

Documento 19/2023

RETOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

2023-2027

Autores:

Concepción Campos Acuña

Alberto Vaquero García

www.redlocalis.com





Red Localis

Red Local de Administración Pública

La Red Localis, Red Local de Administración Pública, es una red sobre el mundo local español, de la que forman parte profesores e investigadores universitarios y profesionales del mundo local. La Red Localis busca convertirse en un foro de reflexión sobre la gestión del municipalismo, con el objetivo de transferir conocimiento desde las universidades y la administración local para mejorar el debate público sobre temas de interés local. La Red cuenta con un apartado específico sobre el mundo local gallego.

La Red Localis es gestionada por el grupo de investigación GEN de la Universidade de Vigo.

Documento 19/2023

Retos de los Gobiernos Locales 2023-2027

Autores

Concepción Campos Acuña - Red Localis

Alberto Vaquero García - Red Localis y GEN - Universidade de Vigo

Edición

Noviembre de 2023

© Red Localis



ÍNDICE

1. Introducción.....	3
2. Adaptación del mundo local a los avances tecnológicos.....	4
3. Profesionalización de la administración local	6
4. Doing Business: el papel de los ayuntamientos emprendedores.....	8
5. El cumplimiento de la Agenda 2030 desde el ámbito local	10
6. La necesidad de redefinir el papel de las diputaciones provinciales	12
7. El mundo local ante la encrucijada de la despoblación.....	14
8. Una verdadera reforma fiscal a nivel local	16
9. Gobernanza intermunicipal: más allá de los municipios.....	19
10. Mejorar el funcionamiento de las mancomunidades	22
11. Transición ecológica	24
12. Conclusiones.....	26
13. Diez recomendaciones para los gobiernos locales 2023-2027	27
Documentos Red Localis.....	28

1. Introducción

La Red Localis tiene como objetivo convertirse en un foro de reflexión sobre la gestión del municipalismo, a través de la transferencia del conocimiento desde las universidades y la administración local para mejorar el debate público sobre el mismo.

El inicio de un nuevo mandato a nivel local (2023-2027) es el momento oportuno para señalar los principales problemas en el ámbito local y aportar las claves que permitan resolver los principales retos a los que tendrán que enfrentarse los gobiernos locales. Por este motivo, desde la Red Localis, como Red Local de Administración Pública, se presenta un decálogo de temas de utilidad para las personas e instituciones interesadas en el mundo local para este nuevo mandato de cuatro años.

Esta tarea no es nueva. Desde el inicio de Red Localis, los codirectores de la Red, Concepción Campos Acuña y Alberto Vaquero García, venimos elaborando cada cuatro años un documento que consideramos debiera ser la “hoja de ruta” para el mundo local ([Documento 1/2015](#) y [Documento 12/2019](#)). Esta es la tercera vez que realizamos este ejercicio de reflexión, con el que esperamos contribuir a definir la hoja de ruta para la mejora de la gestión pública

local y facilitar el plan de acción a los responsables locales.

Por ello, ahora, tras las elecciones municipales del 28 de mayo de 2023 y la constitución de las nuevas Corporaciones locales el 17 de junio, se abre una nueva etapa, el mandato 2023-2027, 4 años durante los cuales los responsables públicos locales deberán afrontar los retos que se derivan del momento de evolución y transformación que vive no sólo la administración pública sino la sociedad en su conjunto. Una tarea de indudable responsabilidad, puesto que los gobiernos locales, como el nivel más próximo a la ciudadanía tiene el deber y la obligación de asumirlos. Por ello, Red Localis en línea con su objetivo de contribuir a la reflexión y al debate de los temas de mayor relevancia, ha identificado los principales retos a los que se enfrentan las entidades locales en este mandato que se inicia, advirtiendo ya que, en gran medida, tienen una línea continuista con los identificados hasta el momento.

2. Adaptación del mundo local a los avances tecnológicos

En el documento 11/2019 de Red Localis “[Entidades locales inteligentes: la modernización de los ayuntamientos y diputaciones](#)” explorábamos la posibilidad de contar en Galicia con municipios y provincias inteligentes. La aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs) en toda la administración pública es una realidad. El mundo local se ha tenido que adaptar, no sin problemas, a cambios importantes en su funcionamiento y relación con la ciudadanía. La digitalización de los procesos es algo inherente a una administración pública del siglo XXI, pero que aún no ha alcanzado las cotas de desarrollo que se observan en el sector privado.

Los nuevos gobiernos locales han de recoger el testigo tecnológico para no solo prestar aquellos servicios básicos que habitualmente estaban prestando, sino también otra serie de actuaciones propias del empleo de las nuevas tecnologías. Esto debe ir más allá de la e-administración. Prácticas habituales en el sector privado como el Open Data, el Big Data, el blockchain, la Inteligencia Artificial (IA), Internet de las cosas (IoT) y nuevos modelos de gestión demandados por una ciudadanía se van abriendo paso, aunque a un ritmo mejorables en la gestión de los ayuntamientos y diputaciones. Conseguir, cuanto menos, cotas de desarrollo tecnológico similares a las que observamos en las empresas es un deber y al mismo tiempo, una obligación de las

Corporaciones Locales (CC. LL.), sin olvidar el posicionamiento de las personas en el centro, de tal modo que estos procesos estén presididos por el principio de humanismo digital.

Este cambio de funcionamiento de la administración local debe ir acompañado de la posibilidad de utilización de estas herramientas por la ciudadanía. De poco vale contar con ayuntamientos y diputaciones tecnológicas si luego el acceso resulta complicado, agrandando así la brecha digital en cuanto a la apropiación de la tecnología. Al mismo tiempo, estos avances tecnológicos deben favorecer el crecimiento económico y la utilización eficiente de los recursos públicos, así como la rendición de cuentas ante la ciudadanía y a través de las



instituciones de control externo, que es una de las principales demandas. Sin duda, la aplicación de las TICs posibilitará de manera sencilla y rápida la utilización de estas herramientas para conseguir una administración local moderna y mucho más transparente.

Con todo, desde Red Localis somos conscientes de que este reto presenta diferentes dosis de complejidad en los

ayuntamientos con poca población, donde los recursos humanos y materiales son escasos. De ahí la necesidad que la administración estatal, autonómica y especialmente la provincial (esta última con competencias propias de asistencia a los municipios con población inferior a los 20.000 habitantes) pongan los medios necesarios para garantizar el máximo desarrollo de la tecnología y todas las posibilidades que ofrece en el mundo local.

3. Profesionalización de la administración local

A nadie se le escapa que la reforma del modelo de empleo público es una de las materias pendiente en la hoja de ruta para los próximos 4 años en los ayuntamientos. Desde Red Localis hemos venido señalando que a poco que se evalúe la situación de estas corporaciones locales aparecen limitaciones tan importantes como el continuo envejecimiento de las plantillas, las dificultades para la retención del talento en el mundo local, los problemas para la adecuación de estructuras y organización a los instrumentos normativos, y las dificultades de adaptación al nuevo modelo de sociedad y el uso generalizado de las TICs.

Este panorama tiene dos serios riesgos: i) no siempre las plantillas de las corporaciones locales están al día de los cambios tecnológicos y sociales, en parte por la elevada edad de los empleados públicos y ii) la pérdida de la experiencia acumulada. Desde Red Localis venimos, desde hace años, señalando la necesidad de mejorar la profesionalización de la administración local. Las dos referencias monográficas que elaboramos desde Red Localis: Documento 8/2017 [“Radiografía de la gestión de recursos humanos en los ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes: condicionamientos previos y propuestas de solución”](#) y más recientemente Documento 17/2022 [“El futuro del empleo público local. Especial referencia a la temporalidad y al acceso”](#) son dos buenos ejemplos de la

necesidad de abordad, con urgencia y eficientemente todas estas cuestiones.

En los dos informes se señalan un conjunto de tareas pendientes a acometer en los próximos años si de verdad se quiere contar con una administración local profesional y moderna. Desde Red Localis indicábamos que la transformación de la administración local no se limita a la digitalización de los procedimientos, sino que ir mucho más allá. Es preciso revisar los perfiles de los empleados públicos, puesto que solo así se garantizará su adecuación con el modelo de administración que demandan. A poco que se analice el sistema de empleo público se comprobará que, a pesar de las continuas llamadas a la mejora, adolece de importantes deficiencias que se convierten en un claro obstáculo para esta administración

moderna, innovadora y prestadora de servicios públicos de calidad.

Desde Red Localis queremos, una vez más, reclamar los procesos de consolidación del empleo local y la regularización de una parte importante de la plantilla local en situación precaria. Al mismo tiempo, ese proceso de estabilización, acotado a determinados puestos, no debe ser un freno para una revisión del tipo y modelo de personal que necesitan las EELL para prestar servicios públicos adaptados a una sociedad del S. XXI, partiendo de mayor innovación y una revisión en profundidad de los instrumentos de gestión de temporal.

Problema que se agrava si tenemos en cuenta los importantes cambios que ya se están constatando en la nueva organización del trabajo, en especial con el uso de la TICS y, específicamente con la IA. La transformación digital es un proceso imparable que precisa contar con empleados públicos capaces de adaptarse al nuevo paradigma tecnológico. Sin olvidar otros ámbitos, como la contratación pública, cuya

profesionalización viene reclamada por los propios organismos internacionales, como sucede con la Recomendación (UE), 2017/180 de la Comisión Europea, de 2 de octubre de 2017, sobre profesionalización de la contratación pública. Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública.

Tan importante como lo anterior, desde Red Localis insistimos en contar con una función pública profesionalizada, en especial en aquellos puestos con responsabilidad directivas. Estos trabajadores deben estar alejados de los núcleos de poder político, ya que solo así se garantizará imparcialidad y libertad de actuaciones y podrán desempeñar con las debidas garantías sus funciones. Para ello es necesario que las corporaciones locales cuenten con los necesarios instrumentos de ordenación del personal. Solo así se podrá garantizar una estructura organizativa conforme al marco legal y, al mismo tiempo, adecuada al marco social.

4. Doing Business: el papel de los ayuntamientos emprendedores

En 2017 se aprobó el protocolo de actuación entre la Xunta de Galicia y la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP) para fomentar la implantación y fijación de empresas en Galicia, a través de la iniciativa “Ayuntamientos Doing Business Galicia”.

En este Protocolo, se exigía a los ayuntamientos gallegos una serie de actuaciones en materia fiscal, que suponían aplicar una bonificación de hasta el 95% en la cuota íntegra del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) e Impuesto sobre Instalaciones Construcciones y Obras (ICIO). Además, se establecía la no sujeción de la tasa por prestación de servicios urbanísticos (o equivalente) y la tasa por la apertura de establecimientos.

Asimismo, se establecía la necesidad de resolver, en un plazo máximo de 30 días naturales, las solicitudes de licencia de obra mayor presentadas por una empresa o un autónomo para la construcción de una edificación destinada a la primera implantación de una actividad. Finalmente, en materia de suelo empresarial, aquellos ayuntamientos que sean titulares de este tipo de suelo deberían comprometerse a fijar precios competitivos de las parcelas

estableciendo bonificaciones sobre los mismos. Desde Red Localis creemos que este es precisamente el camino para el desarrollo endógeno de los municipios, puesto que de esta forma se convierten en actores proactivos y no solo agentes pasivos de las medidas para atraer actividades económicas.

Desde la Xunta de Galicia se ha vuelto a apostar por este tipo de actuaciones, al modificar el marco normativo de los Ayuntamientos emprendedores como línea de consolidación del apoyo al emprendimiento y al crecimiento económico. Se trata de la Ley 3/2022, de 18 de octubre, de áreas empresariales de Galicia, que modifica la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de Galicia, en la regulación de los ayuntamientos emprendedores, en un deseo por favorecer la implantación y el funcionamiento de las iniciativas empresariales en Galicia, con plenas garantías de sostenibilidad económica y con

reducción de las barreras normativas y administrativas.

Desde Red Localis valoramos muy positivamente estas actuaciones, por la amplia batería de beneficios que supone, entre los que destacamos la creación y desarrollo de iniciativas empresariales en un marco de sostenibilidad económica compatible con la minoración de barreras normativas y administrativas que pueden estar dificultando la creación de empresas y puestos de trabajo y siempre en un marco de colaboración con todas las administraciones públicas implicadas.

En efecto, gracias a este programa, los ayuntamientos gallegos se convierten en los claros protagonistas para la mejora económica de sus territorios, puesto que se consigue una mayor corresponsabilidad con sus actuaciones. En este marco colegiado de actuaciones se posibilita que las entidades

locales participen en el sistema de apoyo y acompañamiento administrativo a la implantación de las iniciativas empresariales. De esta forma, los ayuntamientos Doing business se incorporarán al sistema de atención a la inversión asumiendo así un coliderazgo para el crecimiento económico de Galicia y la consolidación del tejido empresarial.

Teniendo en cuenta lo anterior, quizás sería deseable explorar otros mecanismos, además de los ya existentes, para mejorar los resultados de este programa sobre los indicadores económicos territorializados, siempre dentro de un marco colaborativo entre los ayuntamientos y la Xunta de Galicia. Además, se podría explorar la posibilidad de contar con las diputaciones provinciales teniendo en cuenta el reducido tamaño de la planta local en nuestra Comunidad Autónoma.

5. El cumplimiento de la Agenda 2030 desde el ámbito local

En el Documento 15/2020 de la Red Localis “[El papel de las Entidades Locales en la Agenda 2030: Propuestas para la localización y consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible \(ODS\)](#)”, planteábamos las actuaciones que a nuestro juicio deberían estar presentes para el cumplimiento de la Agenda 2030 desde el ámbito local, pues debemos recordar que la Agenda contempla un ODS específicamente destinado al ámbito local, el ODS 11 “Comunidades y Ciudades Sostenibles”.

Desde Red Localis apostamos, una vez más, por alcanzar un mayor conocimiento de los ODS a todos los niveles: privado y público y, dentro de éste, por parte de las Entidades Locales gallegas, teniendo en cuenta que es la administración más cercana a la ciudadanía. Para ello es imprescindible contar con una labor coordinada entre la Xunta de Galicia y la FEGAMP en el marco de las líneas de formación, y con la Comisión interdepartamental para el seguimiento de la Agenda 2030 en Galicia. A la triada anterior hay que añadir el contar con planes de formación en la Escuela Gallega de Administración Pública (EGAP) y las Diputaciones Provinciales para el ámbito local.

Pero, sobre todo, resulta imprescindible introducir los ODS para planificar y evaluar las actuaciones públicas. En este sentido, es fundamental su papel para combatir el

crecimiento urbano incontrolado y apostar por modelos de desarrollo urbano sostenibles a todos los niveles. En dicha línea debemos insertar la Agenda Urbana Española, que fue tomada en consideración por el Consejo de ministros el 22 de febrero de 2019, como la hoja de ruta que va a marcar la estrategia y las acciones a llevar a cabo hasta 2030, para convertir el mundo local en un ámbito de convivencia amables, acogedores, saludables y concienciados. Agenda Urbana que ha experimentado ya un gran avance a través de los proyectos piloto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y que durante este mandato deberá desplegar todos sus efectos.

Resulta evidente que la cuarta revolución industrial es ya una realidad, y la inversión en infraestructura y la innovación

(ODS 9 “Industria, Innovación e Infraestructura”) deben ser los motores del crecimiento y el desarrollo económico. Como no puede ser de otra forma, este proceso debe entenderse en un marco integrado, potenciando sinergias público-privadas, tal y como señala el ODS 17 “Alianzas para lograr los objetivos”, porque los ODS solo se pueden conseguir con asociaciones mundiales sólidas y cooperación.

Asimismo, la gobernanza multinivel representa un eje clave en la hoja de ruta de la Agenda 2030, de un modo especial en España, con una organización territorial compleja por la fuerte descentralización administrativa. Esto exige reforzar los instrumentos de coordinación y colaboración, y poner en valor el papel de las Diputaciones Provinciales ante el dimensionamiento de la planta local en Galicia.

Además, es necesario un mayor esfuerzo presupuestario por parte de las EELL para avanzar en los ODS o, dicho de otra forma, si se quiere avanzar en el cumplimiento de los objetivos hace falta una apuesta decidida por incrementar el gasto público municipal, dentro de los parámetros de sostenibilidad financiera. Una vía, pero no la única, es asegurar una mayor flexibilidad a las EELL en el uso de sus remanentes.

La consecución de los ODS a nivel local no es una tarea sencilla e inmediata y precisa del conocimiento experto, del que muchos ayuntamientos gallegos carecen. Resulta imprescindible diseñar y planificar; solo de esta forma se podrán alcanzar con éxito estos objetivos y contribuir también a la Agenda Local Urbana.

6. La necesidad de redefinir el papel de las diputaciones provinciales

El papel de las diputaciones provinciales, y otras entidades supramunicipales, con los municipios de menos de 20.000 habitantes, en particular, tras la reforma local del año 2013, presenta una especial relevancia para la garantía de los servicios públicos.

A partir de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local se atribuye a los entes provinciales nuevas funciones para este tipo de municipios, debido en buena medida, a su reducido tamaño poblacional en la mayoría de los casos. Entre otras se establece la posibilidad de prestar el servicio de recaudación tributaria, administración electrónica y contratación centralizada. Este ejercicio de colaboración va más allá, puesto que tras la reforma las diputaciones provinciales pueden desempeñar un papel mucho más activo en la elaboración y seguimiento de los planes económico-financieros o en la coordinación y desarrollo, junto a los gobiernos autonómicos, de los procesos de fusión municipal.

A modo de ejemplo, las diputaciones provinciales deben ayudar mucho más a los municipios de reducido tamaño poblacional en la gestión tributaria orientada a la aplicación de las TICs. En consecuencia, se hace

imprescindible una mayor introducción de los avances tecnológicos en todo el proceso y/o contar con una ayuda más intensa de las entidades provinciales para este tipo de municipios en un marco totalmente digitalizado.

Se podrían citar muchas más actividades que exigen el apoyo y/o la colaboración de las diputaciones provinciales. Al mismo tiempo se debería realizar un ejercicio de reflexión a partir de los resultados, no siempre tan positivos como se estimaban. Desde el punto de vista normativo desde Red Localis consideramos que el marco actual ofrece suficiente soporte para articular un apoyo y cooperación de las entidades provinciales para el mejor desarrollo de las competencias municipales y la prestación de los servicios básicos a la ciudadanía, pero en no pocas ocasiones hace falta voluntad política y deseos por colaborar/ayudar, elementos que si bien no se recogen en la normas, son claves para el desarrollo de

este ejercicio entre los ayuntamientos y diputaciones.

Sin perjuicio de lo anterior, es preciso recordar y extremar la vigilancia sobre las asociaciones de municipios de ámbito estatal o autonómico, algunas de las cuales, además de su natural función representativa, han asumido importantes funciones

como medios propios y/o centrales de contratación de las propias entidades locales. Su actividad en los últimos años es notable e incluso puede llegar a poner en cuestión, cuando no suplir de facto, el papel de las diputaciones provinciales o de otras entidades supramunicipales, además de su propia supervisión por los órganos fiscalizadores.

7. El mundo local ante la encrucijada de la despoblación

El V Congreso Red Localis: “[Retos y desafíos de los municipios de menor población](#)” celebrado en Santiago de Compostela en julio de 2023 tenía como eje central el problema de la despoblación a nivel municipal. Se trata de unos de los temas que más importancia tendrán a nivel local en los próximos años y un reto que hasta el momento y a pesar de las actuaciones llevadas a cabo no parece tener visos de una fácil y rápida solución, a pesar del planteamiento de una regulación adaptada, mediante un nuevo estatuto de los municipios de menor población, reforma legislativa que finalmente no vio la luz, y resulta imposible de predecir si la verá durante este mandato.

Desde Red Localis llevamos años demandando soluciones y proponiendo alternativas a un problema que ya no solo afecta a los municipios rurales, sino que se extiende a villas y pequeñas ciudades, que al igual que ha pasado con los pequeños municipios, cada vez son más conscientes no solo del profundo envejecimiento demográfico, sino también de la falta de población. El problema ha pasado de estar focalizado en cierto perfil de municipios a convertirse en algo general y parece que de naturaleza endémica. Es más, esta encrucijada demográfica parece ser mucho más problemática en el mundo local, puesto que el tamaño de la planta local en Galicia y en España es tan reducido, que este problema se magnifica.

Es cierto que desde los municipios afectados e incluso desde los organismos provinciales como “municipios de municipios” se han tratado de aplicar medidas para combatir este problema. Sin embargo, los resultados son escasos y cortoplacistas; además dada la necesidad de contar con recursos suficientes, son precisamente los pequeños ayuntamientos los que tienen los principales problemas para poder llevarlos a cabo. No es el momento de actuaciones de naturaleza individual, sino que hay que pensar a nivel global y diseñar actuaciones entre los tres niveles de administración para que esto funcione. En caso contrario, perderemos recursos y, sobre todo, un tiempo precioso, para corregir una tendencia que no parece frenarse.



El minifundismo en las actuaciones para combatir la despoblación debe abandonarse y optar por estrategias multinivel. Lo anterior es condición necesaria, pero no suficiente, puesto que se hace imprescindible la cooperación municipal mediante la concentración municipal, servicios compartidos y actividades conjuntas que posibiliten la prestación de servicios públicos de calidad a la ciudadanía con independencia de su lugar de residencia, resulta necesario abordar

nuevas fórmulas que permitan asumir este reto sin la creación de nuevas estructuras administrativas y garantizando la igualdad de derechos de la ciudadanía, con independencia de su lugar de residencia. Si no se actúa de esta forma, la población abandonará el municipio buscando otro que le ofrezca un servicio de calidad, lo que acrecentará aún más el problema de la despoblación.

8. Una verdadera reforma fiscal a nivel local

Desde Red Localis venimos demandando desde hace muchos años un cambio en el sistema fiscal local, especialmente en todo lo que rodea a los impuestos. Recientemente en la Nota 19 del Observatorio Red Localis insistíamos en introducir mejoras en la fiscalidad municipal.

Es evidente que el modelo fiscal de las corporaciones locales en España, aunque con algunos retoques en su mayor parte obligados por sentencias judiciales, apenas ha cambiado en las últimas cuatro décadas. Esta falta de interés por mejorar el sistema tributaria local no ha posibilitado abordar en profundidad su revisión, incluso contando con varios “libros blancos” para la reforma fiscal.

Si a esto unimos el minifundismo local en algunas CC. AA. (Galicia es un claro ejemplo de esta evidencia) el resultado es una merma en la capacidad potencial de captación de recursos. Los ayuntamientos plenamente conscientes de estas limitaciones vienen solicitando mejoras a las Administración General del Estado en materia de recursos propios, pero hasta el momento esto no se ha producido. La tan reclamada descentralización fiscal del mundo local lleva muchos años aparcada, sin visos de reforma, al menos a corto plazo.

Desde Red Localis queremos volver a demandar un cambio en la fiscalidad municipal, apostando por un nuevo modelo fiscal, donde además de seguir aplicándose (y pivotando) sobre los bienes inmuebles, se debe explorar otras vías, por ejemplo, gravar la renta individual y la actividad económica. No se puede perder de vista que una parte muy significativa de los bienes y servicios prestados por los ayuntamientos van dirigidos a personas concretas y/o son para garantizar servicios que inciden directamente sobre la actividad económica. Por lo tanto, es preciso garantizar capacidad fiscal que atienda a esta realidad.

Mientras no se produzca esta reforma resultaría conveniente abordar algunos retos sobre los cinco impuestos locales, a modo de primer intento que sea el punto de partida para una reforma de más calado, pero siempre sin perder de vista que es necesario realizar cambios muy importantes en la fiscalidad local. Las tres figuras impositivas

obligatorias: Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) e Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) pivotan sobre elementos diseñados por la Administración General del Estado, sobre todo las bases utilizadas como referencia para su aplicación; sin duda esto genera una recaudación fiscal condicionada por las directrices estatales.

Considerando la triada anterior de impuestos es evidente que el esfuerzo fiscal “obligatorio” no es el mismo a nivel municipal; esto genera una presión fiscal dispar incluso cuando se establecen estratos de municipios en función a la población. La existencia de tipos más reducidos que la media y mayores bonificaciones justifican este resultado; si realmente se quiere corregir este resultado, es inevitable abordar un ejercicio de acercar los tipos impositivos a la media nacional. Una segunda opción para considerar sería una mayor participación de los ayuntamientos en la actualización de los valores catastrales, que condicionan la recaudación generada en el IBI y en otros impuestos potestativos. Y una tercera pasaría por retomar en la ley básica la valoración colectiva obligatoria cada cierto tiempo (diez años, quizás, como era en su momento), para que los valores catastrales respondan más fielmente en cada momento a

la realidad y las fluctuaciones del mercado inmobiliario, incluso entre zonas del mismo municipio.

El IAE precisa, a todas luces, un nuevo diseño que posibilite un nuevo procedimiento de cálculo. El actual, pensado para un contexto que no es el actual, parece recordar al complejo sistema de estimación objetiva del IRPF. El futuro de este impuesto pasa por conseguir un IAE parecido al de Francia o Alemania, donde los ayuntamientos tienen la capacidad para gravar el capital físico de los negocios locales.

La reforma del IVTM debe pivotar evitando la movilidad de las bases tributarias y orientando su funcionamiento hacia un impuesto verde y no como ocurre actualmente, que la aplicación de bonificaciones potestativas por razones “ecológicas” genere diferencia de calado entre municipios. Algo distinto es optar por un impuesto “verde”, pero es que ahora no existe ni lo uno ni lo otro. En esta materia imponible es preciso coordinar las actuaciones con la tributación ambiental propia de las comunidades autónomas, así como con el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (impuesto de matriculación), en la línea apuntada por la Comisión de expertos sobre la revisión del modelo de financiación local en 2017.

Por lo que respecta al Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) no resulta una opción muy extendida, a pesar del potencial de recaudación de este tributo. Con relación al segundo impuesto potestativo, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obra (ICIO), es necesario un mayor esfuerzo de desarrollo legislativo que supere los escasos cuatro artículos actuales recogidos en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Con todo, desde Red Localis no podemos obviar las tensiones políticas que pueden condicionar un mayor uso de la capacidad tributaria propia de los ayuntamientos. El problema con el que nos encontramos es que se caiga en la generosidad mal entendida de aplicar tipos impositivos reducidos y/o importantes bonificaciones en los tres impuestos obligatorios: IBI, IAE

y IVTM y, además, no aplicar figuras impositivas potestativas. Sin embargo, contar con servicios públicos locales de calidad exige corresponsabilidad tributaria de la ciudadanía.

Finalmente, es preciso introducir mejoras en la gestión tributaria municipal. Los resultados obtenidos muestran síntomas evidentes de ineficacia recaudatoria al comparar los derechos reconocidos con la recaudación finalmente obtenida. Sin duda, esta mejora en la gestión fiscal reduciría la excesiva dependencia económica de los ayuntamientos gallegos de otras administraciones públicas, tal y como se ha señalado recientemente en la Nota 25 del Observatorio Municipal Gallego de Red Localis: [“El papel de las transferencias de otras administraciones públicas sobre las cuentas de los ayuntamientos gallegos”](#).

9. Gobernanza intermunicipal: más allá de los municipios

En España existe un número elevado de municipios, algunos de ellos con muy poca población que, al mismo tiempo se encuentran en zonas rurales, donde no abundan los recursos para financiar las políticas públicas, y que, tal y como hemos expuesto, se encuentran sometidas al reto de la despoblación, pero donde siguen existiendo necesidades que deben ser cubiertas, al residir una parte significativa de la población.

Desde Red Localis creemos en la necesidad de debatir sobre la necesidad de incrementar el tamaño de planta local o bien apostar por el desarrollo de entidades supra-municipales que puedan mejorar la prestación de servicios públicos, tal y como señalamos entre otros trabajos en el Documento 5/2016: “[Redimensionamiento de la planta local: Retos frente al minifundismo de Galicia](#)” o en varios de los capítulos del IV Informe Red Localis.

Una de las opciones que se baraja es la fusión de los municipios, en aras a conseguir entidades locales con mayor número de habitantes. Por lo general, aunque hay excepciones, aquellos ayuntamientos con más población tienen mayores bases tributarias, puesto que no solo aumenta el número de contribuyentes potenciales, sino que también lo hace la capacidad económica de los

residentes y, por lo tanto, su capacidad económica.

Por lo tanto, y en base a este argumento, sería necesario que la mayor parte de los municipios tuvieran un número mínimo de habitantes; desde luego esto no debiera ser aplicado a todos, puesto que como veremos a continuación la población es un elemento para considerar en este modelo, pero no se trata de estimar una regresión con una sola variable, sino que es un modelo multidimensional, que exige un análisis más profundo que la simple agregación de la población.

Además, este ejercicio no puede ser puramente económico, puesto que la geografía también influye notablemente, así como la sociología y como no, el ordenamiento jurídico. Se hace necesario un análisis integral y meditado sobre la conveniencia de



fusionar municipios. En consecuencia, desde Red Localis creemos que contar con municipios con mayor población se trata de una condición necesaria, pero no suficiente. Los estudios realizados no siempre permiten obtener resultados concluyentes, sino que parecen apuntar que la agregación de la población permite la generación de economías de escala, con la consiguiente reducción de la función de costes de servicios que se prestan desde los ayuntamientos.

El problema es determinar el número "mágico" de personas que haría eficiente la prestación de esa actividad. Se habla de contar con municipios entre 5.000 y 8.000 habitantes, pero esta cantidad no es fija ni tan siquiera para el mismo tipo de servicios, puesto que cuestiones como la orografía, el territorio que comprende el municipio o la dispersión poblacional afectan notablemente al coste final de la prestación, sin perjuicio de que parece haber una cierta unanimidad doctrinal e indicios normativos que determinan que el límite podría fijarse en 5.000 habitantes.

Tampoco se trata de crear macrociudades, sino ciudades económicamente sostenibles y respetuosas con los ODS, no olvidemos las ciudades de 15 minutos, en donde el ayuntamiento pueda prestar unos servicios públicos dignos y de calidad. Sin duda esto, junto con mejores oportunidades

laborales es lo que permitirá fijar y, posteriormente, aumentar la población de aquellos núcleos, en su mayor parte rurales, que de no hacer nada acabarán desapareciendo. Mirar para otro lado y pensar que este problema de atomización de la planta local se va a arreglar solo, no es una alternativa. La España "vacuada" es una realidad cada vez más presente y los poderes públicos tienen la obligación de encontrar soluciones.

En este modelo por mejorar el tamaño de la planta local, desde Red Localis queremos volver a señalar que las CC. AA. tienen un papel fundamental para combatir este inframunicipalismo. Son ellas las que deben liderar este proceso en sus respectivos territorios. Aunque los títulos competenciales sobre la planta local no son los mismos en cada autonomía, son las CC. AA. las que detentan la competencia exclusiva sobre los cambios de términos municipales y sobre la organización territorial. Sin duda, y hasta ahora así se ha hecho, desde el Gobierno central se pueden establecer incentivos financieros, presupuestarios y fiscales para incentivar la reorganización de la planta local. Sin embargo, los resultados obtenidos indican que las medidas aplicadas no resultan lo suficientemente atractivas para fomentar el proceso de fusión municipal. Los beneficios parece que no compensan a los costes.

Se podría pensar en otras alternativas, como la creación de mancomunidades, áreas metropolitanas o el establecimiento de servicios consorciados. El problema es que las dos primeras vías no han tenido tampoco el éxito que se esperaban. Es cierto que se han creado un número importante de mancomunidades, pero muchas de ellas apenas gestionan servicios y su funcionamiento precisa mejoras claras con relación a la transparencia. En cuanto a las áreas

metropolitanas han sido una experiencia fallida en muchas CC. AA. Los consorcios han tenido más suerte, pero estos acuerdos pueden suponer, en caso de un mal diseño, la creación de una nueva estructura que complica el funcionamiento de un servicio, generando precisamente un problema mayor que el que se pretendía evitar. En resumen, el problema sigue sin resolverse en un municipalismo cada vez más atomizado.

10. Mejorar el funcionamiento de las mancomunidades

La creación de mancomunidades de municipios ha sido una práctica muy extendida en aquellas autonomías con un número elevado de municipios con poca población; Galicia es un claro ejemplo de esta realidad. En efecto, el reducido número de habitantes en la planta local en estas regiones suele traducirse en problemas de escala para la correcta prestación y financiación de buena parte de los servicios que deben prestar los ayuntamientos.

La proliferación de mancomunidades en las últimas décadas (165 en 1978 y más de 1.000 en 2022) contrasta con la escasez de los trabajos académicos que estudian y evalúan su funcionamiento. En la nota 20 del Observatorio Municipal Gallego de la Red Localis: [“Elementos a mejorar en el funcionamiento de las mancomunidades intermunicipales en Galicia”](#) se señalaba que solo el 47% de las mancomunidades remitieron en plazo al Consello de Contas, máximo órgano fiscalizador en Galicia, sus cuentas para el ejercicio económico de 2019, un porcentaje que ascendería al 59% si se considera la totalidad de las remitidas”. Por lo tanto, casi 4 de cada 10 mancomunidades en Galicia no presentó sus cuentas, ni siquiera fuera de plazo. Además, este incumplimiento se convierte en algo recurrente en muchas mancomunidades.

Una de las razones más esgrimidas para que las mancomunidades no presenten sus cuentas es carecer de actividad o encontrarse en proceso de disolución. Sin embargo, tal y como responde el Consello de Contas, esto no es razón suficiente, puesto que los artículos 209 y 212 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales impone esta condición, con independencia de tener o no actividad o encontrarse en situación de disolución.

Otra cuestión que merece la máxima atención es la disponibilidad de información. Desde Red Localis hemos señalado que en la Oficina Virtual para la Coordinación con las Haciendas Locales para el ejercicio 2020 solo figuraba en el 2021 información económica de gastos e ingresos liquidados de 21 de las 36 mancomunidades en Galicia; atendiendo a esta

realidad, el grado del incumplimiento de las mancomunidades de municipios en Galicia sería del 41,6%.

Esta exigencia de transparencia debe ser mayor por la importante dependencia de discrecionalidad y/o "generosidad" de otras Administraciones Públicas para el funcionamiento de las mancomunidades, una cuestión que señalamos en la Nota 21 del Observatorio Municipal Gallego de la Red Localis: "[Rendición de cuentas por las](#)

[entidades locales gallegas ¿En qué podemos mejorar?](#)".

Finalmente, por pura racionalización y transparencia, en los casos que una mancomunidad no tenga actividad o haya incumplido sus obligaciones de rendición de cuentas, debería iniciarse o culminarse la disolución definitiva de dicha mancomunidad, así como la cancelación de su inscripción en el registro de entidades locales.

11. Transición ecológica

La configuración de las EELL como entidades de proximidad y prestadoras de servicios de variada índole, las convierte en agentes protagonistas de uno de los retos más relevantes para la sociedad en su conjunto como es la transición ecológica, que se presenta como proceso de transformación social, claramente conectado con la Agenda 2030, con el objetivo de avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible, en el marco de la cual siendo la transición energética para la mitigación del cambio climático una parte fundamental de su hoja de ruta.

El rediseño del territorio, la economía circular a través de la contratación pública, la movilidad, y la propia transición energética, se anclan claramente en el elenco de competencias locales.

Precisamente el Componente 1, PRTR, es el Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos. El objetivo fundamental de este componente es impulsar la descarbonización de la movilidad urbana, la mejora de la calidad del aire y de la calidad de vida en las ciudades, aprovechando las oportunidades económicas, sociales e industriales asociadas a esta transformación. Además, la Estrategia Española de Economía Circular (España Circular 2030) sienta las bases para impulsar un nuevo modelo de producción y consumo en el que el valor de

productos, materiales y recursos se mantengan en la economía durante el mayor tiempo posible, en la que se reduzcan al mínimo la generación de residuos y se aprovechen con el mayor alcance posible los que no se pueden evitar.

Complementando lo anterior, se encuentra el Objetivo Estratégico nº 4 de la Agenda Urbana Española “*Hacer una gestión sostenible de los recursos y favorecer la economía circular*”. Con ella se busca contribuir a la consecución de una economía sostenible, descarbonizada, eficiente en el uso de los recursos y competitiva. La citada Estrategia señala que, además de los problemas de eficiencia asociados al modelo de construcción tradicional, el sector ha de hacer frente a los retos derivados del modelo de aglomeración y desarrollo urbano y a

los problemas de eficiencia energética e infrutilización del parque de edificios existentes, tanto para usos residenciales como económicos. En este sentido, resulta necesario la regeneración de nuestros entornos urbanos consolidados y una rehabilitación profunda e integral de nuestro parque edificado, que mejore sus prestaciones, tanto en lo relativo a la seguridad como a la habitabilidad y la accesibilidad, con especial atención a los colectivos más vulnerables. Y es necesario, en cualquier caso, que la evaluación de impactos ambientales se realice mediante el análisis de todo el ciclo de vida para obtener una visión adecuada de la situación.

Además, las EELL se enfrentan a múltiples retos derivados de la transformación social, y aplicativos del marco normativo, como la futura normativa de movilidad sostenible, la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, que obliga a dotarse de normas que garanticen el cumplimiento de

las nuevas obligaciones relativas a la recogida y gestión de residuos.

Todo ello, con la mirada puesta en los objetivos de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética y las posibilidades que ofrece a las EELL, con el establecimiento de las zonas de bajas emisiones, obligatorias para Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes y territorios insulares antes de 2023, la adaptación de la flota municipal de vehículos, con la necesidad de dotar de recursos presupuestarios para la lucha contra el cambio climático. Igualmente, mediante el poder transformador de la contratación pública, con aspectos concretos, como la inclusión de la huella de carbono, o las cláusulas de carácter ambiental.

De este modo, las entidades que integran la administración local se erigen en agentes del cambio para contribuir a acelerar la transición ecológica y minimizando los daños derivados del cambio climático.

12. Conclusiones

Puede decirse que los retos que deben asumir los gobiernos locales durante los próximos 4 años son, en gran medida, coincidentes con los ya identificados por Red Localis en los dos mandatos anteriores (2015-2019 y 2019-2023), revisados en el contexto de la transición ecológica y la transformación digital, polos centrales del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, tras la crisis del Covid-19.

Esto no es óbice para señalar los importantes avances experimentados en el mundo local; más bien todo lo contrario, ya que esto quiere decir que estos desafíos son de naturaleza estructural y no dependen de la coyuntura; se trata por lo tanto de actuaciones de carácter estructural inherentes a la propia naturaleza del mundo local y, al mismo tiempo, de naturaleza crucial para el correcto desarrollo de las políticas públicas y la mejora de la calidad de los servicios locales a una ciudadanía que exige mayores dosis de transparencia y de rendición de cuentas.

Por ello, desde Red Localis se considera fundamental que los nuevos gobiernos locales sean conscientes de los principales retos a los que se enfrentan para el mandato 2023-2027. Esto permitirá avanzar en un modelo de administración abierta, cercana, innovadora, que sea capaz de enmarcar adecuadamente las políticas públicas municipales.

13. Diez recomendaciones para los gobiernos locales 2023-2027

1. Potenciar la implantación de los ODS mediante el proceso de identificación, implementación y su monitoreo en el nivel local para la Agenda 2030, para avanzar en el desarrollo sostenible.
2. Garantizar la seguridad de la ciudadanía en todas sus dimensiones: ciudadana, cibernética, y vial, gestionando los nuevos riesgos que se presentan, en particular, con los riesgos asociados a las nuevas tecnologías desde la óptica local.
3. Mejorar la planificación estratégica a nivel urbano como una de las soluciones frente a la despoblación y el reto demográfico.
4. Reorganizar el papel de las Diputaciones Provinciales y otras organizaciones supramunicipales con relación a los municipios de menos de 20.000 habitantes, de los que son aliadas naturales e insustituibles en numerosos ámbitos.
5. Reformar la fiscalidad local para garantizar mayores dosis de eficiencia y de adecuación de los tributos a la realidad local.
6. Potenciar el papel de los ayuntamientos emprendedores (Doing Business), como agentes dinamizadores de la economía y el empleo.
7. Una mayor profesionalización del mundo local para poder llevar a cabo el proceso de transformación en AAPP del S.XXI, en especial en el ámbito de la contratación pública.
8. Promover una mayor (y mejor) gobernanza intermunicipal aprovechando las oportunidades de colaboración y generación de alianzas, formales e informales, entre el Sector Público.
9. Mejorar el funcionamiento de las Mancomunidades, como entidades locales asociativas que permitan una mejor prestación de servicios públicos, salvo que sea inviable hacerlo.
10. Contribuir significativamente a la transición ecológica, a través de la contratación pública, pero también mediante el rediseño del territorio y la movilidad.

Documentos Red Localis

Documento 1/2015

[Claves para el gobierno local \(2015-2019\). Diez retos de futuro para la Administración Local](#)

Documento 2/2015

[Abriendo puertas y ventanas de los ayuntamientos gallegos. Más transparencia para un mejor gobierno local](#)

Documento 3/2016

[La fiscalidad local en Galicia Situación y retos](#)

Documento 4/2016

[El urbanismo como medio. Preámbulo de un cambio de paradigma tras la Ley do Solo de Galicia](#)

Documento 5/2016

[Redimensionamiento de la planta local: Retos frente al minifundismo](#)

Documento 6/2016

[Las peticiones del mundo local al nuevo ejecutivo autonómico gallego](#)

Documento 7/2017

[Los problemas presupuestarios de las Entidades Locales: ingresos y gastos](#)

Documento 8/2017

[Radiografía de la gestión de recursos humanos en los ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes: condicionamientos previos y propuestas de solución](#)

Documento 9/2018

[Un renovado control interno local](#)

Documento 10/2018

[Contratación pública \(Ley 9/2017\): Dificultades para implantar el nuevo modelo en el mundo local y propuestas de mejora](#)

Documento 11/2019

[Entidades locales inteligentes: la modernización de los ayuntamientos y diputaciones](#)

Documento 12/2019

[Retos de los gobiernos locales 2019-2023](#)

Documento 13/2019

[La remunicipalización de los servicios públicos locales. ¿Prestaciones públicas o privadas?](#)

Documento 14/2020

[La problemática de la despoblación rural y el reto demográfico ¿Qué se puede hacer desde el ámbito local?](#)

Documento 15/2020

[El papel de las Entidades Locales en la agenda 2030: propuestas para localización y consecución de los objetivos de desarrollo sostenible \(ODS\)](#)

Documento 16/2021

[Inteligencia Artificial y el control interno en el sector público local](#)

Documento 17/2022

[El futuro del empleo público local. Especial referencia a la temporalidad y acceso](#)

Documento 18/2022

[El impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana: el problema inacabable de la financiación municipal](#)



Facultade de Ciencias Empresariais e Turismo
Campus universitario As Lagoas, s/n.
Ourense 32004

Tel 988 36 87 25 - Fax 988 39 87 23

redlocalis@redlocalis.com

www.redlocalis.com