ampliables están circunscritos a partidas que no se financian con los ingresos generales, sino con *ingresos afectados* (esto es, con ingresos que normativamente están vinculados a un determinado gasto). Así, por ejemplo, conforme a las correspondientes bases anuales de ejecución del presupuesto, en el Ayuntamiento de Madrid son normalmente ampliables los créditos para la gestión de los diarios oficiales (a cuyo fin el propio presupuesto vincula o afecta los pagos por anuncios de particulares)<sup>44</sup>.

Junto a los aumentos cuantitativos de los créditos de gasto, también es posible una *transferencia de crédito*, reduciendo el dinero disponible para una finalidad, y aumentándolo para otra (arts. 179 y 180 LHL). Como es obvio, aquí no se amplía el gasto total previsto en el presupuesto, y por tanto lo que está en juego es el principio presupuestario de especialidad cualitativa.

Una cuestión común a las distintas modificaciones de los créditos de gasto se refiere al *órgano competente* para acordarla. Dado que el presupuesto se aprueba por el pleno municipal, directamente elegido por los vecinos (arts. 21.1 e) y 123.1 h) LBRL), las posibles modificaciones

<sup>43</sup> C. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, *Gasto público local*, cit., p. 415.

<sup>44</sup> Art. 16 de las Bases de Ejecución del Presupuesto General del Ayuntamiento de Madrid para 2024 ([https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Presupuestos/PresupuestosAnuales/Ppto2024/PptoDefinitivo\\_2024/FicherosPpto2024/Tomo\\_1\\_2024.pdf](https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Presupuestos/PresupuestosAnuales/Ppto2024/PptoDefinitivo_2024/FicherosPpto2024/Tomo_1_2024.pdf)).

presupuestarias no pueden quebrar la legitimidad democrática del presupuesto<sup>45</sup>. Pero, al mismo tiempo, la necesidad de una gestión municipal adecuada a cada contexto real y el peculiar equilibrio de poder municipal entre el alcalde (o junta de gobierno en los municipios de gran población) y el pleno, se plasma en algunas reglas competenciales singulares para las modificaciones presupuestarias. Así, en primer lugar, aunque el pleno aprueba por regla general las modificaciones presupuestarias, es el alcalde quien *propone* la modificación (art. 177.1 LHL). De esta manera se impide que el pleno imponga al alcalde (o junta de gobierno) un gasto no propuesto por el propio órgano ejecutivo (alcalde o junta de gobierno). También se prevé, para algunos casos concretos, que los *órganos ejecutivos municipales decidan* por sí algunas modificaciones presupuestarias de alcance limitado. Así ocurre con algunas transferencias de crédito. Partiendo de que el estado de gastos se articula a través de varios niveles de concreción (área de gasto, política de gasto, grupo de programa, programa), se reservan al pleno las transferencias de créditos entre los grandes grupos de gasto (las áreas de gasto), pero se permite que los órganos ejecutivos o administrativos municipales aprueben transferencias de créditos de otro nivel (entre distintas políticas de gasto, grupos de programas o programas) (art. 179.1 LHL). Así, por ejemplo, en el Ayuntamiento de Sevilla la base 14<sup>a</sup> para la ejecución del presupuesto para 2024 atribuye a la Dirección General de Hacienda la aprobación de las transferencias de crédito dentro de una misma área de gasto (como servicios públicos básicos, o actuaciones de carácter económico), pero no entre las nueve áreas de gasto que prevé el art. 167.3 a) LHL<sup>46</sup>.

### Financial inadequacy and municipal budget imbalances

*Francisco Velasco Caballero*

Abstract: Lo studio si basa sulla distinzione costituzionale tra sufficienza finanziaria comunale (art. 142 della Costituzione spagnola) e manda-

<sup>45</sup> C. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, *Gasto público local*, cit., p. 412.

<sup>46</sup> Ayuntamiento de Sevilla, *Bases para la Ejecución del Presupuesto del Ejercicio 2024*, p. 14 (<https://www.sevilla.org/ayuntamiento/unidad-organica/servicio-de-gestion-presupuestaria/presupuestos-municipales/presupuesto-2024/archivos/04-bases-de-ejecucion-2024-report.pdf>).

to di equilibrio di bilancio comunale (art. 135.2 della Costituzione spagnola). Su questa base, si può ritenere che le risorse insufficienti siano una situazione strutturale, mentre gli squilibri di bilancio sono necessariamente ciclici o transitori. Attualmente, si può generalmente affermare che i comuni spagnoli si trovano in una situazione di sufficienza finanziaria. A questo contribuisce il sistema giuridico delle entrate comunali, che evita la dipendenza da un'unica o decisiva fonte finanziaria. Tuttavia, la conclusione di sufficienza richiede due importanti chiarimenti: che questa sufficienza è molto diversa nei grandi comuni urbani e nei comuni di medie e piccole dimensioni; e che la conclusione di sufficienza è raggiunta sulla base della discutibile premessa che una parte della spesa comunale è dispensabile o "inappropriata". Anche i comuni spagnoli hanno un bilancio in pareggio. Durante l'esecuzione del bilancio annuale, possono verificarsi scostamenti nelle previsioni delle entrate o nelle esigenze di spesa. Per queste situazioni, la legislazione in materia di bilancio e di governo locale consente alcune soluzioni, anche se non tutte possono essere utilizzate in modo flessibile e agile. La raccolta di maggiori entrate è generalmente molto condizionata dalla rigidità del sistema fiscale. Sul fronte delle spese, i Comuni hanno a disposizione più strumenti: l'assegnazione di spese al fondo di emergenza comunale; la cancellazione di crediti di spesa già iscritti a bilancio; l'accesso all'assistenza provinciale; l'elusione della spesa corrente attraverso formule di partenariato pubblico-privato; e varie modifiche dei crediti di spesa (creazione di nuovi programmi di spesa, estensione di quelli esistenti, trasferimenti tra aree di spesa). Sebbene le possibili modifiche al bilancio siano limitate, possono essere sufficienti nella misura in cui ogni bilancio annuale inizia necessariamente in pareggio.

Abstract: The article relies on the constitutional distinction between financial sufficiency (art. 142 of the Constitution) and budget balance of all municipalities (art. 135.2 of the Constitution). On this basis, insufficiency can be considered as an structural situation, while budgetary imbalances are only cyclical or transitory. At present, it can generally be said that Spanish municipalities are in a situation of financial sufficiency. This is a natural consequence of the legal financing scheme, which avoids dependence on a single or decisive financial source. However,

the general conclusion of sufficiency requires two important clarifications: that this sufficiency is very different in large urban municipalities and in medium-sized and small municipalities; and that the conclusion of sufficiency is born out of the debatable premise that part of municipal spending is not mandatory or 'inappropriate'. Spanish municipalities also show balanced budgets. Along each budget year, deviations in revenue forecasts or expenditure needs may occur. For these situations, budget and local government legislation allows for some solutions, although not all of them can be used in a flexible and agile way. Raising more revenue is highly conditioned by the rigidity of the tax system. On the side of expenditure, municipalities account on more instruments available: execution of the municipal contingency fund; deletion of already budgeted expenditure credits; access to provincial assistance; avoidance of current expenditure through public-private partnership formulas; and various modifications in expenditure credits (creation of new expenditure programs, extension of existing ones, transfers between expenditure areas). Although the possible budget modifications are limited, they may be sufficient insofar as each annual budget necessarily starts in a balanced position.

Parole chiave: finanziamento comunale; bilancio comunale; pareggio di bilancio; spesa comunale.

Keywords: Municipal Financing; Municipal Budget; Balanced Budget; Municipal Expenditure.