



ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO
Programa de Doctorado en Ciencias Sociales

Endeudamiento local y estabilidad presupuestaria.
Especial referencia a las alternativas al
endeudamiento.

Autor:

Maravillas I. Abadía Jover

Directores:

Dr. D. Jaime Sánchez-Vizcaíno Rodríguez

Dra. D^a. María Méndez Rocasolano

Murcia, marzo de 2020



UCAM

UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE MURCIA

ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO
Programa de Doctorado en Ciencias Sociales

Endeudamiento local y estabilidad presupuestaria.
Especial referencia a las alternativas al
endeudamiento.

Autor:

Maravillas I. Abadía Jover

Directores:

Dr. D. Jaime Sánchez-Vizcaíno Rodríguez

Dra. D^a. María Méndez Rocasolano

Murcia, marzo de 2020



UCAM

UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE MURCIA

AUTORIZACIÓN DEL DIRECTOR DE LA TESIS PARA SU PRESENTACIÓN

El Dr. D. Jaime Sánchez-Vizcaíno Rodríguez y la Dra. D^a. María Méndez Rocasolano como Directores de la Tesis Doctoral titulada “Endeudamiento local y estabilidad presupuestaria. Especial referencia a las alternativas al endeudamiento” realizada por D^a. Maravillas I. Abadía Jover en el Departamento de Ciencias Sociales, **autorizan su presentación a trámite** dado que reúne las condiciones necesarias para su defensa.

Lo que firmo, para dar cumplimiento a los Reales Decretos 99/2011, 1393/2007, 56/2005 y 778/98, en Murcia a 20 de marzo de 2020.

ENDEUDAMIENTO LOCAL Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. ESPECIAL REFERENCIA A LAS ALTERNATIVAS AL ENDEUDAMIENTO.

RESUMEN

El endeudamiento de las Administraciones Públicas ocupa en la actualidad una posición relevante en el ámbito de estudio de la Hacienda Pública, debido esencialmente a la situación de crisis económica y a las necesidades financieras públicas. El gasto local impropio financiado en buena medida con recursos ajenos, ha conllevado a un aumento de la deuda local. En la actualidad, la expansión natural de los servicios públicos municipales es insostenible y de proseguir esta tendencia las Corporaciones locales se enfrentarán de nuevo a situaciones de insuficiencia financiera aún más complicadas.

En este orden de cosas, dada la necesidad de las Entidades locales de prestar dichos servicios públicos y ante la situación de insuficiencia financiera de sus haciendas, ha sido el interés por estudiar el endeudamiento de las Administraciones Públicas, tratando de establecer las principales variantes que afectan al endeudamiento, constatando con datos empíricos la realidad existente y planteando las posibles alternativas al endeudamiento, en aras al cumplimiento de la obligación fundamental de cualquier Administración, como es la de satisfacer las necesidades de sus ciudadanos.

PALABRAS CLAVE

Endeudamiento, estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, deuda pública, fuentes de financiación.

ABSTRACT

The indebtedness of Public Administrations currently occupies a relevant position in the field of study of the Public Treasury, due essentially to the situation of economic crisis and public financial needs. Improper local spending, financed largely with outside resources, has led to an increase in local debt. Currently, the natural expansion of municipal public services is unsustainable and if this trend continues, local Corporations will again face situations of even more complicated financial insufficiency.

In this order of things, given the need of local entities to provide such public services and in the face of the financial insufficiency of their haciendas, has been the interest to study the indebtedness of the Public Administrations, trying to establish the main variants that affect to indebtedness, confirming with empirical data the existing reality and proposing the possible alternatives to indebtedness, in order to fulfill the fundamental obligation of any Administration, such as satisfying the needs of its citizens.

KEYWORDS

Indebtedness, budgetary stability, financial sustainability, public debt, sources of financing.

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quiero agradecer su tiempo y trabajo a mis directores de tesis, la Dra. Dña. María Méndez Rocasolano y el Dr. D. Jaime Sánchez-Vizcaíno Rodríguez; y a mi tutor, el Dr. D. Gonzalo Wandosell Fernández de Bobadilla, que tanto se han interesado por este tema de estudio y me han entregado su apoyo y dedicación con infinita constancia. Gracias por las sugerencias y recomendaciones, sin las cuales, esta tesis no podría haberse realizado.

Especialmente valioso para mí ha sido el gran apoyo recibido de mis padres ya que con su ejemplo siempre me han ayudado a ser perseverante y me han dado la libertad de equivocarme constantemente.

Gracias a mi gran amigo Ignacio Salinas porque cuando creí que tiraba la toalla él me ayudó con el último empujón y me dio alas para terminar este trabajo. Siempre fuiste mi ejemplo de constancia y de responsabilidad, así como de trabajo bien hecho.

Quiero también expresar mi más sincero agradecimiento a Joaquín Buendía por su importante aporte y participación final en el desarrollo de esta tesis. Estoy eternamente agradecida por su generosidad, siempre atento y dispuesto a enzarzarse en proyectos apasionantes.

No ha sido sencillo el camino hasta ahora, pero gracias a Juan, Francisco a su inmensa bondad y apoyo, lo complicado de lograr esta meta, se ha notado menos. Gracias por su mente prodigiosa, su capacidad de esfuerzo y su buen criterio

Por último, quisiera expresar mi más profundo agradecimiento a todas las personas cercanas a mí, aquéllas que se han entregado a mí con infinita paciencia y me han dado útiles consejos, particularmente, Alejandro, Trino, Esther, y especialmente, a Daniel, mi marido, por aguantar con cariño mis continuas dudas. Y como no, a los tesoros de mi vida, mis niñas, mis hijas Mara y Daniela. Lamento profundamente haberos restado tiempo, si el tiempo es oro, el de la familia es el de más quilates.

«Cuando las deudas no se pagan porque no se puede, lo mejor es no hablar de ellas y barajar».

Camilo José Cela.

«El dinero está ahí, sólo cambian los bolsillos».

Gertrude Stein (1874-1946).

«Sólo hay dos medios de pagar las deudas, por el trabajo y por el ahorro».

Thomas Carlyle (1795-1881).

ÍNDICE

| | |
|---|------------|
| ÍNDICE DE CUADROS..... | 19 |
| ÍNDICE DE GRÁFICOS..... | 21 |
| INTRODUCCIÓN..... | 25 |
| CAPÍTULO 1..... | 41 |
| CAPÍTULO 1. EL ENDEUDAMIENTO LOCAL. ANÁLISIS ECONÓMICO EN EL CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL. | 43 |
| 1.1. INTRODUCCIÓN..... | 43 |
| 1.2. EL ENDEUDAMIENTO DE ESPAÑA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL. | 68 |
| 1.3. LA DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS..... | 81 |
| 1.4. LA DEUDA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS. | 98 |
| 1.5. EL ENDEUDAMIENTO DEL ESTADO. | 103 |
| 1.6. EL ENDEUDAMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. | 109 |
| 1.7. EL ENDEUDAMIENTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES. | 118 |
| 1.7.1. El endeudamiento local en su contexto presupuestario. Principales indicadores..... | 127 |
| CAPÍTULO 2..... | 173 |
| CAPÍTULO 2. NORMATIVA APLICABLE EN MATERIA DE ENDEUDAMIENTO LOCAL COMO ELEMENTO DISUASORIO..... | 175 |
| 2.1. INTRODUCCIÓN..... | 175 |
| 2.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ENDEUDAMIENTO LOCAL. | 179 |
| 2.3. LA REGULACIÓN NORMATIVA DEL CRÉDITO LOCAL. | 197 |
| 2.3.1. El ámbito subjetivo y objetivo del endeudamiento..... | 201 |
| 2.3.2. La finalidad de las operaciones de crédito a corto y largo plazo..... | 202 |
| 2.3.3. Los instrumentos y garantías reales y financieras..... | 204 |
| 2.4. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONCERTACIÓN DE OPERACIONES DE CRÉDITO. | 213 |
| 2.5. COMPETENCIA PARA LA CONCERTACIÓN DE OPERACIONES DE CRÉDITO. | 214 |

| | |
|--|------------|
| 2.6. LIMITACIONES A LA CONCERTACIÓN DE OPERACIONES DE CRÉDITO. | 216 |
| 2.6.1. Inclusión de las operaciones de crédito en el presupuesto aprobado | 217 |
| 2.6.2. Informe previo de intervención | 220 |
| 2.6.3. Especial referencia a las operaciones de crédito a corto plazo | 220 |
| 2.6.4. Régimen de autorizaciones para la concertación de operaciones de crédito a largo plazo | 225 |
| 2.6.5. Límites máximos | 244 |
| 2.6.6. Información al Ministerio de Hacienda y Central de Información de Riesgo | 247 |
| CAPÍTULO 3 | 285 |
| 3.1. INTRODUCCIÓN..... | 287 |
| 3.2. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL REAL DECRETO-LEY 5/2009, DE 24 DE ABRIL, DE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS Y URGENTES PARA FACILITAR A LAS ENTIDADES LOCALES EL SANEAMIENTO DE DEUDAS PENDIENTES DE PAGO CON EMPRESAS Y AUTÓNOMOS. | 287 |
| 3.3. EL REAL DECRETO LEY 8/2010, DE 20 DE MAYO, POR EL QUE SE ADOPTAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA LA REDUCCIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO | 290 |
| 3.4. LA LEY 15/2010, DE 5 DE JULIO, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 3/2004, DE 29 DE DICIEMBRE, POR LA QUE SE ESTABLECEN MEDIDAS DE LUCHA CONTRA LA MOROSIDAD EN LAS OPERACIONES COMERCIALES Y LA MEDIDA CAUTELAR DE PAGO INMEDIATO DE LA DEUDA. | 296 |
| 3.5. LA LEY 2/2011, DE 4 DE ENERO, DE ECONOMÍA SOSTENIBLE..... | 302 |
| 3.6. EL REAL DECRETO LEY 8/2011, DE 1 DE JULIO, DE MEDIDAS DE APOYO A LOS DEUDORES HIPOTECARIOS, DE CONTROL DEL GASTO PÚBLICO Y CANCELACIÓN DE DEUDAS CON EMPRESAS Y AUTÓNOMOS CONTRAÍDAS POR LAS ENTIDADES LOCALES, DE FOMENTO DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL E IMPULSO DE LA REHABILITACIÓN Y DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA..... | 304 |
| 3.7. EL REAL DECRETO-LEY 20/2011, DE 30 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA PRESUPUESTARIA, TRIBUTARIA Y FINANCIERA PARA LA CORRECCIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO..... | 310 |
| 3.8. EL REAL DECRETO-LEY 4/2012, DE 24 DE FEBRERO, POR EL QUE SE DETERMINAN OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN Y PROCEDIMIENTOS NECESARIOS PARA | |

| | |
|--|------------|
| ESTABLECER UN MECANISMO DE FINANCIACIÓN PARA EL PAGO A LOS PROVEEDORES DE LAS ENTIDADES LOCALES. | 315 |
| 3.9. EL REAL DECRETO-LEY 6/2012, DE 9 DE MARZO, DE MEDIDAS URGENTES DE PROTECCIÓN DE DEUDORES HIPOTECARIOS SIN RECURSOS. | 331 |
| 3.10. EL REAL DECRETO-LEY 7/2012, DE 9 DE MARZO, POR EL QUE SE CREA EL FONDO PARA LA FINANCIACIÓN DE LOS PAGOS A PROVEEDORES. | 334 |
| 3.11. EL REAL DECRETO-LEY 4/2013, DE 22 DE FEBRERO, DE MEDIDAS DE APOYO AL EMPRENDEDOR Y DE ESTÍMULO DEL CRECIMIENTO Y DE LA CREACIÓN DE EMPLEO. | 343 |
| 3.12. EL REAL DECRETO-LEY 8/2013, DE 28 DE JUNIO, DE MEDIDAS URGENTES CONTRA LA MOROSIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE APOYO A ENTIDADES LOCALES CON PROBLEMAS FINANCIEROS. | 346 |
| 3.13. LA LEY 11/2013, DE 26 DE JULIO, DE MEDIDAS DE APOYO AL EMPRENDEDOR Y DE ESTÍMULO DEL CRECIMIENTO Y DE LA CREACIÓN DE EMPLEO..... | 352 |
| 3.14. LA LEY ORGÁNICA 9/2013, DE 20 DE DICIEMBRE, DE CONTROL DE LA DEUDA COMERCIAL EN EL SECTOR PÚBLICO. | 360 |
| 3.15. ORDEN PRE/2407/2013, DE 23 DE DICIEMBRE, POR LA QUE SE PUBLICAN LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS OPERACIONES DE PRÉSTAMO A SUSCRIBIR CON ENTIDADES LOCALES PREVISTAS EN LA TERCERA FASE DEL FONDO PARA LA FINANCIACIÓN DE LOS PAGOS A PROVEEDORES | 363 |
| 3.16. RESOLUCIÓN DE 13 DE MAYO DE 2014, DE LA SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL..... | 367 |
| 3.17. ORDEN PRE/966/2014, DE 10 DE JUNIO, POR LA QUE SE PUBLICAN LAS CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LAS OPERACIONES DE ENDEUDAMIENTO SUSCRITAS CON CARGO AL MECANISMO DE FINANCIACIÓN PARA EL PAGO A LOS PROVEEDORES DE LAS ENTIDADES LOCALES. | 371 |
| 3.18. REGULACIÓN ACTUAL DEL ENDEUDAMIENTO DE LAS ENTIDADES LOCALES | 374 |
| 3.18.1. Endeudamiento a corto plazo..... | 375 |
| 3.18.2. Endeudamiento a largo plazo..... | 377 |
| CAPÍTULO 4..... | 385 |
| 4.1. INTRODUCCIÓN..... | 387 |
| 4.2. PRINCIPALES CONTENIDOS DE LA LEY 18/2001, DE 12 DE DICIEMBRE, GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA | 403 |

| | |
|---|------------|
| 4.3. NOVEDADES INTRODUCIDAS POR EL REAL DECRETO 1463/2007, DE 2 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE DESARROLLO DE LA LEY 18/2001, DE 12 DE DICIEMBRE, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, EN SU APLICACIÓN A LAS ENTIDADES LOCALES..... | 413 |
| 4.4. LA LEY ORGÁNICA 1/2012, DE 3 DE ABRIL, POR LA QUE SE EXCLUYE DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL DE LA LEY ORGÁNICA 3/2006, DE 26 DE MAYO, DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA 5/2001, DE 13 DE DICIEMBRE, COMPLEMENTARIA DE LA LEY GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, A DETERMINADOS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN..... | 427 |
| 4.5. LA LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA. | 436 |
| CAPÍTULO 5..... | 495 |
| 5.1. INTRODUCCIÓN..... | 497 |
| 5.2. ALTERNATIVA 1: INCREMENTO DE LA PRESIÓN FISCAL. | 500 |
| 5.3. ALTERNATIVA 2: ELIMINAR DETERMINADOS SERVICIOS..... | 518 |
| 5.4. ALTERNATIVA 3: SOCIEDADES MERCANTILES..... | 528 |
| 5.5. ALTERNATIVA 4: SOCIEDAD OPERADORA QUE PRESTE EL SERVICIO. | 534 |
| 5.6. ALTERNATIVA 5: CONCESIÓN DE OBRA Y SERVICIO. | 535 |
| 5.7. ALTERNATIVA 6: EL ARRENDAMIENTO. LEASING, RENTING Y CONFIRMING. | 538 |
| 5.8. ALTERNATIVA 7: FACTORING. | 551 |
| 5.9. ALTERNATIVA 8: TITULIZACIÓN..... | 558 |
| 5.10. ALTERNATIVA 9: LA SOLUCIÓN DIGITAL. | 562 |
| 5.11. ALTERNATIVA 10: LEGALIZACIÓN DE INFRACCIONES URBANÍSTICAS..... | 568 |
| 5.12. ALTERNATIVA 11: LA CONTRATACIÓN PÚBLICO-PRIVADA. EL PROJECT FINANCE. | 569 |
| 5.13. ALTERNATIVA 12: REDUCCIÓN DE LA FACTURACIÓN DE LOS CONTRATOS..... | 577 |
| 5.14. ALTERNATIVA 13: MEDIDAS EN RELACIÓN AL PERSONAL..... | 582 |
| 5.15. ALTERNATIVA 14: MANCOMUNIDADES, ÁREAS METROPOLITANAS Y CONSORCIOS. | 592 |
| CONCLUSIONES..... | 605 |

| | |
|--------------------------|------------|
| BIBLIOGRAFÍA..... | 637 |
|--------------------------|------------|

ÍNDICE DE CUADROS.

| | |
|---|-----|
| CUADRO 1.- Evolución del déficit como porcentaje del PIB. Años 2004-2011..... | 67 |
| CUADRO 2.- Deuda bruta nominal consolidada de las Administraciones Públicas. Porcentaje del PIB. Años 2001-2008..... | 70 |
| CUADRO 3.- Deuda pública. Porcentaje del PIB. Años 2009-2012..... | 71 |
| CUADRO 4. Deuda de las Administraciones Públicas. Millones de euros. Años 2004-2013..... | 83 |
| CUADRO 5.- Deuda en circulación de las Administraciones Públicas. Distribución institucional. Porcentaje del PIB. Años 2004-2018..... | 89 |
| CUADRO 6.- Deuda en circulación de las Administraciones Públicas. Distribución institucional. Millones de euros. Años 2004-2018..... | 93 |
| CUADRO 7.- Deuda de las Administraciones Públicas por instrumentos. Millones de euros. Años 2004-2018..... | 97 |
| CUADRO 8.- Deuda de las empresas públicas. Millones de euros. Años 2004-2018. | 99 |
| CUADRO 9.- Deuda de las empresas públicas. Porcentaje del PIB. Años 2004- 2018. | 102 |
| CUADRO 10.- Deuda del Estado: Empresas públicas y Administración central. Años 2004-2013..... | 108 |
| CUADRO 11. Deuda por Comunidades Autónomas. Ratio deuda/PIB. Años 2004- 2012..... | 116 |
| CUADRO 12.- Deuda de las empresas públicas por Comunidades Autónomas. Ratio deuda/PIB. Años 2004-2012..... | 117 |
| CUADRO 13. Deuda en circulación de las corporaciones locales y de las empresas públicas. Años 2004-2013..... | 121 |
| CUADRO 14.- Liquidación de los presupuestos de las entidades locales. Ingresos. Total nacional. Miles de euros. Año 2018..... | 130 |
| CUADRO 15.- Liquidación de los presupuestos de las entidades locales. Gastos. Total nacional. Miles de euros. Año 2018..... | 132 |
| CUADRO 16.- Activos y pasivos financieros de las entidades locales. Presupuesto de ingresos. Total nacional. Miles de euros y porcentajes. Año 2012..... | 134 |

| | |
|---|-----|
| CUADRO 17. Activos y pasivos financieros de las entidades locales. Presupuesto de gastos. Total nacional. Miles de euros y porcentajes. Año 2012 | 137 |
| CUADRO 18.- Ahorro bruto y ahorro neto de las Haciendas locales. Miles de euros. Años 2004-2010..... | 149 |
| CUADRO 19.- Capacidad (+) de financiación/necesidad (-) de financiación de las Administraciones Públicas. Porcentaje del PIB. Años 2010-2012..... | 152 |
| CUADRO 20.- Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de las corporaciones locales, según el Protocolo de Déficit Excesivo. Años 2004-2011..... | 152 |
| CUADRO 21.- Endeudamiento neto de las entidades locales. Miles de euros. Años 2004-2010..... | 158 |
| CUADRO 22.- Deuda viva de las entidades locales. Miles de euros y porcentajes. 31/12/2018..... | 164 |
| CUADRO 23.- Evolución de la presión fiscal en España. Años 2004-2018..... | 507 |
| CUADRO 23.bis Comparativa presión fiscal. Año 2018. | 509 |
| CUADRO 24.- Recaudación. Miles de euros. Años 2004-2011. | 513 |
| CUADRO 25.- Liquidación de presupuestos de las entidades locales. Gastos en bienes corrientes y servicios y endeudamiento. Miles de euros. Años 2004-2012. | 526 |
| CUADRO 25.bis Liquidación de presupuestos de las entidades locales. Gastos en bienes corrientes y servicios y endeudamiento. Miles de euros. Años 2015-2017. | 527 |
| CUADRO 26.- Proyección de la reducción del capítulo dos en el capítulo nueve. Porcentajes. | 529 |
| CUADRO 27. Liquidación de los presupuestos de las entidades locales. Evolución del arrendamiento. Miles de euros. Años 2004-2012. | 546 |
| CUADRO 28.- Liquidación de Presupuestos de entidades locales. Gastos de personal y endeudamiento. Miles de euros y porcentajes. Años 2004-2012..... | 595 |
| CUADRO 29. Proyección de la reducción de los gastos de personal y el endeudamiento. Porcentajes. Año 2011. | 598 |
| CUADRO 30.- Impacto económico de la reforma para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Millones de euros. Años 2013-2015. | 608 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| Gráfico 1.- Evolución del déficit como porcentaje del PIB. Años 2004-2011..... | 67 |
| Gráfico 2.- Evolución del déficit como porcentaje del PIB. Países europeos. Años 2004-2011..... | 69 |
| Gráfico 3.- Evolución de la deuda/PIB en las Administraciones Públicas. Porcentaje del PIB. Años 2004-2012..... | 91 |
| Gráfico 4.- Composición de la deuda en circulación de las Administraciones Públicas. Porcentajes. Años 2004-2012..... | 95 |
| Gráfico 5. Deuda del Estado en circulación. Miles de millones. Años 2005-2019. | 106 |
| Gráfico 6.- Ahorro neto de las Haciendas locales. Años 2004-2010. | 150 |
| Gráfico 7. Capacidad/necesidad de financiación de las corporaciones locales. Millones de euros. Años 2004-2011. | 153 |
| Gráfico 7.bis. Saldo no financiero 2014 a 2016..... | 155 |
| Gráfico 8. Análisis de los pasivos financieros. Miles de euros. Años 2004-2010.. | 159 |
| Gráfico 9.- Participación de los impuestos locales sobre el total. Porcentajes. Años 2004-2011. | 516 |
| Gráfico 9.bis Ingreso corriente de los Municipios por tipo de régimen local y capítulos de ingreso. Datos 2017..... | 516 |

SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

| | |
|---------------|---|
| ART | Artículo. |
| CCAA | Comunidades Autónomas. |
| CCLL | Corporaciones Locales. |
| CIR | Central de Información de Riesgo. |
| CIRBE | Central de Información de Riesgos del Banco de España. |
| CTR | Contribución Territorial Rústica. |
| CTU | Contribución Territorial Urbana. |
| EELL | Entidades Locales. |
| IAE | Impuesto sobre Actividades Económicas. |
| IBI | Impuesto sobre Bienes Inmuebles. |
| ICAL | Instrucción de Contabilidad para la Administración Local. |
| ICIO | Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras. |
| ICO | Instituto de Crédito Oficial. |
| IESPL | Inventario de Entes del Sector Público Local. |
| IIVTNU | Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. |
| IRPF | Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. |
| IVTM | Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. |

| | |
|---------------|--|
| LGEP | Ley General de Estabilidad Presupuestaria. |
| LRBRL | Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local. |
| LRHL | Ley Reguladora de las Haciendas Locales. |
| PDE | Protocolo de Déficit Excesivo. |
| PIB | Producto Interior Bruto. |
| PIE | Participación en los Ingresos del Estado. |
| PPP | Publish Private Partnership. |
| PYMES | Pequeñas y Medianas Empresas. |
| RAE | Real Academia Española. |
| SAECA | Sociedad Anónima Estatal de Caución Agraria. |
| SAREB | Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria |
| SEC | Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. |
| TAE | Tasa Anual Equivalente. |
| TIC | Tecnologías de la Información y la Comunicación. |
| TIR | Tasa Interna de Rentabilidad. |
| TRLRHL | Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. |
| UE | Unión Europea |
| VAN | Valor Actual Neto. |

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

El endeudamiento de las Administraciones Públicas ocupa en la actualidad una posición que se nos plantea de interés en el ámbito de estudio de la Hacienda pública, debido, esencialmente, a la situación de crisis económica que hemos atravesado, fundamentalmente en el periodo de 2008 a 2017, cuyos términos se mantienen en la actualidad, pero también a las necesidades financieras públicas en la lógica de las competencias actuales. Por ello, en los últimos tiempos, el endeudamiento constituye uno de los temas más preocupantes en el ámbito local, habida cuenta que muchos municipios tienen que acudir a esta vía, ante la insuficiencia financiera¹ que acucia a las Haciendas locales, para satisfacer las necesidades de sus vecinos.

¹ El principio de suficiencia financiera viene plasmado en la Carta Magna española en el artículo 142, según el cual: «*Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas*». No obstante, es más una aspiración que una realidad, ya que hoy en día es preciso formular planes de estabilidad para que las entidades locales alcancen el anhelado superávit o déficit cero. El fin de tesorería cero implica buscar la constante sincronización de las corrientes de cobros y pagos en fecha valor.

No es menos cierto, que realicemos una reflexión sobre la realidad que se encubre bajo los parámetros de nuestra Hacienda Local.

En realidad, existe una distorsión entre el planteamiento que las exigencias de la realidad social formulan en relación a los ayuntamientos y la respuesta que estos pueden dar atendiendo a su capacidad económica. El ejercicio de la autonomía local se limita en la medida en que el nivel de prestación de servicios públicos municipales se sostiene sobre un edificio que se ha construido hace cuarenta años, alejándose del principio constitucional de suficiencia financiera consagrado en el artículo 142 y limitando la capacidad de respuesta a esas necesidades que plantea la ciudadanía.

Las entidades locales se ven compelidas, en aras del cumplimiento del principio de subsidiaridad y en el marco del Estado social -consagrado en el artículo 1 de nuestra Carta Magna², a prestar un amplio número de servicios públicos que son reclamados por la población, al ser la organización más

² El artículo 1.1 de la Constitución Española dispone: *«España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político».*

próxima al ciudadano³. En algunos casos, estos servicios prestados por las entidades locales constituyen servicios que se alejan de los propios o los delegados, esto es, de titularidad de otras Administraciones Públicas.

El gasto local, que no se atribuye explícitamente al ámbito competencial local diseñado en la normativa reguladora de las Entidades Locales, financiado principalmente con recursos ajenos, ha implicado un aumento de la deuda local. Al respecto, es preciso considerar que hay estudios, como el de TRÁNCHEZ MARTÍN, J.M., que defienden que el gasto no obligatorio asciende al 30 por cien del gasto corriente municipal⁴. En la actualidad, la expansión natural de los servicios impropios es insostenible y de proseguir esta tendencia, las corporaciones

³ El artículo 5 del Tratado de la Unión Europea recoge el principio de subsidiariedad conjuntamente con los principios de atribución y de proporcionalidad. Además, el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad define la aplicación del principio de subsidiariedad. Se ha de entender que el principio de subsidiariedad pretende determinar el nivel de intervención más pertinente en los ámbitos de las competencias compartidas entre la UE y los países de la UE. De modo que la UE solo puede intervenir cuando su actuación sea más eficaz que la de los países de la UE a escala nacional o local.

⁴ Cfr. TRÁNCHEZ MARTÍN, J.M. «Los gastos no obligatorios en los municipios de Madrid, Cataluña y Andalucía», *Documento* n.º 25/11, Instituto de Estudios Fiscales, 2011, p. 1-60.

locales se enfrentarán de nuevo a situaciones de insuficiencia financiera aún más complicadas.

La tentativa de contener el gasto en servicios impropios que tuvo que afrontar el legislador a través de la última reforma de trascendencia en el ámbito local con la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en la que se limitó la posibilidad de asumir dichos servicios por las entidades locales, tampoco ha servido para reducir la gestión municipal⁵.

Son pues, los vecinos, los que están pagando con impuestos municipales la prestación de servicios que debían ofrecer otras Administraciones con su propia financiación. El crecimiento de la oferta de servicios impropios desde la esfera municipal está desnaturalizando el diseño de la Hacienda local,

⁵ Los servicios municipales se habrán de encajar, necesariamente, en el ámbito competencial propio de las mismas, de acuerdo con lo detallado en el artículo 85 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en la que debemos distinguir la clasificación que se realiza con la reforma operada por la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en la que distinguimos entre competencias propias, atribuidas por delegación e impropias. Una visión interesante del fenómeno se realiza en JIMENEZ ASENSIO, R. "Competencias municipales y gestión de servicios: estado de la cuestión", Anuario aragonés del gobierno local, n.º. 9, 2017, p. 219-246.

por cuanto no está concebida ni capacitada para financiar servicios que, en principio, no son de su competencia, lo cual acarrea un aumento del endeudamiento local. Esta situación se ha intentado resolver, como decimos, con la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, con desiguales resultados y graves problemas para las entidades locales⁶.

Si bien las cifras consolidadas no son representativas, pues lo local exige un análisis mucho más desagregado, es posible asegurar que la mayoría de las corporaciones locales podrían estar actualmente en el límite máximo posible de endeudamiento. A ello se añade, la perspectiva de posibles futuras subidas del tipo de interés que introduce un factor adicional de riesgo en situaciones de alto apalancamiento financiero.

En esta situación de clara necesidad de recursos locales, y dado que la imposición local está ligada en buena medida al sector inmobiliario, una desaceleración importante de éste, como ha sucedido, exige un ajuste severo del gasto local. En efecto, el elevado endeudamiento, unido a las restricciones del

⁶ Cfr. JIMENEZ ASENSIO, R. "Competencias municipales "disponibles": régimen jurídico y algunos problemas pendientes", *La Administración al día (INAP)*, 23 diciembre 2014, p. 1-13, [en línea], <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1504330>.

destino y cuantía de los recursos urbanísticos, limita las posibilidades de expansión del gasto local, tanto para los gastos corrientes como para los gastos de inversión, especialmente de los primeros. Ante estas perspectivas, parece conveniente dotar de mayores recursos al sistema de financiación local, puesto que es éste nivel, el local, el más directo para los ciudadanos. De este modo, no sólo es necesaria una nueva reestructuración de las competencias municipales, sino también será igualmente necesaria una mayor definición del catálogo de servicios públicos que debe prestar el municipio.

En este contexto, BASTIDA ALBALADEJO, F. y BENITO LÓPEZ, B., analizando el endeudamiento en los Ayuntamientos entienden que las entidades locales han alcanzado límites de endeudamiento considerados, en ocasiones, excesivos⁷ y, consecuencia de ello, ha sido el interés por estudiar el endeudamiento de las Administraciones Públicas, tratando de establecer las principales variables que afectan al endeudamiento, constatando con datos empíricos la realidad existente y planteando las posibles alternativas al endeudamiento (extremos a los que nos referiremos más adelante) en aras al cumplimiento de la obligación fundamental

⁷ Cfr. BASTIDA ALBALADEJO, F. y BENITO LÓPEZ, B. «Análisis del endeudamiento en los Ayuntamientos: Un estudio empírico», *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, n.º 126, 2005, p. 613-636.

de cualquier Administración, como es la de satisfacer las necesidades de sus ciudadanos.

La necesidad de recursos financieros se puede acometer a través de los tributos, tal y como hemos comentado anteriormente, si bien otra de las posibilidades de financiación por parte de la Administración local consiste en acudir al endeudamiento concertando operaciones de crédito, obviando o complementando, por tanto, la vía tributaria como forma de financiación, pues actualmente el problema más preocupante de los Ayuntamientos estriba en su falta de liquidez.

A pesar de reconocer que el recurso al endeudamiento se habría de concentrar en la financiación de inversiones, tal como describe la normativa aplicable, lo cierto es que se permite su utilización para la financiación cuando se trate de gastos declarados necesarios o urgentes o cuando se trate de corregir un remanente de tesorería negativo, con lo cual las posibilidades teóricas de su utilización podrán extenderse para afrontar situaciones comprometidas, como las que podrán surgir en un momento de crisis como el que nos acompaña en la actualidad.

Para llevar a cabo operaciones de endeudamiento es necesaria una regulación legal y, en la actualidad, los Ayuntamientos españoles se encuentran inmersos en un periodo

de cambios normativos sustanciales, motivados fundamentalmente, por los efectos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, o por la reforma de la financiación local, todo lo cual plantea un nuevo contexto diseñado por un complejo escenario normativo, que parece orientar a disuadir al decisor local a la hora de recurrir a esta fuente de financiación, y aconsejan realizar un balance de la situación en la que se encuentra la Hacienda municipal y, especialmente del endeudamiento, su marco regulatorio y las opciones al mismo.

Somos conscientes de la existencia de multitud de trabajos que analizan el endeudamiento local, tanto previos a la crisis como posteriores a la misma. No obstante, la presente tesis doctoral responde a la necesidad de profundizar en la multitud de cambios normativos importantes producidos en esta materia desde una perspectiva global, teniendo en cuenta todas y cada una de las últimas normas que han incidido en esta materia y de este modo analizar posibles alternativas con el fin de evitar el recurso al crédito.

Nuestro objetivo es, por tanto, profundizar en el análisis jurídico y económico del endeudamiento, pues normalmente se aborda o bien desde una perspectiva normativa o bien analizando exclusivamente los aspectos jurídicos. Para ello, tras el estudio de las principales magnitudes relacionadas con el

endeudamiento y la deuda, analizamos todas las normas que afectan directa o indirectamente al endeudamiento de los municipios españoles, ya que éstas son abundantes en los últimos años de crisis económica. Este hecho llamó nuestra atención hasta el punto de merecer la justificación de un trabajo de investigación en forma de tesis y es por lo que se presenta la regulación del crédito local antes y después de la crisis.

El objetivo planteado con la tesis en el estudio realizado es demostrar la viabilidad en nuestra realidad social de investigar desde la perspectiva práctica – teórica, medidas alternativas que puedan presentarse como viables para afrontar, en el actual marco normativo, una situación de crisis económica, en la medida en que el recurso al endeudamiento local, con una regulación prolija y alejada de la lógica exigible de acuerdo con el principio de autonomía local, parece diseñada para disuadir al gestor local de su utilización.

En cuanto a la metodología aplicada en este trabajo de investigación, se corresponde con el análisis deductivo a partir de aportes legislativos jurisprudenciales y los propios de la doctrina científica. El desglose de las ideas sigue igualmente el método racional que utiliza el discurso deductivo para formular una conclusión lógica.

La consulta de documentos de investigación relacionados con el tema de este trabajo, basados en las voces de expertos en la materia, constituye uno de los pilares de configuración de las ideas que van construyendo el discurso que nordea el presente trabajo de investigación. Además, se analizarán datos cifrados y cronológicos, en especial por lo que respecta al estudio del endeudamiento desde un punto de vista internacional, estatal, autonómico y local, usando cuadros y gráficos, para reflejar, siendo conscientes de los dispares parámetros que los asisten, los datos que ejemplifican la situación pasada y presente del nivel de endeudamiento. Las fuentes empleadas forman parte del trabajo en sus notas a pie de página y se recopilan de forma alfabética en la bibliografía final.

El desarrollo de la investigación se estructura en cinco capítulos:

El capítulo uno, trata el endeudamiento del Estado, Comunidades Autónomas y corporaciones locales pues hemos considerado de interés iniciar el estudio con la contextualización del endeudamiento local en un marco más amplio y general, incluso analizando el endeudamiento en el contexto internacional. Asimismo, se incidirá en el endeudamiento local en su contexto presupuestario, así como sus principales indicadores estudiando el endeudamiento desde un punto de

vista general, en el ámbito estatal, autonómico y local, incluyendo el correspondiente a las empresas públicas.

El capítulo segundo se ocupa de la normativa aplicable en materia de endeudamiento local a través del estudio pormenorizado de la legislación aplicable al endeudamiento local a través de la regulación del crédito local y su régimen jurídico, tanto en lo relativo a las competencias en la materia como en lo referido a las limitaciones a la concertación de operaciones de crédito.

El capítulo tercero profundiza en el contenido de las numerosas reformas normativas en materia de endeudamiento acaecidas en los últimos años. Si bien el capítulo precedente se ocupa de la regulación normativa del crédito y sus limitaciones, en este capítulo se abordan los numerosos cambios acaecidos en los últimos años y la situación actual.

A continuación, el capítulo cuarto, se ocupa de la estabilidad presupuestaria y los elementos condicionantes del nivel de endeudamiento de los Ayuntamientos españoles, haciendo especial mención al Real Decreto 1463/2007, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, así como a la Ley Orgánica 2/2012,

de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

El capítulo quinto se centra en las posibles alternativas al recurso al endeudamiento, pues en los momentos actuales es muy necesario disponer de propuestas que proporcionen opciones al endeudamiento de las entidades locales en general y de los municipios en particular. Para ello, se analizan las posibilidades de reducción del endeudamiento local, tanto por la vía de reducción del gasto como por la correspondiente al aumento de los ingresos públicos, incidiendo también en las opciones que suponen un menor cómputo del endeudamiento a través de la utilización de otros mecanismos que no computan como tal.

Por último, recogeremos un apartado de conclusiones relativas al trabajo de investigación realizado, incidiendo en los aspectos más relevantes analizados y realizando un conjunto de propuestas en las que se concentra la tesis bajo la cual se plantea el punto de partida necesario para la mejora de la situación actual del endeudamiento local.

En este sentido, la situación de la deuda pública local y las limitaciones establecidas al endeudamiento exigen buscar alternativas que consideramos reconducibles a tres grandes

categorías: el aumento de los ingresos públicos locales, la reducción del gasto o bien una tercera vía que consiste en la realización de operaciones que no computen como endeudamiento.

CAPÍTULO 1.

EL ENDEUDAMIENTO LOCAL.

ANÁLISIS ECONÓMICO EN EL CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL.

CAPÍTULO 1. EL ENDEUDAMIENTO LOCAL. ANÁLISIS ECONÓMICO EN EL CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL.

1.1. INTRODUCCIÓN.

El endeudamiento público en general y el local en particular han sido fuente de numerosos debates en los últimos años fruto de las dificultades en el análisis de los elementos que las integran⁸, lo cual ha supuesto un gran desarrollo normativo con el objetivo de conseguir una mayor y mejor regulación del endeudamiento y de la deuda pública. Ambos términos se utilizan habitualmente como sinónimos, si bien incorporan ciertas diferencias.

Debemos resaltar como punto de partida la necesaria distinción de estos dos términos. Aunque ambos se refieren a la captación de dinero para su posterior devolución con el añadido de un interés, se deben resaltar sus elementos diferenciadores.

⁸ Un análisis de la Deuda Pública se realiza en Estadísticas de la Hacienda Pública en Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/15854.pdf>

En el endeudamiento se hace referencia a operaciones de crédito y préstamo. En la deuda pública el marco se amplía para emitir obligaciones y otro tipo de soluciones financieras para acometer gastos sin disponer de recursos propios.

El marco normativo de referencia para las Entidades Locales no permite a estar acudir al crédito a través de la deuda pública, limitándose su capacidad, a pesar de su autonomía local y la consagración del principio de suficiencia financiera recogidos respectivamente en los artículos 2, 137 y 142 de la Constitución española, a la suscripción de operaciones de crédito o préstamo.

En nuestro Texto Constitucional se recoge la capacidad de emitir deuda pública tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, vía artículo 135.3, que recoge la posibilidad de que el Estado y las Comunidades Autónomas emitan deuda pública o contraigan crédito, con el sólo requisito de que habrán de estar autorizados por ley, sin que se puedan manifestar esta posibilidad para las Entidades Locales, a pesar, insistimos del reconocimiento constitucional de su autonomía local.

El endeudamiento es la capacidad de prevenir y tener la disposición necesaria para llevar a cabo futuras rentas, dependiendo de la solidez económica. Es decir, es un proceso por el que se obtienen recursos financieros a través de operaciones que implican compromisos de pagos futuros. Ese conjunto de obligaciones de pago puede ser de una nación, persona o empresa, y esos recursos ajenos son fuentes de financiación externas para poder desarrollar sus actividades.

El endeudamiento público es definido en el documento número quinto de los Principios Contables Públicos de la Intervención General del Estado como *«aquellos pasivos de las Administraciones Públicas surgidos, directa o indirectamente, como consecuencia de la obtención de capitales ajenos a través de un contrato de préstamo»*. A continuación, se define éste como aquella cantidad que pone el prestamista, en una fecha determinada, a disposición de la Administración Pública y que ésta debe devolver en fecha prefijada junto con las retribuciones que correspondan, con independencia de la forma de instrumentación, - bien sea a través de emisiones en masa u otras operaciones singulares de préstamos -, quedando, por tanto, fuera de este ámbito, los depósitos y las consignaciones.

Si atendemos a la definición de deuda pública, la RAE define la deuda consolidada como la «*deuda pública de carácter perpetuo, cuyas inscripciones o títulos producían una renta fija*». Se entiende por deuda pública el conjunto de deudas que mantiene un Estado frente a los particulares u otro país.

Por su parte, el Reglamento (CE) n.º 475/2000, del Consejo, de 28 de febrero de 2000⁹, en su artículo 1.5, establece que por «*deuda pública*» se entenderá el valor nominal total de las obligaciones brutas del sector Administraciones Públicas, pendientes a final de año, a excepción de las obligaciones representadas por activos financieros que estén en manos del sector Administraciones Públicas. Por lo tanto, la deuda pública está constituida por las obligaciones de las Administraciones Públicas en las categorías siguientes conforme a las definiciones del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (en adelante SEC 95): efectivos y depósitos; títulos que no sean acciones, con exclusión de los productos financieros derivados, y préstamos.

⁹ Vid. Reglamento (CE) n.º 475/2000, del Consejo, de 28 de febrero de 2000, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 3605/93, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en el caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

En cualquier caso, el concepto de endeudamiento y deuda suelen utilizarse como sinónimos, existiendo distintas definiciones de ambos términos, si bien debemos considerar que la definición que utilicemos tiene su significado y puede resultar válida para el análisis jurídico y económico, siempre que se especifique con detalle el ámbito al que va referido.

Una vez revisado el concepto, y centrándonos en el ámbito local, hemos de considerar que el endeudamiento municipal ha sido fuente de numerosas controversias en los últimos años, fruto principalmente, de la crisis económica actual.

Esta ha sido una de las cuestiones que ha supuesto el debate acerca de la necesaria – y tantas veces solicitada – reforma de la Hacienda local¹⁰, la cual se apoya en los principios de autonomía y suficiencia financiera¹¹ que constituyen dos de

¹⁰ Un acertado análisis lo realiza Albert Navarro García, en NAVARRO GARCÍA, A. “La reforma de la Hacienda Local: la necesaria atención a la diversidad tipológica de Municipios”, Documentos, Instituto de Estudios fiscales, Universidad de Girona, 2016, pp. 71-77.

¹¹ Muchos han sido los autores que han abordado la cuestión relativa a la autonomía y suficiencia financiera local. Citemos, a modo

los pilares sobre los que se construye la autonomía local y la garantía constitucional de las instituciones locales. Dichos principios han de ser objeto de cumplimiento y, para ello, se hace precisa la intervención del Estado, y cada vez más, de las Comunidades Autónomas, aunque estas últimas, se amparan en la carencia de competencias específicas para dar cumplimiento al principio de suficiencia financiera, aunque como veremos en el capítulo quinto, con la actual Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, esta situación está cambiando.

de ejemplo, a SANCHEZ GONZÁLEZ, J.F., “Estudio sobre el alcance de la autonomía local en el constitucionalismo español”, Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, , n.º 17, 2013, p. 423-444, GONZÁLEZ RIVAS, J. J. «La autonomía local en la reciente jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 9, 2005, p. 16-32. COLAO MARÍN, P. *Autonomía municipal, ordenanzas fiscales y reserva de ley*. Barcelona: Bosch editor, 2011, p. 1-189. CASADO OLLERO, J. La financiación de las Corporaciones locales. Principios de autonomía y suficiencia financiera. En: Consejo General del Poder Judicial (ed.). *Manuales de Formación continuada*, n.º 47, 2007, p. 349-424. Asimismo, con el ánimo de reformar la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, debe insistirse en la reflexión sobre la autonomía local que elabora el MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, y que se tituló Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, Madrid, 2005.

El principio de autonomía viene plasmado en los artículos 137 y 140 de la Carta Magna. El artículo 137 dispone: «*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*». Por su parte, el artículo 140 establece: «*La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales*». La Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por España el 20 de enero de 1988, y que entró en vigor en nuestro Estado el 1 de marzo de 1989, define en su artículo 3 la autonomía local del siguiente modo: «*El derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes*». Uno de los pilares fundamentales sobre los que se asienta la autonomía local es el referido a la existencia de recursos suficientes para las entidades locales.

El principio de suficiencia financiera viene recogido en el artículo 142 del texto constitucional de forma imperativa, al disponer que las Haciendas locales deben de disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas. Asimismo, la Carta Europea de Autonomía Local, en su artículo 9, dispone que las

entidades locales tienen derecho a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias, todo ello en el marco de la política económica nacional. Asimismo, el artículo 9 regula los recursos financieros de las entidades locales, el principio de suficiencia financiera y la conveniencia de que, en la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las entidades locales no sean destinadas a proyectos específicos. Sin embargo, el sistema de subvenciones escapa al principio de autosuficiencia financiera, pues radicaliza la dependencia de las entidades locales.

Continúa diciendo el artículo 142 de la Constitución Española que las Haciendas locales se nutrirán principalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Ambos principios - autonomía y suficiencia - están íntimamente relacionados, y así lo pone de manifiesto el Tribunal Constitucional, al afirmar en su sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, fundamento jurídico cuarto, que la suficiencia financiera constituye el *«presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 CE»*.

Para hacer efectiva la materialización de dichos principios constitucionales, entre otras medidas, el legislador ha atribuido a las corporaciones locales determinadas facultades normativas en el ámbito de la tributación local, en lo que se conoce como '*corresponsabilidad fiscal municipal*', del cual el profesor FUENTES QUINTANA, E.¹² ya manifestó que: «... es el que fundamenta la racionalidad de la descentralización de la actividad financiera y es, justamente, el que no ha incorporado la Hacienda Pública de nuestra democracia», y estamos de acuerdo con esta afirmación, más de veinte años después.

La exposición de motivos de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, norma que ha estado vigente hasta el 1 de enero de 1995, derogada, excepto las disposiciones adicionales primera, octava y decimonovena, por la letra a) del número 1 de la disposición derogatoria única del R.D. Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, norma actualmente en vigor (en adelante LRHL), disponía:

«El sistema diseñado no solo busca, pues, la efectividad de los principios de autonomía y suficiencia financiera en el ámbito del

¹² Cfr. FUENTES QUINTANA, E. «Discurso de investidura como Doctor *Honoris Causa* por la Universidad de Sevilla: *El profesor Flores de Lesmus y los problemas actuales de la economía española*», Universidad de Sevilla, 1993, p. 89.

sector local, sino que además pretende que sean los propios poderes locales los que asuman la responsabilidad compartida con el Estado y con las respectivas Comunidades Autónomas de hacer efectivos esos dos principios constitucionales».

Y es en este marco, donde el Estado y las Comunidades Autónomas deben velar por el cumplimiento efectivo del artículo 142, puesto que son ellos los que ostentan la potestad legislativa, a diferencia de lo que ocurre con las entidades locales.

En este sentido, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, en numerosas sentencias - entre ellas, en su sentencia 6/1983, de 4 de febrero y en la sentencia 96/1990, de 4 de octubre -, señalando que es el legislador estatal *“a quien incumbe, en virtud del principio de reserva de ley señalado, hacer efectivos mediante su actividad legislativa tales principios (suficiencia, autonomía y solidaridad) u otros que puedan tener aplicación en materia tributaria».*

La potestad normativa de las entidades locales es limitada a la aprobación de reglamentos y ordenanzas, por lo que las entidades locales son receptoras de normas aprobadas por otras Administraciones territoriales llamadas a coordinar su actividad y planificar y diseñar un escenario financiero propio de las

entidades locales, y que, en la mayoría de los casos, desde nuestro punto de vista, no tienen en cuenta las necesidades del mundo local.

Por lo tanto, será a través de las reglas de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Haciendas locales, donde encontraremos la corresponsabilidad que afecta a uno y otras. Así pues, los títulos competenciales atribuidos al Estado, los podemos encontrar en los artículos 133, 142, 149.1.14 y 149.1.18, y los de las Comunidades Autónomas, principalmente, en el artículo 148, todos ellos, recogidos en la Constitución Española.

Por lo que respecta a la competencia atribuida al Estado, a este le corresponde, de manera exclusiva y plena, la determinación de los tributos locales, así como la regulación de la Hacienda general y la deuda del Estado, la introducción de modificaciones de alcance general en el régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas, la regulación de las instituciones comunes a las distintas Haciendas públicas o el establecimiento de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las corporaciones locales. En concreto, el artículo 149 de la Constitución Española atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de Hacienda general, pues es a quien incumbe en última instancia hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las Haciendas locales.

No obstante, el Estado no tiene obligación de transferir a los Ayuntamientos las cantidades que estos dejen de percibir como consecuencia de los beneficios fiscales que hayan otorgado sobre los tributos locales, y así lo confirman dos sentencias, ambas de fecha 13 de diciembre de 2010, en las cuales se afirma que el artículo 9.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRLRHL), no contiene un mandato vinculante para el legislador estatal que establezca en el futuro beneficios fiscales en los tributos locales.

Por lo que respecta a la competencia atribuida a las Comunidades Autónomas que hayan asumido tal competencia a través de los estatutos de autonomía, éstas podrán regular el resto de las materias financieras, siempre que respeten el contenido de la legislación básica del Estado, la cual pueden desarrollar.

No obstante, hay que destacar, que por regla general, en esta materia, la mayoría de las Comunidades Autónomas han adoptado una actitud pasiva en el asunto local¹³, lo que no les ha

¹³ La mayoría de las Comunidades Autónomas establecen normas de desarrollo de la legislación local de carácter similar al establecido en la regulación estatal, como Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen

impedido reivindicar mayores cuotas de autonomía financiera, pero para sus propios gobiernos.

Este marco normativo y competencial ha dado como resultado la insuficiencia financiera que sufren las entidades locales y la indeterminación de sus competencias.

Todo ello surge de un sistema de transferencias tanto económicas como competenciales de otras Administraciones, con el objetivo de financiar servicios locales, aunque no sean de los considerados mínimos u obligatorios, a los que hace referencia el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LRBRL)¹⁴, e incluso con el objeto de financiar servicios distintos de los propios o de los servicios atribuidos por delegación, esto

Local de la Región de Murcia, la Ley 5/1997, de Administración local de Galicia, Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, o la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana. Pero también es diversa la legislación autonómica local y tenemos otras normas más modernas como la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura o la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias.

¹⁴ El artículo 86 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, proclama las competencias reservadas a las entidades locales.

es, servicios o competencias que pertenecen a otras Administraciones en ámbitos que carecen de un marco referencial preciso para delimitar la concreta competencia a asumir por las Entidades Locales, generalizados en materias como escuelas infantiles, servicios de fomento de empleo, etc.

En este punto, es donde se evidencia la ausencia de una real y auténtica autonomía local, puesto que se prestan unos servicios distintos a los que tienen una mayor incidencia en el ámbito local. Ello nos lleva a afirmar que debería abogarse por transferencias económicas no afectadas, y que dichas ayudas o subvenciones fueran destinadas a atender los gastos que los Gobiernos locales juzguen convenientes, ya que es la Administración local la más cercana y próxima a los ciudadanos, y por lo tanto, la mejor concedora de las necesidades de éstos.

Además, actualmente, a muchos servicios impropios que se prestan se les ha retirado la financiación. Cada vez más se han asumido por parte de las entidades locales los gastos denominados '*impropios*', lo que actualmente se traduce en una aún más grave, si cabe, situación de las arcas municipales, por lo que sería deseable limitar al máximo el gasto impropio y no

obligatorio, como indican MÁS FONTCUBERTA, D., SALINAS PEÑA, P. y VILALTA FERRER, M.¹⁵.

Precisamente, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, pretendía resolver esta situación, bajo el lema '*una Administración, una competencia*', evitando duplicidades competenciales, y que sea una única Administración la competente sobre una materia. De este modo, lo que la ley hace es limitar las competencias de las entidades locales, de modo

¹⁵ En efecto, un estudio auspiciado por la Federación Española de Municipios y Provincias, y realizado por la Diputación de Barcelona, en colaboración con el Instituto de Economía de Barcelona, realizado por MÁS FONTCUBERTA, D.; SALINAS PEÑA, P. y VILALTA FERRER, M. «El gasto no obligatorio de los municipios españoles», *Fundación Democracia y Gobierno Local*, Barcelona, 2011, p. 28-52, relativo al gasto no obligatorio de los municipios españoles en el período 2004-2007, concluye: «1. Los municipios españoles liquidaron el período 2003-2007 un volumen de gasto no obligatorio de 259,67 euros por habitante, que supone el 25,8 % del total de gasto liquidado. 2. El principal destino del gasto no obligatorio de los municipios españoles se concentra en cuatro funciones: la de seguridad y protección civil (absorbe el 29,6 % del gasto no obligatorio), la de cultura (absorbe el 25,7 %), la de promoción social (supone el 11,9 %) y la de otros servicios comunitarios y sociales (supone el 8 %). 3. El gasto no obligatorio de los municipios españoles es un gasto fundamentalmente corriente (el 79,6 %), y dentro de éste destaca el destinado al pago de remuneraciones de personal (41,0 %). Cabe destacar que un 18,3 % del gasto no obligatorio es gasto en inversiones reales».

que solo pueden ejercer competencias sobre determinadas materias. Estas serían las denominadas competencias propias. Asimismo, las entidades locales pueden también ejercer competencias delegadas de otras Administraciones Públicas. Y por último, se encuentran un tercer bloque de competencias que son las distintas de las propias y de las delegadas, esto es, las mal llamadas '*competencias impropias*', las cuales solo pueden ejercerse cuando exista un informe de la Administración que ejerza la competencia de que no exista duplicidad y además un informe del órgano que tenga atribuida la tutela financiera de que no se pone en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal.

La complejidad no es fruto de una casualidad en un Estado caracterizado por su nivel de descentralización en el que existen órganos y administraciones que intervienen en la materialización práctica de los servicios que se ofrecen a la ciudadanía, sin que los títulos competenciales creados a partir del marco referencia especialmente complejo diseñado por la Constitución, los Estatutos de Autonomía, la legislación básica, la legislación de desarrollo y la legislación sectorial, permitan al gestor local alcanzar un grado adecuado de certeza jurídica para concentrar su esfuerzo al dirigirse a la ciudadanía.

A esta problemática, se le añade el hecho de que en la mayoría de transferencias que reciben las entidades locales, existe una parte de gasto subvencionado y otro no, el cual debe asumir el Ayuntamiento. Debido a la crisis económica y financiera que atravesó el país, y especialmente la Administración local, es conveniente únicamente solicitar subvenciones a la Administración estatal o autonómica cuando el gasto subvencionado sea del cien por cien.

Cuestión esta última difícil de asumir, puesto que se trata de una renuncia a una entrada de dinero en las arcas municipales cuando se trata de ofrecer servicios públicos de calidad a los ciudadanos, lo cual es difícil de aceptar si la financiación (aunque sea parcial) por suculenta, induce a asumir algo para lo que no se ven llamados los Ayuntamientos.

No obstante, hay que tener muy en cuenta la contrapartida, pues implica, a su vez, un gasto para el Ayuntamiento, aunque sólo sea un porcentaje poco significativo como el veinte o el treinta por cien, como pone de manifiesto MARTINEZ FERNÁNDEZ, J.M.¹⁶.

¹⁶ Cfr. MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M. «Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 22, 2009, p. 3265-3274. Un ejemplo lo tenemos en el ámbito estatal con el Fondo Estatal de Inversión Local, creado por el Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, y el Fondo Estatal para

De todo lo expuesto, se puede concluir que las entidades locales deben ser capaces de gestionar sus asuntos con autonomía, y para ello, necesitan disponer de recursos económicos incondicionados y no sujetos a políticas públicas impuestas de otras Administraciones Públicas. Estos recursos pueden proceder de sus ingresos ordinarios y de operaciones financieras, entre las cuales se encuentra el recurso al endeudamiento.

El debate actual acerca del mayor o menor endeudamiento de las entidades locales está profundamente relacionado con lo expuesto con anterioridad, pues es la falta de suficiencia

el Empleo y la Sostenibilidad Local, creado por el Real-Decreto-Ley 13/2009, de 26 de octubre. En este último, se mejoran algunas cuestiones derivadas de la experiencia del primero, como es la financiación de los gastos derivados de proyectos y dirección de obra y financia hasta el 100 por cien del coste de la inversión en las obras, servicios y suministros (con el límite de la cantidad que corresponda a cada Ayuntamiento, deducido, en su caso, el importe que decidan destinar a gasto corriente en programas sociales. La aprobación de estos dos fondos, es un ejemplo de desconfianza de la Administración estatal hacia la gestión de los Ayuntamientos puesto que establece la obligatoriedad de crear una cuenta corriente con la expresa finalidad de registrar los ingresos finalistas subvencionados por la Administración estatal, con expresa indicación de que todos los pagos deben canalizarse por esa misma cuenta, quebrantando el principio de unidad de caja.

financiera la que ha conducido en numerosas ocasiones a la necesidad de un mayor endeudamiento local, lo cual nos ha llevado a determinar algunos de los factores condicionantes del nivel de endeudamiento de los municipios españoles que son los que agrupan la mayor parte de la deuda local.

El endeudamiento es un ingreso afectado, como regla general, con destino a la financiación de inversiones, siendo, en consecuencia, que la percepción de un gestor local a propósito del endeudamiento se debería concentrar en ese recurso como medio para la financiación de aquel gasto destinado a crear infraestructura que se incorporaría de manera duradera en el patrimonio municipal.

Así el gasto corriente se financiaría, en lo posible, con ingreso corriente y las inversiones se podrían financiar con este recurso al endeudamiento. Ha ocurrido que el diseño en abstracto de esta cuasi-lógica del gestor ha resultado imposible, pues la construcción del modelo de financiación local, anclado en el pasado y alejado de la delimitación actual de los servicios públicos, en el contexto estudiado, obligan a destinar muchos más recursos para dar cobertura al gasto corriente.

La alternativa al endeudamiento, en este contexto, se permite como mecanismo excepcional a partir de la

interpretación del artículo 177.5 TRLHL, que establece que excepcionalmente y por acuerdos adoptados con el quórum establecido por el artículo 47.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (mayoría absoluta) se considerarán recursos efectivamente disponibles por financiar nuevos o mayores gastos por operaciones corrientes, que sean expresamente declarados necesarios y urgentes los procedentes de operaciones de crédito.

Actualmente, los Ayuntamientos españoles se caracterizan por la pequeña dimensión de sus municipios, - alrededor del 85 por cien de los municipios españoles tienen menos de 5.000 habitantes - y por su escasa suficiencia financiera, que nos conduce a la deuda viva actual de los Ayuntamientos, así como por la falta de delimitación de sus competencias, en la mayor parte de los casos asumidas por las Comunidades Autónomas, interfiriendo así en la autonomía local¹⁷.

¹⁷ Se quiebra así el principio de igualdad y de autonomía consagrado al mismo nivel por el artículo 37 de nuestra Carta Magna. Un interesante análisis del dimensionamiento municipal se realiza en SANCHEZ GONZÁLEZ, J.F., "Aproximación al estudio del gobierno y la administración local desde una perspectiva comparada", Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época, Nº. 2, 2014, pp. 131-145.

No obstante, nos servimos del ilustre trabajo¹⁸ elaborado por MONTESINOS JULVE, V. y MORA AGUDO, L., en el que se analizan los factores explicativos de la descentralización de servicios en el sector local, y en concreto, la posible relación existente entre el endeudamiento de los Ayuntamientos y sus niveles de descentralización, lo cual se relaciona con las limitaciones, controles o restricciones del nivel de endeudamiento de los municipios, que responden básicamente a tres tipos de cuestiones:

La primera, de equidad intergeneracional. Estamos de acuerdo con Monasterio y Suárez,¹⁹ cuando señalan que uno de los objetivos es garantizar que el endeudamiento no incumpla las exigencias que establece el principio de equidad intergeneracional, lo cual se hace estableciendo límites al uso de la deuda a largo plazo para la realización de gastos de inversión.

La segunda cuestión, de equilibrio. El mantenimiento de los objetivos de equilibrio, tanto el financiero a largo plazo como

¹⁸ Cfr. MONTESINOS JULVE, V. y MORA AGUDO, L. «El endeudamiento como factor explicativo de la descentralización en los Ayuntamientos españoles», *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, n.º 153, 2012, p. 143- 162.

¹⁹ Cfr. MONASTERIO ESCUDERO, C. y SUÁREZ PANDIELLO, J. *Manual de Hacienda autonómica y local*. Barcelona, Ariel, 1996, p. 1-640.

el macroeconómico y la limitación de la deuda como mecanismo de 'ilusión fiscal' como indican BOSCH ROCA, N. y SUÁREZ PANDIELLO, J.²⁰. En cualquier caso, también dichas restricciones han sido objeto de numerosas críticas entorno a su arbitrariedad y cuantificación (entre otros, GONZÁLEZ PÁRAMO, J.²¹ y FERNÁNDEZ LLERA, R.²²).

Y la tercera cuestión, la de ahorro bruto. Por último, otro de los elementos condicionantes del nivel de endeudamiento de los Ayuntamientos españoles viene determinado por la variable de gastos totales por habitante y por el índice de ahorro bruto, como así lo han puesto de manifiesto Brusca y Labrador²³,

²⁰ Vid. BOSCH ROCA, N. y SUÁREZ PANDIELLO, J. *Hacienda local y elección pública: el caso de los municipios españoles*, Fundación BBV., Bilbao, 1994.

²¹ Cfr. GONZÁLEZ PÁRAMO, J. *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2001, p. 1-138.

²² Cfr. FERNÁNDEZ LLERA, R. «Implicación de todos los niveles de gobierno en la estabilidad presupuestaria. Propuestas para el caso español», *Anales de Economía Aplicada*, Almería, 2003.

²³ Cfr. BRUSCA ALIJARDE, I. y LABRADOR GARRAFÓN, M. «Análisis del endeudamiento en las Corporaciones locales», *Revista de Hacienda Local*, vol. 28, n.º 84, 1998, p. 581-596.

estudiando el endeudamiento desde el punto de vista de los Ayuntamientos catalanes para 1993 y 1994. Sus conclusiones ratifican que son los municipios con un mayor grado de descentralización los que tienen un mayor grado de deuda consolidada, utilizando para ello otras figuras como la de la sociedad mercantil dependiente.

También es significativo cómo el nivel político puede ser considerado como factor condicionante del endeudamiento de los entes locales. De éste modo, numerosos estudios avalan la hipótesis de que es curiosamente en los años precedentes a las elecciones cuando los Ayuntamientos abusan más de éste tipo de recurso financiero para llevar a cabo sus objetivos políticos. Es previsible que el ciclo electoral influya positivamente sobre el endeudamiento por la tendencia de los gobiernos a recurrir al crédito como fuente de financiación con reducidos costes políticos²⁴, pues actualmente, los Gobiernos recurren al endeudamiento para crear limitaciones a los futuros Gobiernos²⁵

²⁴ Vid. ESCUDERO FERNÁNDEZ, F. y PRIOR JIMÉNEZ, D. Endeudamiento y ciclos presupuestarios. El caso de los Ayuntamientos catalanes, *X Encuentro de Economía Pública*, Tenerife, 2002.

²⁵ Cfr. BASTIDA ALBALADEJO, F.J.; ARIELLE STEVENS, B. y BENITO LÓPEZ, B. Electoral cycles and local government debt Management, *Local Government Studies*, vol. 39, 2013, p. 107-132.

y así, los incentivos de los Gobiernos para recurrir al endeudamiento, en vez de acudir a la vía impositiva, varía inversamente con el tiempo que queda hasta las siguientes elecciones. En este sentido, FARFÁN PÉREZ, J.²⁶ manifiesta:

«La deuda local se configura en un esquema de ilusión fiscal y tiene una alta incidencia en el ciclo político electoral de las Entidades Locales. Se observa el incremento de endeudamiento en período preelectoral y el incremento de amortizaciones en período postelectoral».

Por último, ESTÉVEZ CEPEDA, E.²⁷, afirma lo siguiente:

²⁶ Cfr. FARFÁN PÉREZ, J. «La deuda local en España», *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n.º 13, 2005 (Ejemplar dedicado a: La Cuestión local), p. 130-143.

Esta misma afirmación se ha estudiado tras el fenómeno de la crisis del 2008 en España, con parecidos resultados en BENITO, B., F. BASTIDA, y C. VICENTE (2012): "Political Budget Cycles in Local Governments", *LexLocalis-Journal of Local Self-Government*, Vol. 10 (4), pp. 341-361. BENITO, B., F. BASTIDA, y C. VICENTE (2013): "Municipal elections and cultural expenditure", *Journal of Cultural Economics*, Vol. 37, pp. 3-32.

²⁷ Cfr. ESTEVEZ CEPEDA, E. «El endeudamiento de las Corporaciones locales: Perfil histórico y tendencias en curso», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 8, 1992, p. 107-136.

«Superpuesto a las tendencias en curso, el endeudamiento de las Corporaciones Locales está sometido al ciclo electoral cuatrienal, que impone su ritmo en el medio plazo».

Así pues, para el análisis del endeudamiento local se tienen en cuenta una serie de variables que influyen en el mismo, como son: la estructura socioeconómica del territorio correspondiente; factores relacionados con aspectos políticos y de ciclo electoral y elementos ligados a la estructura financiera del organismo municipal.

Estos elementos son tomados en cuenta a partir de datos presupuestarios, tales como la variación neta de pasivos financieros, la renta municipal, las inversiones reales, el ahorro bruto y ahorro neto, la capacidad fiscal propia y el grado de compromiso del gasto.

Antes de continuar avanzando en el conocimiento del endeudamiento local y su evolución, debemos tener en cuenta que la magnitud del endeudamiento es necesario relativizarla y, por ello, es necesario ponerla en el adecuado contexto nacional e internacional para proceder a su comparación, a lo cual nos dedicamos en los siguientes epígrafes.

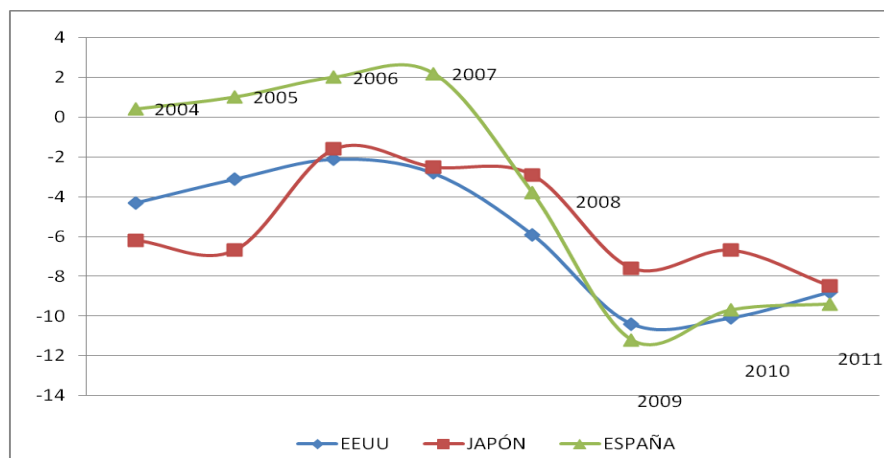
1.2. EL ENDEUDAMIENTO DE ESPAÑA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL.

La deuda pública constituye una forma de obtener recursos financieros por parte de un Estado para hacer frente a sus problemas de financiación tanto a corto como a largo plazo, siendo un recurso al que han acudido los distintos países a lo largo de los años, convirtiéndose por tanto el endeudamiento en un instrumento de política económica que sirve, entre otros, para regular la cantidad de dinero en circulación, fruto de lo cual, en los últimos años, la deuda pública de los distintos países ha tenido una evolución irregular en atención a la política fiscal y monetaria realizada por cada uno de ellos.

La economía española no ha sido ajena a las necesidades de la política económica y, en atención a la misma, ha mantenido unos niveles de endeudamiento que procedemos a comparar con la que se ha producido en otros países y su evolución en términos de déficit como porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) entre el año 2004 y el año 2012. Hemos elegido este período de manera principal, con el objetivo de proceder a analizar los resultados obtenidos antes y después de la crisis económica.

Así, si revisamos la evolución del déficit público como porcentaje del PIB en España y la comparamos con la que se ha producido en Japón y Estados Unidos, dos de las principales potencias mundiales obtenemos el siguiente gráfico.

Gráfico 1.- Evolución del déficit como porcentaje del PIB. Años 2004-2011.



Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Como podemos comprobar, el déficit como porcentaje del PIB presenta un valor superior en España que en Estados Unidos o en Japón a lo largo de los años 2004-2007, precisamente, los años anteriores a estallar la crisis.

En el ámbito europeo, la evolución ha sido la que se muestra en el siguiente cuadro.

**CUADRO 1.- Evolución del déficit como porcentaje del PIB.
Años 2004-2011.**

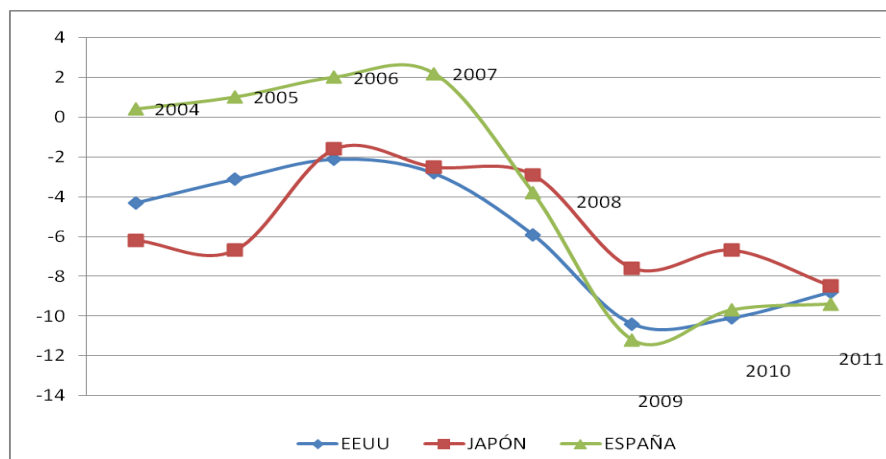
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--------------------------------------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|
| AREA EURO (17 países) | -2.9 | -2.5 | -1.3 | -0.7 | -2.1 | -6.4 | -6.2 | -4.1 |
| UE (27 países) | -2.9 | -2.4 | -1.5 | -0.9 | -2.4 | -6.8 | -6.6 | -4.5 |
| ALEMANIA | -3,8 | -3,3 | -1,6 | -0,2 | -0,1 | -3,1 | -4,1 | -0,8 |
| FRANCIA | -3,6 | -3 | 2,3 | 2,7 | -3,4 | -7,5 | -7,1 | -5,2 |
| IRLANDA | 1,4 | 1,7 | 3 | 0,2 | -7,2 | -13,9 | -30,9 | -13,4 |
| ITALIA | -3,6 | -4,4 | -3,3 | -1,5 | -2,7 | -5,4 | -4,5 | -3,9 |
| ESPAÑA | 0,4 | 1 | 2 | 2,2 | -3,8 | -11,2 | -9,7 | -9,4 |

Fuente: Eurostat, Banco de España y elaboración propia.

Tal y como se puede observar, las cifras son negativas para la mayoría de los países y de los años, excepto para España e Irlanda en el período comprendido entre 2004 y 2007 (Francia, en 2006 y 2007 también presenta una tasa positiva).

Si comparamos España con algunos países europeos, obtenemos el siguiente gráfico:

Gráfico 2.- Evolución del déficit como porcentaje del PIB. Países europeos. Años 2004-2011.



Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Irlanda presenta valores superiores a los de España hasta el año 2006 y a partir de este año son inferiores. Para el resto de países, España presenta un valor superior del déficit como porcentaje del PIB desde 2004 hasta 2007 (excepto para Francia en 2006 y 2007). Sin embargo, a partir del año 2008, es Alemania la que presenta un mayor valor de esta variable, y también Italia y Francia están por encima del valor obtenido para España. Irlanda es la que presenta el menor valor de esta variable desde el año 2008, sufriendo una importante caída en el año 2010.

Por lo tanto, en términos de déficit o superávit presupuestario, la evolución de España difiere de la obtenida

por el resto de países del área euro, así como de la obtenida por los países de la Unión Europea, principalmente hasta 2007 pues mientras en el territorio nacional se obtenían tasas positivas, en la Unión Europea la variación era negativa.

En términos de deuda, los datos se muestran en el siguiente cuadro en el cual se aprecia cómo la deuda más elevada en términos de PIB a lo largo del período corresponde a Japón, seguido de Italia, mientras que España ha ido reduciendo el valor desde el 55,5 por cien en 2001 hasta alcanzar el 40,2 por cien en 2008, el valor más bajo de todos los países analizados. Por lo tanto, en España, en términos de déficit/PIB, nos situamos en un puesto elevado si comparamos el resto de países europeos. Sin embargo, en términos de deuda/PIB somos el país con un valor más bajo de los analizados, tal y como se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO 2.- Deuda bruta nominal consolidada de las Administraciones Públicas. Porcentaje del PIB. Años 2001-2008.

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| EE UU | 55,5 | 57,8 | 61,3 | 62,3 | 62,7 | 62,1 | 63,1 | 65 |
| JAPÓN | 145,1 | 153,6 | 159,5 | 167,1 | 177,3 | 180,3 | 167,1 | 172,1 |
| ALEMANIA | 58,8 | 60,3 | 63,8 | 65,6 | 67,8 | 67,6 | 65,1 | 65,9 |

| | | | | | | | | |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| FRANCIA | 56,9 | 58,8 | 62,9 | 64,9 | 66,4 | 63,7 | 63,8 | 68 |
| IRLANDA | 35,5 | 32,2 | 31,1 | 29,4 | 27,5 | 24,9 | 25 | 43,2 |
| ITALIA | 108,8 | 105,7 | 104,4 | 103,8 | 105,8 | 106,5 | 103,5 | 105,8 |
| ESPAÑA | 55,5 | 52,5 | 48,7 | 46,3 | 43,2 | 39,7 | 36,3 | 40,2 |

Fuente: Banco de España.

España, por lo tanto, es el país con una ratio más baja deuda/PIB para todo el período considerado y muy por debajo de países como Japón que casi quintuplica el valor de la variable considerada en 2008. Utilizando datos más actuales, en el siguiente cuadro podemos observar la deuda pública con respecto al PIB, durante los años 2009-2012, para algunos países europeos.

CUADRO 3.- Deuda pública. Porcentaje del PIB. Años 2009-2012.

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|
| ALEMANIA | 74,4 | 83 | 81,2 | 80,4 |
| ESPAÑA | 54 | 61,7 | 67,8 | 79,3 |
| GRECIA | 129,4 | 145 | 165,3 | 156,9 |
| IRLANDA | 65,1 | 92,5 | 108,2 | 117,6 |
| ITALIA | 116 | 118,6 | 120,1 | 127 |
| PORTUGAL | 83,1 | 93,3 | 107,8 | 123,6 |

Fuente: Banco de España, Banco Central Europeo y elaboración propia.

Vemos como España ha ido aumentando el valor de su deuda desde el 54 por cien en 2009 hasta alcanzar el 67,8 por cien en 2011, mientras que en los años anteriores ya hemos visto que había reducido su valor. No obstante, todavía continúa siendo, en 2011, uno de los países con menor valor de la ratio analizada a pesar de casi haber duplicado la ratio desde 2008 hasta 2011, si bien en el segundo trimestre del año 2014 la deuda en España alcanzó el 96,4 por cien del PIB. Por lo tanto, de los países analizados, España es el que menor ratio deuda/PIB presenta en este período a pesar de haber elevado considerablemente su deuda en los últimos años.

Actualizando las cifras que se muestran en los gráficos debemos presentar los datos tras la adopción de las medidas del Gobierno español de lucha contra la crisis y su incidencia comparada en el ámbito internacional.

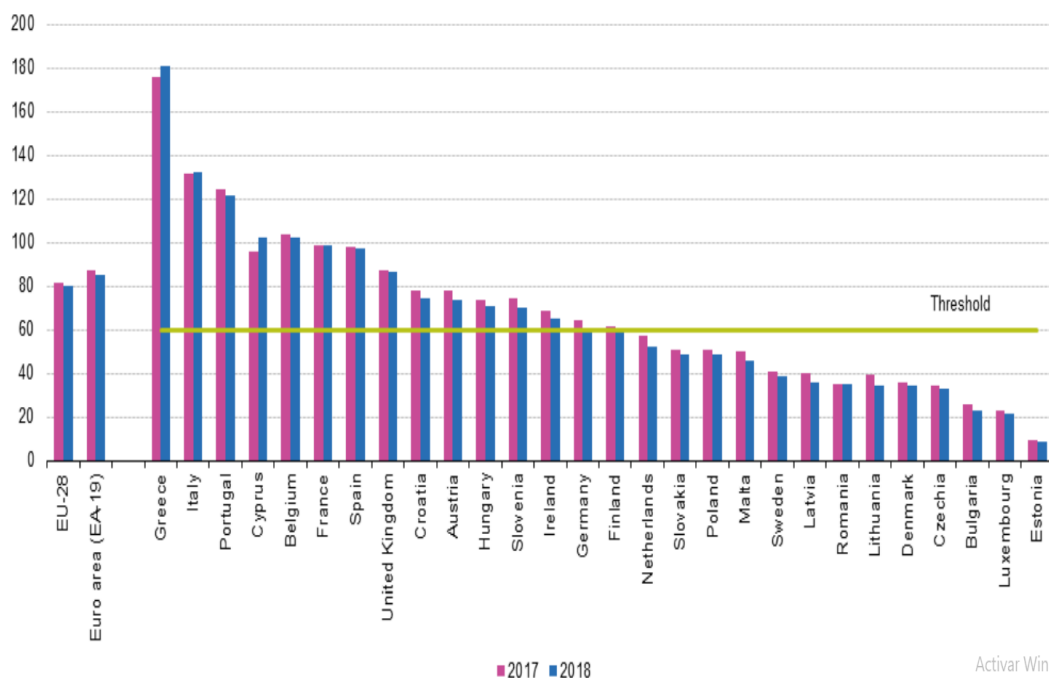
En este sentido la deuda pública en la Eurozona, considerando los datos que nos muestra Eurostat²⁸, en su estudio.

²⁸ Ver Eurostat, Statistics Explained (<https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/>) - 16/09/2019

La deuda pública en relación con el PIB disminuyó del 81,7 por cien a finales de 2017 al 80,0 por cien a finales de 2018, mientras que en la ZE-19 se redujo del 87,1 por cien al 85,1 por cien (véase el gráfico que se reseña).

En total, catorce Estados miembros de la UE notificaron una ratio de deuda superior al 60 por cien del PIB a finales de 2018: los más altos se registraron en Grecia (181,1 por cien), seguida de Italia (132,2 por cien), Portugal (121,5 por cien), Chipre (102,5 por cien), Bélgica (102,0 por cien), Francia (98,4 por cien) y España (97,1 por cien). Los valores más bajos de deuda pública en relación con el PIB se registraron en Estonia (8,4 por cien), Luxemburgo (21,4 por cien), Bulgaria (22,6 por cien), Chequia (32,7 por cien), Dinamarca (34,1 por cien) y Lituania (34,2 por cien).

General government debt, 2017 and 2018 (*)
(General government consolidated gross debt, % of GDP)



| | 2017 | 2018 | 2017 | 2018 | 2017 | 2018 | 2017 | 2018 |
|----------------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|
| Portugal | -4.4 | -2.0 | -3.0 | -0.5 | 128.8 | 129.2 | 124.8 | 121.5 |
| Romania | -0.7 | -2.7 | -2.7 | -3.0 | 37.8 | 37.3 | 35.2 | 35.0 |
| Slovenia | -2.8 | -1.9 | 0.0 | 0.7 | 82.6 | 78.7 | 74.1 | 70.1 |
| Slovakia | -2.6 | -2.2 | -0.8 | -0.7 | 52.2 | 51.8 | 50.9 | 48.9 |
| Finland | -2.8 | -1.7 | -0.8 | -0.7 | 63.4 | 63.0 | 61.3 | 58.9 |
| Sweden | 0.0 | 1.0 | 1.4 | 0.9 | 44.2 | 42.4 | 40.8 | 38.8 |
| United Kingdom | -4.2 | -2.9 | -1.9 | -1.5 | 87.9 | 87.9 | 87.1 | 86.8 |

(*) Data extracted on 23.04.2019.
Source: Eurostat (online data codes: tec00127 and tsdde410)

El gráfico que se muestra arriba, resalta la deuda pública general, 2017 y 2018 (deuda bruta consolidada de las Administraciones Públicas, porcentaje del PIB).

A finales de 2018, la deuda pública en relación con el PIB aumentó en tres Estados miembros de la UE, mientras que esta relación se redujo en veinticuatro Estados miembros, sobre todo, en Lituania (-5,2 puntos porcentuales del PIB), los Países Bajos (-4,5 puntos porcentuales del PIB), Austria (-4,4 puntos porcentuales del PIB), Malta (-4,2 puntos porcentuales del PIB) y Letonia (-4,0 puntos porcentuales del PIB).

La deuda pública en relación con el PIB en Francia permaneció inalterada entre 2017 y 2018. Se observaron incrementos de deuda pública en relación con el PIB entre finales de 2017 y finales de 2018 en Chipre (6,8 puntos porcentuales), Grecia (5,0 puntos porcentuales) e Italia (0,8 puntos porcentuales).

España ha adoptado medidas de reducción de la deuda Pública, observándose su evolución en los años 2015 a 2018.

La muestra representativa ilustrada de Eurostat permite establecer varias conclusiones sobre el comportamiento de la deuda en España en su relación con los países de la Eurozona.

Cuadro 3.bis Deuda pública. Porcentaje del PIB. Años 2015-2018.

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|
| ALEMANIA | 71,6 | 68,5 | 64,5 | 60,9 |
| ESPAÑA | 99,3 | 99,0 | 98,1 | 97,1 |
| GRECIA | 175,9 | 178,5 | 176,2 | 181,1 |
| IRLANDA | 76,8 | 73,5 | 68,5 | 64,8 |
| ITALIA | 131,6 | 131,4 | 131,4 | 132,2 |
| PORTUGAL | 128,8 | 129,2 | 124,8 | 121,5 |
| FRANCIA | 95,6 | 98,0 | 98,4 | 98,4 |

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

En comparación con el periodo anterior analizado, España ha experimentado un incremento muy significativo en los últimos años, sobre unos veinte puntos porcentuales, llegando en 2015 al 99,3 por cien.

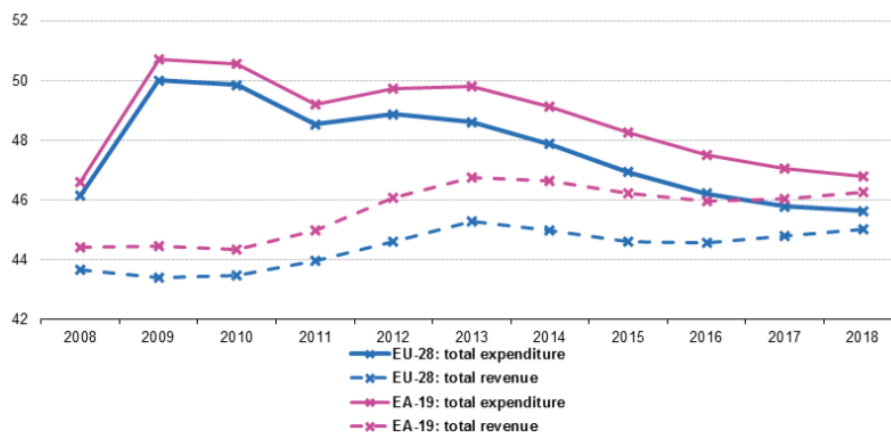
Esta cifra se ha ido reduciendo muy paulatinamente hasta 2018, situándose en el 97,1 por cien. Superada por países con contextos económicos complejos en los que se han tenido que adoptar decisiones drásticas por los gobiernos con la inquisidora atención de la Unión Europea.

Una vez revisado el endeudamiento de España y su comparación con otros países, procedemos a continuación a ver más detenidamente el endeudamiento de los distintos niveles de Administraciones Públicas existentes en España. Tal y como hemos podido comprobar, en términos de déficit ocupamos un lugar destacado dentro de los países analizados; sin embargo, cuando atendemos a la deuda, la realidad muestra que España es un Estado que ocupa el sexto lugar en términos de recurso al endeudamiento.

La importancia del sector de las Administraciones Públicas en la economía puede medirse en función del total de ingresos y gastos de las Administraciones Públicas en porcentaje del PIB. En la EU-28, los ingresos totales de las Administraciones Públicas representaron en 2018 un 45,0 por cien del PIB (un aumento frente al 44,8 por cien en 2017) y los gastos representaron un 45,6 por cien del PIB (una disminución frente al 45,8 por cien en 2017).

En la ZE-19, los gastos totales de las Administraciones Públicas representaron en 2018 un 46,8 por cien del PIB (frente a un 47,0 por cien en 2017) y los ingresos totales representaron un 46,3 por cien del PIB (hasta un 46,1 por cien en 2017) — véase el gráfico abajo.

Development of total expenditure and total revenue, 2008–2018 (*)
(% of GDP)



(*) Data extracted on 23.04.2019. Note that the y-axis is cut.
Source: Eurostat (online data code: gov_10a_main)

1.3. LA DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

El concepto de Administraciones Públicas incluye todo un conjunto de elementos que pueden considerarse productores, pero no operadores en el mercado, que actúan produciendo con

destino al consumo individual, pero también al colectivo, cuyos ingresos provienen de pagos obligatorios efectuados por otros sectores o ámbitos en el mercado y que, además, efectúan operaciones de redistribución de la renta y riqueza nacional.

El concepto sector público está ligado a las Administraciones Públicas y relacionado con las empresas públicas. Tal y como expone EGEA IBÁÑEZ, E.²⁹:

«Aunque el sector público es un concepto más delimitado que el del Estado, su concreción también tiene sus particularidades, que surgen de los extensos límites y la complejidad de algunas de las actividades que el sector público desarrolla en el cumplimiento de las funciones que se le atribuyen y que afectan a la estructura y composición de las administraciones públicas... Son administraciones públicas las instituciones cuya función principal es la producción y suministro de bienes y servicios no de mercado para consumo individual y colectivo y la realización de operaciones de redistribución de la renta y riqueza nacionales. Sus recursos principales para llevar a cabo dichas actividades proceden de los pagos percibidos directa o indirectamente por las administraciones».

²⁹ Cfr. EGEA IBÁÑEZ, E. *Sector Público. Delimitación, Dimensión, Composición y Evolución*, Aranzadi, Pamplona, 2009, p. 31.

Por lo tanto, el concepto Administraciones Públicas incluye:

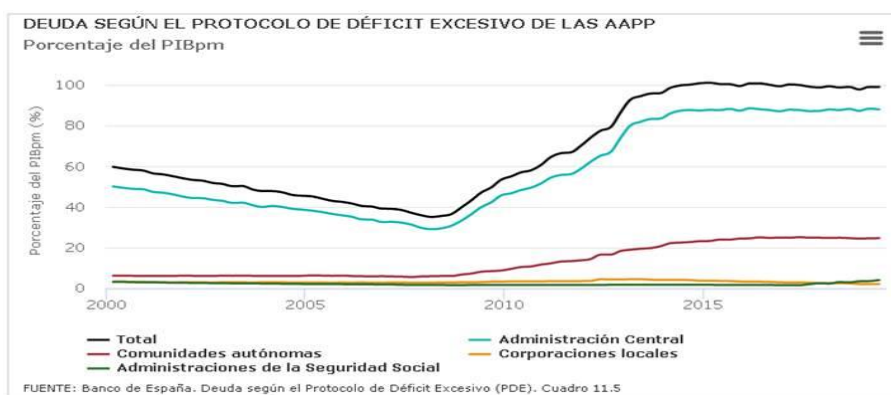
Por un lado, la Administración central. La misma está formada por unidades institucionales con competencias en todo el territorio nacional. En España la forman el Estado, los organismos de la Administración central y las empresas clasificadas como Administración central.

Por otro lado, la Administración de las Comunidades Autónomas. Incluye los organismos autónomos de carácter administrativo y similares y las empresas clasificadas como Comunidades Autónomas.

La Administración de las entidades locales. Estas incluyen a Ayuntamientos, Diputaciones y Cabildos insulares, mancomunidades y agrupaciones, Ciudades Autónomas (Ceuta y Melilla) y los organismos autónomos de carácter administrativo y similares dependientes.

Y, por último, las Administraciones de Seguridad Social. Están formadas por las unidades institucionales de naturaleza jurídica con funciones relacionadas con la provisión de prestaciones sociales.

En este contexto, resulta ilustrativa la gráfica que representamos con el nivel de deuda por sector:



Para proceder a la realización de un análisis cuantitativo, en el siguiente cuadro se muestra la deuda general de las Administraciones Públicas, en porcentaje del Producto Interior Bruto, en un período de casi diez años, para así poder comprobar la evolución que ha sufrido la deuda, pasando de 389.142 millones de euros en el año 2004 a 954.863 millones de euros en el tercer trimestre del año 2013, multiplicándose por 2,4 en tan solo nueve años.

CUADRO 4. Deuda de las Administraciones Públicas. Millones de euros. Años 2004-2013.

| AÑOS | DEUDA | %PIB |
|---------------|--------------|-------------|
| 04 | 389.142 | 46,3% |
| 05 | 392.497 | 43,2% |
| 06 | 391.055 | 39,7% |
| 07 | 382.307 | 36,3% |
| 08 | 436.984 | 40,2% |
| 09 | 565.083 | 54,0% |
| 10 | 644.692 | 61,7% |
| 11 III | 709.439 | 67,6% |
| IV | 737.334 | 70,5% |
| 12 I | 775.776 | 74,4% |
| II | 805.452 | 77,6% |
| III | 818.003 | 79,1% |
| IV | 884.664 | 86,0% |
| 13 II | 943.415 | 92,2% |
| III | 954.863 | 93,4% |

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

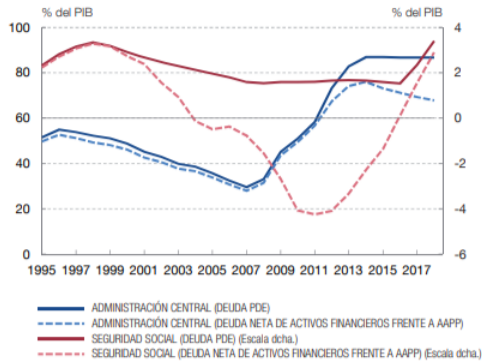
Sin embargo, la deuda con respecto al PIB ha ido disminuyendo a lo largo de los años analizados hasta el año 2007. Así, en 2004 la deuda de las Administraciones Públicas representaba el 46 por cien del PIB y en 2007 había disminuido hasta el 36 por cien. Y esta cantidad ha ido aumentando hasta suponer en el tercer trimestre del año 2013 el 93,4 por cien del

PIB, es decir, un aumento de 57 puntos porcentuales en los últimos seis años.

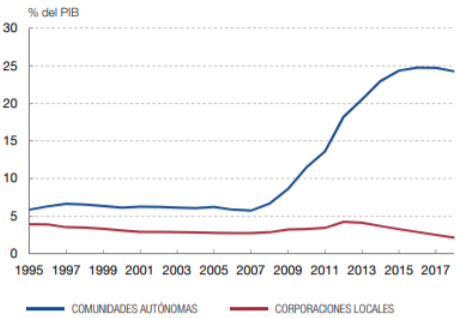
No obstante, se observa, que es a partir del año 2007, con el comienzo de la crisis, cuando empieza a aumentar la deuda con respecto al PIB y de este modo, en el año 2011 la deuda de las Administraciones Públicas representaba el 70,5 por cien del PIB, llegando a alcanzar el 93,4 por cien del PIB en el tercer trimestre del año 2013, lo que representa el porcentaje más alto del período analizado.

Con datos actualizados a 2018, la deuda de la Administración central se mantuvo en el 86,7 por cien del PIB en 2018, mismo nivel que en 2017 (véase gráfico).

1 ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y SEGURIDAD SOCIAL



2 COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CORPORACIONES LOCALES (b)



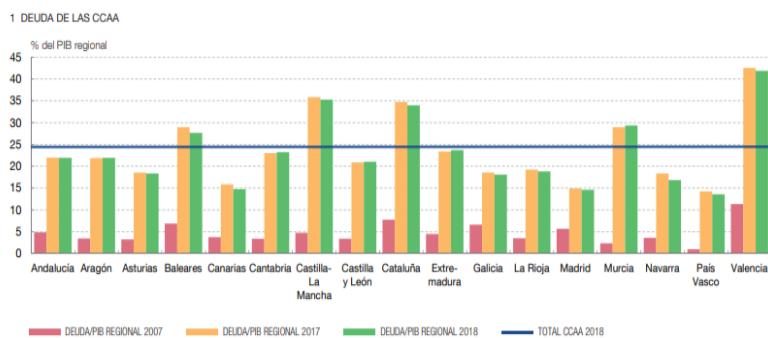
FUENTE: Banco de España.

IRG&R

Principalmente frente a las Comunidades Autónomas y a las Administraciones de Seguridad Social, el volumen total de la deuda procede de la Administración central que se ha destinado a financiar la actividad del propio sector, es decir, una vez descontados esos activos financieros frente a otras AAPP, se redujo en 2018 en 1,6 puntos porcentuales.

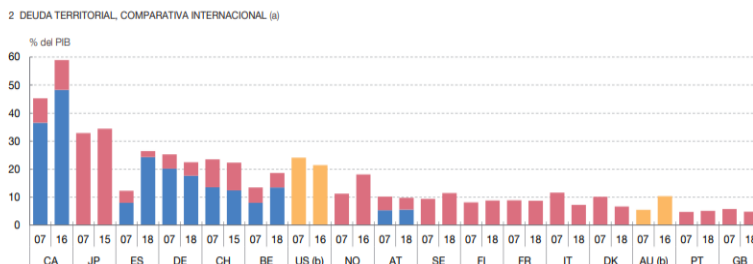
Por su parte, el endeudamiento de la Seguridad Social alcanzó el 3,4 por cien del PIB, un punto más que en 2017, y está materializado prácticamente en su totalidad a través de financiación concedida por el Estado.

El conjunto de las Comunidades Autónomas redujo su ratio de deuda hasta el 24,3 por cien del PIB en 2018, desde el 24,7 por cien de 2017, si bien con una evolución heterogénea por comunidades. Así, la ratio de deuda sobre el PIB se redujo en doce comunidades, aumentó en cuatro y se mantuvo estable en una. En términos del nivel de endeudamiento, la ratio se situó entre el 13,6 por cien (País Vasco) y el 41,8 por cien (Comunidad Valenciana) del PIB regional (véase el siguiente gráfico).



Por su parte, las corporaciones locales redujeron su nivel de endeudamiento en 2018 por sexto año consecutivo, en 0,4 puntos porcentuales del PIB, hasta situarlo en el 2,1 por cien.

Desde una perspectiva internacional, la deuda de las Administraciones territoriales españolas fue superior a la de sus homólogos del resto de los países de la Unión Europea en 2018 (véase gráfico).



Como podemos comprobar, tal y como señalan Marín y Rodríguez³⁰, en los últimos años se ha producido un deterioro acelerado del déficit público, sin precedentes en la historia de España, que pasó de un saldo positivo del 1,9 por cien en 2007 a uno negativo que rondaba el 12 por cien en 2009, para cerrar 2010 con un déficit algo superior al 9 por cien. Esta evolución del déficit se debe, *grosso modo*, en un 40 por cien a la caída de ingresos y en un 60 por cien al aumento de los gastos. La evolución de la deuda ha sido igualmente explosiva, aumentando cerca de 30 puntos su porcentaje respecto al PIB. Si en 2007, el nivel de deuda pública no superaba el 37 por cien del PIB, en el tercer trimestre de 2013, último dato con el que se cuenta, la deuda de las Administraciones Públicas españolas

³⁰ Cfr. MARÍN CÓZAR, M. y RODRÍGUEZ CASTAÑO, A. «El ahorro en los contratos», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 23-24, 2011, p. 2849-2853.

alcanzaba la cifra de 954.863 millones de euros, lo que representa el 93,4 por cien del PIB.

En este contexto, es importante conocer cuál es la participación de cada uno de las estructuras en las cuales se divide la organización territorial del Estado en España. Por ello, a continuación, se muestra la deuda en circulación de las Administraciones Públicas, en porcentaje del PIB, desglosando según se trata de la Administración central, de las Comunidades Autónomas, de las corporaciones locales o de la Administración de la Seguridad Social.

En el siguiente cuadro, se puede comprobar cómo es la Administración central la que mayor participación tiene en el total de deuda pública:

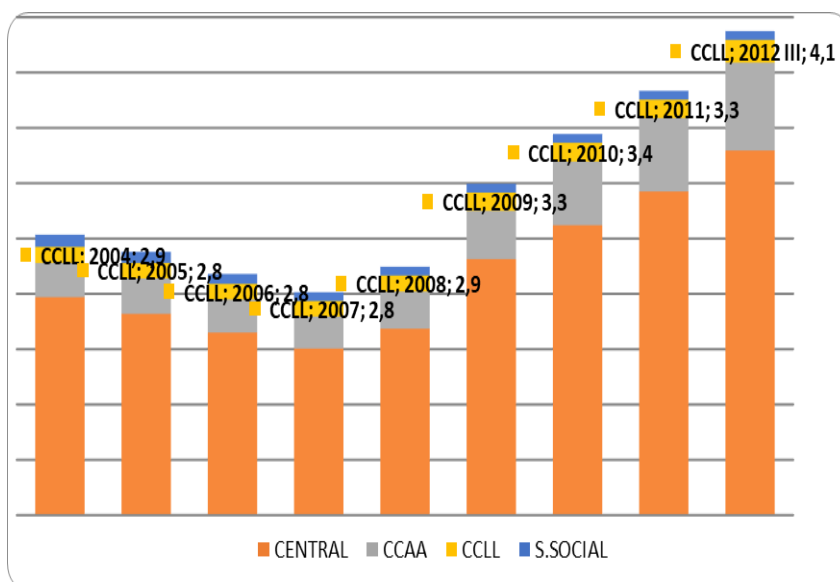
CUADRO 5.- Deuda en circulación de las Administraciones Públicas. Distribución institucional. Porcentaje del PIB. Años 2004-2018.

| AÑOS | TOTAL | CENTRAL | CCAA | CCLL | S. SOCIAL | PIB Millones € |
|------|-------|---------|------|------|-----------|-------------------|
| 04 | 46,3 | 39,4 | 6,2 | 2,9 | 2,2 | 841.294 |
| 05 | 43,2 | 36,4 | 6,4 | 2,8 | 2,0 | 909.298 |
| 06 | 39,7 | 33,0 | 6,0 | 2,8 | 1,8 | 985.547 |
| 07 | 36,3 | 30,1 | 5,8 | 2,8 | 1,6 | 1.053.161 |
| 08 | 40,2 | 33,7 | 6,7 | 2,9 | 1,6 | 1.087.788 |
| 09 | 54,0 | 46,4 | 8,7 | 3,3 | 1,6 | 1.046.894 |
| 10 | 60,1 | 51,0 | 11,5 | 3,3 | 1,6 | 1.080.935 |
| 11 | 69,5 | 58,3 | 13,6 | 3,4 | 1,6 | 1.070.449 |
| 12 | 85,7 | 73,3 | 18,2 | 4,1 | 1,7 | 1.039.815 |
| 13 | 95,5 | 82,9 | 20,5 | 4,1 | 1,7 | 1.025.693 |
| 14 | 100,4 | 87,0 | 22,9 | 3,7 | 1,7 | 1.037.820 |
| 15 | 99,4 | 87,1 | 24,4 | 3,3 | 1,6 | 1.079.998 |
| 16 | 99,0 | 86,7 | 24,8 | 2,9 | 1,5 | 1.118.522 |
| 17 | 98,3 | 86,9 | 24,8 | 2,5 | 2,4 | 1.163.662 |
| 18 I | 98,8 | 87,5 | 24,7 | 2,5 | 2,3 | 1.174.571 |

Fuente: Banco de España.

En el siguiente gráfico podemos comprobar la evolución a lo largo de estos años, principalmente durante los años 2004-2012:

Gráfico 3.- Evolución de la deuda/PIB en las Administraciones Públicas. Porcentaje del PIB. Años 2004-2012



Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Las entidades locales no han incrementado sustancialmente su nivel de deuda/PIB pues han pasado de suponer el 2,9 por cien en 2004 a representar el 4,1 por cien en los años 2012 y 2013, un crecimiento exiguo si lo comparamos con el que se ha producido en las Comunidades Autónomas y el

Estado, si bien es necesario tener en cuenta el menor peso de las entidades locales en el conjunto de las Administraciones Públicas. En efecto, las autonomías suponían en 2004 el 6,2 por cien y en 2013 han incrementado su participación hasta el 20,5 por cien. Por su parte, el Estado, que en 2004 presentaba un valor del 39,4 por cien supone el 82,9 por cien en 2013. Es decir, han sido principalmente las Comunidades Autónomas y el Estado los que han incrementado considerablemente la ratio deuda /PIB a lo largo del período analizado.

En términos absolutos, la evolución de la deuda en circulación de las Administraciones Públicas se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 6.- Deuda en circulación de las Administraciones Públicas. Distribución institucional. Millones de euros. Años 2004-2018.

| AÑOS | TOTAL | CENTRAL | CCAA | CCLL | S. SOCIAL |
|-------|---------|---------|---------|--------|-----------|
| 04 | 389.142 | 331.252 | 51.994 | 24.153 | 18.323 |
| 05 | 392.497 | 330.872 | 57.822 | 25.535 | 18.246 |
| 06 | 391.055 | 325.313 | 59.068 | 27.570 | 18.169 |
| 07 | 382.307 | 317.435 | 61.039 | 29.385 | 17.169 |
| 08 | 436.984 | 367.095 | 72.625 | 31.775 | 17.169 |
| 09 | 565.083 | 485.525 | 90.963 | 34.700 | 17.169 |
| 10 IV | 644.692 | 549.653 | 120.779 | 35.431 | 17.169 |

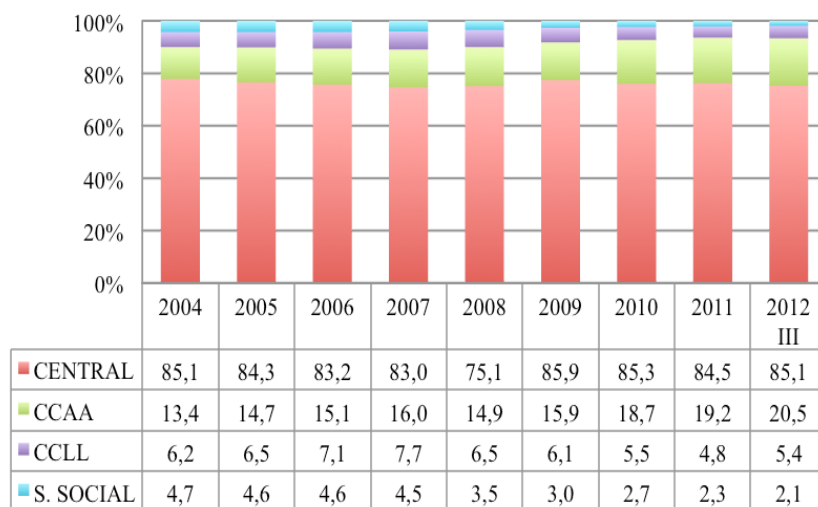
| | | | | | |
|-------------------|-----------|-----------|---------|--------|--------|
| 11 I | 686.557 | 581.893 | 127.584 | 37.344 | 17,169 |
| II | 706.399 | 594.795 | 136.528 | 37.638 | 17.169 |
| III | 709.439 | 598.036 | 138.413 | 36.701 | 17.169 |
| IV | 737.334 | 622.256 | 142.271 | 35.420 | 17.169 |
| 12 I | 775.776 | 655.323 | 147.286 | 36.860 | 17.169 |
| II | 805.452 | 680.194 | 169.149 | 44.982 | 17.169 |
| III | 818.003 | 695.477 | 168.338 | 43.801 | 17.169 |
| IV | 884.664 | 760.195 | 185.389 | 41.939 | 17.195 |
| 13 | 979.031 | 850.177 | 210.520 | 42.109 | 17.187 |
| 14 | 1.041.624 | 902.482 | 237.941 | 38.329 | 17.188 |
| 15 | 1.073.934 | 940.450 | 263.269 | 35.151 | 17.188 |
| 16 | 1.107.220 | 969.577 | 277.001 | 32.238 | 17.173 |
| 17 | 1.144.298 | 1.010.776 | 288.105 | 28.955 | 27.393 |
| 18 I | 1.160.613 | 1.027.579 | 289.675 | 28.875 | 27.363 |
| CTO. 04-12 | 110,0 | 110,0 | 222,1 | 81,4 | -6,2 |

Fuente: Banco de España.

La deuda de las Administraciones Públicas presenta un crecimiento en el período comprendido en los años 2004 – 2012 del 110 por cien al igual que la correspondiente a la Administración central e inferior a la de las Comunidades Autónomas. La deuda en circulación de las corporaciones locales crece por debajo del total mientras que la correspondiente a la Seguridad Social decrece si consideramos esta tasa interanual.

Resulta de interés conocer la composición de la deuda a lo largo de los años analizados (principalmente durante los años 2004-2012), la cual se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 4.- Composición de la deuda en circulación de las Administraciones Públicas. Porcentajes. Años 2004-2012.



Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Mientras que las corporaciones locales tienen una mayor representación en el total al principio del período considerado – el 6,2 por cien – van reduciendo su participación en el total de la deuda para ir aumentando su participación las autonomías, lo cual demuestra una vez más la desigualdad en la descentralización territorial del Estado en los últimos años.

Si atendemos al tipo de instrumentos en los cuales se ha materializado la deuda, según se trate de efectivos y depósitos, de valores distintos de acciones, tanto a corto como a largo plazo o de préstamos, ya sean éstos a corto o largo plazo, comprobamos cómo los valores distintos de acciones como la deuda a través de préstamos a largo plazo constituyen los principales instrumentos de deuda de las Administraciones Públicas.

En el siguiente cuadro se muestra la deuda de las Administraciones Públicas por instrumentos calculada en millones de euros, en el período comprendido desde el año 2004 hasta el año 2018.

CUADRO 7.- Deuda de las Administraciones Públicas por instrumentos. Millones de euros. Años 2004-2018.

| AÑOS | Efectivos y depósitos | Valores distintos de acciones | | | Préstamos | | |
|-------|--------------------------|-------------------------------|--------|---------|-----------|--------|---------|
| | | Total | C/p | L/p | Total | C/p | L/p |
| 04 | 2.543 | 320.110 | 37.386 | 282.724 | 66.489 | 6.537 | 59.952 |
| 05 | 2.798 | 323.434 | 33.344 | 290.090 | 66.265 | 4.318 | 61.947 |
| 06 | 3.064 | 321.447 | 32.574 | 288.873 | 66.544 | 4.477 | 67.067 |
| 07 | 3.307 | 313.269 | 33.397 | 279.872 | 65.732 | 4.470 | 61.261 |
| 08 | 3.420 | 355.532 | 53.033 | 302.498 | 78.033 | 7.919 | 70.114 |
| 09 | 3.468 | 471.828 | 86.395 | 385.433 | 89.787 | 9.272 | 80.516 |
| 10 IV | 3.584 | 533.376 | 88.201 | 445.175 | 107.733 | 8.057 | 99.676 |
| 11 IV | 3.685 | 609.849 | 96.153 | 513.696 | 123.800 | 14.648 | 109.152 |

| | | | | | | | |
|------------|-------|---------|--------|---------|---------|--------|---------|
| 12 IV | 3.681 | 669.037 | 82.563 | 586.474 | 211.946 | 14.675 | 197.271 |
| 13 | 3.696 | 761.110 | 78.977 | 682.133 | 214.224 | 12.078 | 202.146 |
| 14 | 3.847 | 821.689 | 77.611 | 744.078 | 216.087 | 11.620 | 204.468 |
| 15 | 4.056 | 873.570 | 80.790 | 792.772 | 196.308 | 11.239 | 185.069 |
| 16 | 4.247 | 919.609 | 82.375 | 837.234 | 183.364 | 9.485 | 173.878 |
| 17 | 4.462 | 970.527 | 75.603 | 894.924 | 169.310 | 8.844 | 160.465 |
| 18 I | 4.496 | 989.099 | 69.553 | 919.545 | 167.019 | 9.770 | 157.249 |
| CTO. 04-12 | 46,05 | 134,27 | 128,43 | 135,04 | 202,65 | 148,92 | 208,50 |

Fuente: Banco de España.

Los valores distintos de acciones son los instrumentos que en mayor medida se utilizan para poner en circulación deuda de las Administraciones Públicas, especialmente los emitidos a largo plazo. Son instrumentos negociables que sirven como evidencia de que las unidades tienen unas obligaciones que deben liquidar mediante la entrega de dinero en efectivo, un instrumento financiero u otros efectos de valor económico. Los tipos más comunes de valores, tanto a corto como a largo plazo, son las letras del tesoro, los bonos públicos, los bonos y obligaciones empresariales, los efectos comerciales, los certificados de depósito emitidos por sociedades de depósito y los préstamos con garantía hipotecaria. Sin embargo, los instrumentos que más han crecido desde 2004 hasta 2012 son los préstamos a largo plazo: un 208,5 por cien.

Una vez analizada la deuda de las Administraciones Públicas, hemos considerado de interés estudiar separadamente la evolución de la deuda de las empresas públicas. En efecto, en los últimos años se ha señalado en numerosas ocasiones a la evolución del endeudamiento de las empresas públicas como uno de los factores importantes en la evolución del endeudamiento. Por ello, en el siguiente epígrafe se analiza esta cuestión.

1.4. LA DEUDA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS.

La deuda de las empresas públicas es un elemento importante a considerar, siendo la correspondiente a la Administración central la más importante en términos cuantitativos, si bien a lo largo del período analizado la deuda de las empresas públicas de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones locales ha ido creciendo considerablemente, tal y como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

CUADRO 8.- Deuda de las empresas públicas. Millones de euros. Años 2004-2018.

| AÑOS | TOTAL | ADMN. CENTRAL | CCAA | CCLL |
|------|--------|---------------|-------|-------|
| 04 | 19.444 | 9.626 | 6.620 | 3.198 |

| | | | | |
|-----------|--------|--------|--------|-------|
| 05 | 21.425 | 11.533 | 6.290 | 3.601 |
| 06 | 25.646 | 14.078 | 7.687 | 3.881 |
| 07 | 32.051 | 18.080 | 9.195 | 4.777 |
| 08 | 37.357 | 21.270 | 10.405 | 5.681 |
| 09 | 46.077 | 25.360 | 12.839 | 7.878 |
| 10 | 52.037 | 29.463 | 13.485 | 9.089 |
| 11 | 54.193 | 32.667 | 12.173 | 9.354 |
| 12 | 53.389 | 32.586 | 11.514 | 9.289 |
| 13 | 45.824 | 33.270 | 6.133 | 6.421 |
| 14 | 43.546 | 33.054 | 5.520 | 4.972 |
| 15 | 43.322 | 33.189 | 4.997 | 5.137 |
| 16 IV | 39.702 | 30.900 | 4.457 | 4.345 |
| 17 IV | 38.233 | 30.752 | 3.750 | 3.731 |
| 18 I | 37.540 | 30.331 | 3.647 | 3.563 |
| CTO 04-12 | 187,9 | 261,0 | 84,0 | 182,7 |

Fuente: Banco de España.

Así, el total de deuda de las empresas públicas de la Administración central era de 9.626 millones de euros en 2004 y este montante ha aumentado hasta 45.824 millones de euros en el año 2013. Y lo mismo cabe decir respecto a las corporaciones locales que en el año 2004, tenían una deuda de 3.198 millones de euros y en el año 2013, la deuda ascendía a 6.421 millones de euros.

De este modo, mientras la deuda de la Administración central ha crecido para el período 2004-2012 en un 110 por cien, el crecimiento de la deuda de las empresas públicas de la Administración central ha sido del 261 por cien, lo cual puede evidenciar la necesidad de un mayor control de este tipo de entidades. Lo mismo ocurre en el ámbito local, pues mientras el crecimiento para el mismo período de la deuda total en circulación de las Corporaciones locales es del 81,4 por cien, la deuda correspondiente a las empresas públicas aumenta en un 182,7 por cien. Sin embargo, en las Comunidades Autónomas, el crecimiento de la deuda es del 222,1 por cien mientras que el correspondiente a las empresas públicas es inferior, del 84 por cien.

No obstante, si atendemos al crecimiento de la deuda, en porcentaje del PIB de las empresas públicas a lo largo del período, podemos comprobar cómo el crecimiento más elevado se produce en las empresas públicas autonómicas.

Cuando nos referimos a la deuda de las empresas públicas como porcentaje del PIB podemos comprobar cómo su participación en 2004 era del 2,3 por cien y este valor aumenta hasta el 5,1 por cien en el año 2013.

Este aumento de la participación de la deuda de las empresas públicas en el PIB se produce especialmente en las empresas de la Administración de las Comunidades Autónomas cuya deuda representa en 2004 el 0,8 por cien del PIB y este valor aumenta hasta el 1,3 por cien en 2011, reduciéndose al 1,0 por cien en 2012. Igual ocurre en el caso de las Corporaciones locales, cuya deuda representa en 2004 el 0,4 por cien del PIB y este valor aumenta hasta el 0,9 por cien en el año 2012, volviendo a reducirse en el tercer trimestre del año 2013 al 0,7 por cien.

CUADRO 9.- Deuda de las empresas públicas. Porcentaje del PIB. Años 2004- 2018.

| AÑOS | TOTAL | CENTRAL | CCAA | CCLL |
|--------|-------|---------|------|------|
| 04 | 2,3 | 1,1 | 0,8 | 0,4 |
| 05 | 2,4 | 1,3 | 0,7 | 0,4 |
| 06 | 2,6 | 1,4 | 0,8 | 0,4 |
| 07 | 3,0 | 1,7 | 0,9 | 0,5 |
| 08 | 3,4 | 2,0 | 1,0 | 0,5 |
| 09 | 4,4 | 2,4 | 1,2 | 0,8 |
| 10 IV | 5,0 | 2,8 | 1,3 | 0,9 |
| 11 I | 5,1 | 2,9 | 1,3 | 0,9 |
| 12 | 5,1 | 3,3 | 1,0 | 0,9 |
| 13 III | 5,1 | 3,4 | 0,9 | 0,7 |
| 14 | 4,2 | 4,2 | 0,5 | 0,5 |
| 15 | 4,0 | 4,0 | 0,5 | 0,5 |

| | | | | |
|----|-----|-----|-----|-----|
| 16 | 3,5 | 3,5 | 0,4 | 0,4 |
| 17 | 3,3 | 3,3 | 0,3 | 0,3 |
| 18 | 3,2 | 3,2 | 0,3 | 0,3 |

Fuente: Banco de España.

Por lo tanto, a lo largo del período 2004-2013, se produce un crecimiento de la deuda de las empresas públicas de la Administración, tanto estatal como autonómica y local.

Una buena política económica a nivel estatal en el conjunto de las Administraciones Públicas, requiere de su coordinación con las Comunidades Autónomas y con las corporaciones locales en materia presupuestaria y de endeudamiento, debido al alto grado de descentralización del gasto, por lo que a continuación, procedemos al análisis de la evolución del endeudamiento en los diferentes niveles en los cuales se materializa la organización territorial en España: Estado, Comunidades Autónomas y corporaciones locales.

1.5. EL ENDEUDAMIENTO DEL ESTADO.

Tal y como establece el recientemente modificado artículo 135 de la Constitución Española³¹, el Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Asimismo, en su apartado tres, regula que los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la deuda pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

Asimismo, la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, complementada con la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (vigente hasta el 1 de mayo de 2012), vino a considerarse un instrumento necesario y adecuado en el proceso de consolidación fiscal que se había iniciado con anterioridad y que se presentaba como reto y estandarte de la política económica que, en definitiva, permitió a España integrarse en el seno de la Unión Económica y Monetaria en el

³¹ Nueva redacción del artículo 135 de la Constitución Española tras la reforma de 27 de septiembre de 2011, a la que nos referiremos más adelante.

año 1999, dando lugar a un importante cambio estructural en el comportamiento de la economía española. Es necesario subrayar, como un factor esencial para que la normativa sobre estabilidad presupuestaria tuviera el éxito pretendido, la unión al esfuerzo del Estado del realizado por el resto de Administraciones Públicas. A partir de ese momento, la política económica se fijó como objetivo expandir el auge experimentado por la economía expansiva tras la integración europea y el proceso de colaboración en el nuevo diseño de la España en Europa, con el objetivo de incrementar sueldos, empleo y, en definitiva, el nivel de vida en España.

Esta normativa fue necesaria modificarla y en la actualidad está vigente la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la cual establece, en el capítulo cuarto, las normas de gestión presupuestaria en aras al cumplimiento de la estabilidad presupuestaria por parte de las Administraciones Públicas.

Todo ello, relacionado con el artículo 28 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, el cual señala que los escenarios presupuestarios plurianuales, en los que se enmarcan anualmente los presupuestos generales del Estado, constituyen el programa económico de todo el Sector Público que abarca el Estado, construido sobre la lógica presupuestaria, en el que se consagra el equilibrio presupuestario, las

oscilaciones y progresiva evolución de los ingresos y los recursos a asignar a las agendas políticas, en función de los objetivos estratégicos que hayan incorporado y los compromisos de gasto ya asumidos. Dichos escenarios presupuestarios se deben ajustar al objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres años siguientes.

Estas normativas han dado lugar al establecimiento del marco normativo necesario para la adecuada política económica en materia de endeudamiento y ha tenido su correspondiente reflejo en las cifras de deuda pública.

El siguiente gráfico muestra la deuda en circulación del Estado y su evolución desde el año 2005 hasta el año 2019, en el cual podemos comprobar el elevado crecimiento, ya revisado anteriormente, de la deuda pública después de la crisis, como una consecuencia de la misma.

**Gráfico 5. Deuda del Estado en circulación. Miles de millones.
Años 2005-2019.**

| España: Evolución de la deuda | | | |
|--------------------------------------|--------------------------|---------------------|-------------------------|
| Fecha | Deuda total (M.€) | Deuda (%PIB) | Deuda Per Cápita |
| 2018 | 1.173.303 | 97,60% | 24.999€ |
| 2017 | 1.145.098 | 98,60% | 24.542€ |
| 2016 | 1.104.554 | 99,20% | 23.740€ |
| 2015 | 1.070.080 | 99,30% | 23.042€ |
| 2014 | 1.039.388 | 100,70% | 22.377€ |
| 2013 | 978.272 | 95,80% | 21.033€ |
| 2012 | 890.726 | 86,30% | 19.062€ |
| 2011 | 743.530 | 69,90% | 15.881€ |
| 2010 | 649.259 | 60,50% | 13.913€ |
| 2009 | 568.700 | 53,30% | 12.234€ |
| 2008 | 439.771 | 39,70% | 9.511€ |
| 2007 | 383.798 | 35,80% | 8.404€ |
| 2006 | 392.168 | 39,10% | 8.757€ |
| 2005 | 393.479 | 42,40% | 8.941€ |

Fuente: Presupuestos Generales del Estado.

Si atendemos a la deuda de las empresas públicas del Estado, la cuantía de la misma en el año 2004 era de 9.626 millones de euros y, a partir de ese momento, fue remontando hasta un valor de 35.060 millones de euros en el primer trimestre del año 2013, tal y como podemos observar en el siguiente cuadro.

CUADRO 10.- Deuda del Estado: Empresas públicas y Administración central. Años 2004-2013.

| AÑOS | EMPRESAS PÚBLICAS | | ADMINISTRACIÓN CENTRAL | |
|-------|-----------------------|-----------|------------------------|-----------|
| | Deuda (millones de €) | % del PIB | Deuda (millones de €) | % del PIB |
| 04 | 9.626 | 1,1 | 331.252 | 39,4 |
| 05 | 11.533 | 1,3 | 330.872 | 36,4 |
| 06 | 14.078 | 1,4 | 325.313 | 33,0 |
| 07 | 18.080 | 1,7 | 317.435 | 30,1 |
| 08 | 21.270 | 2,0 | 367.095 | 33,7 |
| 09 | 25360 | 2,4 | 485.525 | 46,4 |
| 10 IV | 29463 | 2,8 | 549.653 | 52,6 |
| 11 I | 30567 | 2,9 | 581.893 | 55,6 |
| II | 31.521 | 3,0 | 594.795 | 56,7 |
| III | 32.285 | 3,1 | 598.036 | 57,0 |
| IV | 32.667 | 3,1 | 622.256 | 59,5 |
| 12 I | 32.586 | 3,1 | 655.323 | 62,8 |

| | | | | |
|-------------|--------|-----|---------|------|
| II | 34.048 | 3,3 | 680.194 | 65,5 |
| III | 34.749 | 3,4 | 695.477 | 67,2 |
| IV | 34.300 | 3,3 | 760.195 | 73,9 |
| 13 I | 35.060 | 3,4 | 796.744 | 77,7 |
| II | 34.532 | 3,4 | 818.302 | 80,0 |
| III | 34.945 | 3,4 | 831.327 | 81,3 |

Fuente: Banco de España.

Si atendemos a la deuda de las empresas públicas como porcentaje del PIB observamos cómo la deuda de las empresas públicas va aumentando su participación, alcanzando el 1,7 por cien en el año 2007. Es precisamente con el estallido de la crisis, cuando comienza a crecer más rápidamente esta variable, alcanzando en el año 2013, el 3,4 por cien.

En su conjunto, la deuda de la Administración central y de las empresas públicas dependientes de la misma en porcentaje del PIB alcanza el 84,7 por cien, lo cual representa un nivel de deuda no conocido en España en los últimos años.

Ya vimos cómo es la Administración central la que tiene un mayor volumen de deuda en relación al resto de Administraciones Públicas, alcanzando la cifra de 831.327 millones de euros en el tercer trimestre del año 2013. No obstante, conviene destacar la explosiva evolución de la deuda de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, que se ha

esgrimido desde instancias europeas como una de las fuentes de insostenibilidad manifiesta de nuestro nivel de endeudamiento. En el tercer trimestre de 2013, las Comunidades Autónomas acumulaban un volumen de deuda de 196.957 millones de euros. Por su parte, los Ayuntamientos y las Corporaciones locales han sufrido igualmente los efectos de la crisis, con un volumen total de deuda acumulada en el tercer trimestre de 2013 de 41.765 millones de euros.

Las Comunidades Autónomas han ido incrementando su endeudamiento y por lo tanto, su participación en el total de la deuda de las Administraciones Públicas a lo largo de los últimos años, por lo que pasamos, a continuación a realizar un análisis de las mismas.

1.6. EL ENDEUDAMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS³².

³² Para más información, *vid.* FERNÁNDEZ LLERA, R. El endeudamiento de las Comunidades Autónomas. Disciplina de mercado, estabilidad económica y canales de elusión normativa, Instituto de Estudios Fiscales, *Documento* n.º 8, 2005. MONASTERIO ESCUDERO, C. y SUÁREZ PANDIELLO, J. «Sobre las causas del endeudamiento autonómico», *III Congreso de Economía Pública*, Sevilla, 1996.

La Constitución Española, en su artículo 157, y la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en su artículo 14, recogen, como uno de los recursos financieros de las Comunidades Autónomas, el endeudamiento, tanto a corto como a largo plazo.

Así, las Comunidades Autónomas, de manera similar a como lo hace el sector público estatal, disponen de autonomía para recurrir a la emisión de deuda pública autonómica como un medio alternativo a los impuestos para conseguir recursos con los que financiar sus gastos públicos. De este modo, mientras los impuestos constituyen el procedimiento más habitual para financiar los gastos, la emisión de deuda se considera un recurso de carácter extraordinario, aunque esto no significa necesariamente que se acuda a la misma de forma excepcional. Por tanto, la deuda pública autonómica está constituida por el conjunto de pasivos financieros que el sector público autonómico tiene con el sector privado.

En este sentido, las operaciones de crédito que formulen las Comunidades Autónomas se realizarán de forma coordinada con las operaciones de crédito propiamente estatales para llevar a cabo una política de endeudamiento conjunta del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en los términos exigidos por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que

atribuye al Gobierno estatal velar por la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria, para el conjunto del sector público y para cada uno de los grupos de agentes que lo integran (Administración estatal, administraciones autonómicas, corporaciones locales, Administraciones de Seguridad Social, y el resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las Administraciones Públicas).

Se establece, por tanto, un marco de estabilidad que compatibiliza el deber del Estado de garantizar el equilibrio económico interno y externo con el ámbito de autonomía financiera que el ordenamiento jurídico atribuye a las Comunidades Autónomas y su capacidad para adoptar las medidas necesarias para alcanzar el objetivo de estabilidad establecido. No obstante, las Comunidades Autónomas, son las que requieren de un mayor control si se pretende implantar una política de endeudamiento restrictiva, a juicio de BENITO LÓPEZ, B., BRUSCA ALIJARDE, M. y MONTESINOS JULVE, V.³³.

³³ Cfr. BENITO LÓPEZ, B.; BRUSCA ALIJARDE, M. y MONTESINOS JULVE, V. «Análisis del endeudamiento en las Comunidades Autónomas», *Revista de contabilidad*, vol. 7, n.º 13, 2004, p. 85-112.

En este contexto, las operaciones de crédito se pueden realizar por plazo inferior a un año o superior a éste, por lo que se hace necesario distinguir entre endeudamiento a corto y a largo plazo. Así, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, dispone que las operaciones de crédito a corto plazo tienen que destinarse a cubrir necesidades transitorias de tesorería, puesto que la finalidad de este tipo de operaciones es la de cubrir los desfases que, en un plazo inferior al año, se producen en las corrientes de ingresos y pagos de las Comunidades Autónomas, dependientes financieramente, principalmente de la Administración estatal, ya sea para cubrir gastos corrientes o de capital.

El endeudamiento a corto plazo está sujeto a dos requisitos:

El primero es la coordinación con la política económica de endeudamiento del Estado, mediante el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

El segundo requisito es la amortización en plazo inferior a un año.

Por lo que respecta a las operaciones de crédito a largo plazo, es decir, las que tienen un plazo de amortización superior a un año, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de

Financiación de las Comunidades Autónomas, establece dos requisitos:

En primer lugar, que los recursos obtenidos se destinen exclusivamente a gastos de inversión y, por lo tanto, no podrán financiarse gastos corrientes.

En segundo lugar, que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda del 25 por cien de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma.

Como se puede observar, son mayores los requisitos que las Comunidades Autónomas deben cumplir en las operaciones a largo plazo que en las de a corto, tal y como también expone DE LOS RÍOS BERJILLOS, A.³⁴.

Además de estos requisitos, si las Comunidades Autónomas desean concertar operaciones de crédito en el extranjero o emitir deuda pública, deben obtener previamente autorización del Estado. Se trata, en definitiva, de que la Administración estatal pueda vigilar y controlar la emisión por parte de las Comunidades Autónomas de deuda pública. Esta

³⁴ Cfr. DE LOS RÍOS BERJILLOS, A. «Evolución y repercusiones económicas del endeudamiento de las Comunidades Autónomas», *I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía. Andalucía en el umbral del siglo XXI*, 1997, Cádiz, p. 162-172.

autorización estatal trata de coordinar la política fiscal autonómica con los objetivos de la política económica estatal.

Para proceder a un análisis cuantitativo de la deuda autonómica, en el siguiente cuadro vemos como es la Comunidad de Cataluña la de mayor valor de la ratio deuda/PIB alcanzando en el año 2012, el 23 por cien y la de menor ratio es la Comunidad de Madrid, con el 9,5 por cien, siendo el valor para el total de autonomías del 15,9 por cien. Están por encima de ese valor, Baleares (20,3 por cien), Castilla La Mancha (25,7 por cien), la Comunidad Valenciana (25,0 por cien) y la Comunidad de Cataluña, mientras que el resto de autonomías están por debajo del 15,9 por cien anotado.

CUADRO 11. Deuda por Comunidades Autónomas. Ratio deuda/PIB. Años 2004-2012.

| | T | A | A | A | B | C | C | C | C | E | G | L | M | M | N | P | C |
|------|------|------|-----|------|-----|-----|------|-----|------|------|------|------|-----|------|------|------|------|
| AÑO | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| 04 | 05 | 06 | 07 | 08 | 09 | IV | 10 I | II | III | IV | 11 I | II | III | IV | 12 I | | |
| 6,2 | 6,4 | 4,4 | 4,5 | 4,5 | 3,4 | 3,6 | 3,7 | 3,2 | 7,7 | 5,6 | 7,6 | 3,1 | 6,0 | 3,5 | 4,5 | 2,7 | 11,4 |
| 6,4 | 5,9 | 4,1 | 4,1 | 7,0 | 3,9 | 3,6 | 4,4 | 3,7 | 8,6 | 5,1 | 7,3 | 2,8 | 6,3 | 3,0 | 4,2 | 2,0 | 11,8 |
| 6,0 | 5,4 | 3,8 | 3,4 | 6,7 | 4,0 | 3,2 | 4,7 | 3,4 | 8,1 | 4,8 | 7,0 | 2,5 | 5,8 | 2,7 | 3,9 | 1,5 | 11,7 |
| 5,8 | 5,0 | 3,5 | 3,2 | 6,9 | 3,7 | 3,3 | 5,1 | 3,3 | 8,0 | 4,5 | 6,9 | 3,5 | 5,4 | 2,4 | 3,6 | 1,0 | 11,6 |
| 6,7 | 5,4 | 4,5 | 3,2 | 8,9 | 4,4 | 3,7 | 7,0 | 4,5 | 10,3 | 5,0 | 7,0 | 4,9 | 5,5 | 2,7 | 4,7 | 1,5 | 12,3 |
| 8,7 | 6,9 | 5,8 | 4,8 | 12,4 | 5,7 | 5,0 | 12,0 | 5,7 | 13,0 | 6,1 | 8,8 | 6,5 | 6,3 | 4,9 | 6,0 | 4,0 | 15,2 |
| 9,5 | 7,6 | 6,9 | 4,7 | 13,4 | 8,5 | 4,7 | 12,2 | 5,5 | 14,1 | 6,0 | 9,6 | 8,0 | 6,4 | 6,2 | 7,9 | 5,1 | 16,3 |
| 10,4 | 8,0 | 8,0 | 5,7 | 14,4 | 8,3 | 5,4 | 14,1 | 6,1 | 16,1 | 7,4 | 10,1 | 8,8 | 6,9 | 6,7 | 8,2 | 6,0 | 17,3 |
| 10,7 | 8,0 | 8,1 | 6,1 | 15,2 | 8,2 | 6,8 | 15,4 | 6,4 | 16,4 | 8,0 | 10,6 | 9,4 | 6,8 | 7,4 | 8,2 | 6,3 | 17,5 |
| 11,4 | 8,5 | 8,9 | 7,4 | 15,5 | 8,0 | 7,3 | 16,2 | 7,5 | 17,3 | 9,6 | 11,1 | 9,2 | 7,1 | 7,7 | 9,1 | 7,5 | 18,6 |
| 11,9 | 8,9 | 10,1 | 7,4 | 16,6 | 7,8 | 8,5 | 16,9 | 7,7 | 18,4 | 10,0 | 11,0 | 11,0 | 7,4 | 8,5 | 10,1 | 7,5 | 18,8 |
| 12,6 | 9,3 | 10,1 | 8,4 | 16,9 | 8,2 | 9,3 | 17,2 | 8,7 | 19,8 | 10,9 | 12,3 | 11,4 | 7,7 | 9,8 | 10,6 | 7,9 | 19,9 |
| 12,7 | 9,4 | 10,2 | 8,7 | 16,6 | 8,1 | 9,6 | 18,1 | 8,7 | 20,0 | 10,8 | 12,3 | 11,6 | 7,8 | 9,9 | 11,0 | 7,9 | 19,7 |
| 13,1 | 9,8 | 10,2 | 9,1 | 16,3 | 8,8 | 9,3 | 18,0 | 9,4 | 20,7 | 10,9 | 12,3 | 11,2 | 7,9 | 10,1 | 12,9 | 8,1 | 19,9 |
| 13,8 | 10,6 | 11,0 | 9,7 | 16,7 | 9,1 | 9,8 | 17,4 | 9,7 | 21,2 | 11,7 | 12,8 | 11,8 | 8,8 | 10,9 | 14,4 | 10,2 | 20,8 |

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-----|------|------|------|------|------|-----|------|------|------|------|------|------|------|-----|------|------|------|------|
| II | 15,9 | 12,5 | 12,4 | 10,8 | 20,6 | 9,8 | 13,4 | 25,7 | 12,1 | 23,1 | 13,1 | 13,3 | 13,3 | 9,7 | 15,4 | 15,6 | 10,8 | 25,1 |
| III | 15,9 | 12,8 | 12,5 | 10,4 | 20,3 | 9,9 | 13,3 | 25,7 | 12,2 | 23,0 | 13,1 | 13,3 | 13,3 | 9,5 | 15,6 | 15,6 | 10,7 | 25,0 |

Fuente: Banco de España.

Este análisis se completa con el referido a la deuda de las empresas públicas como porcentaje del PIB que se muestra en el siguiente cuadro en el que es interesante observar cómo la deuda de las empresas públicas analizada por Comunidades Autónomas constata que Cataluña es la que presenta un mayor valor de la ratio analizada.

CUADRO 12.- Deuda de las empresas públicas por Comunidades Autónomas. Ratio deuda/PIB. Años 2004-2012.

| AÑOS | TOTAL | And. | Ar. | Ast. | Bal. | Can. |
|-------|-------|------|-----|------|------|------|
| 4 | 0,8 | 0,1 | 0,6 | 0,1 | 0,2 | 1 |
| 5 | 0,7 | 0,1 | 0,4 | 0,3 | 0,2 | 0,6 |
| 6 | 0,8 | 0,1 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,5 |
| 7 | 0,9 | 0,1 | 0,7 | 0,7 | 2,1 | 0,5 |
| 8 | 1 | 0,1 | 0,9 | 0,7 | 2,6 | 0,6 |
| 9 I | 1 | 0,1 | 1 | 0,7 | 2,3 | 0,6 |
| 9 II | 1,1 | 0,2 | 1,1 | 0,8 | 2,4 | 0,7 |
| 9 III | 1,2 | 0,2 | 1,1 | 0,9 | 2,5 | 0,7 |
| 9 IV | 1,2 | 0,2 | 1,2 | 0,9 | 2,6 | 0,6 |
| 10 I | 1,3 | 0,3 | 1,2 | 1,2 | 2,6 | 0,6 |
| II | 1,3 | 0,3 | 1,3 | 1,2 | 2,7 | 0,6 |
| III | 1,3 | 0,3 | 1,3 | 1,2 | 2,5 | 0,6 |
| IV | 1,4 | 0,4 | 1,4 | 1,2 | 2,5 | 0,6 |

| 11 I | 1,4 | 0,4 | 1,4 | 1,2 | 2,6 | 0,6 | |
|-------|--------|--------|--------|------|------|------|----------|
| II | 1,4 | 0,5 | 1,4 | 1,3 | 2,6 | 0,5 | |
| III | 1,3 | 0,5 | 1,4 | 1,4 | 2,5 | 0,5 | |
| IV | 1,3 | 0,5 | 1,4 | 1,4 | 2,4 | 0,5 | |
| 12 I | 1,2 | 0,5 | 1,3 | 1,5 | 2,4 | 0,5 | |
| II | 1,2 | 0,5 | 1,3 | 1,4 | 2,3 | 0,5 | |
| III | 1,2 | 0,5 | 1,3 | 1,5 | 2,3 | 0,5 | |
| AÑOS | Cantb. | C-Man. | C-León | Cat. | Ext. | Gal. | La Rioja |
| 4 | 0,1 | 2,2 | 0,1 | 1,8 | 0,1 | 0 | 0 |
| 5 | 0,1 | 2,3 | 0,1 | 1,6 | 0 | 0 | 0,1 |
| 6 | 0,2 | 2 | 0,1 | 1,8 | 0 | 0,4 | 0,4 |
| 7 | 0,1 | 1,9 | 0,1 | 1,9 | 0 | 0,4 | 0,2 |
| 8 | 0,1 | 1,7 | 0,2 | 2,2 | 0,1 | 0,5 | 0,3 |
| 9 I | 0,2 | 1,9 | 0,3 | 2,3 | 0,1 | 0,6 | 0,1 |
| 9 II | 0,2 | 2 | 0,3 | 2,8 | 0,1 | 0,4 | 0,1 |
| 9 III | 0,2 | 2,1 | 0,4 | 2,9 | 0,1 | 0,4 | 0,1 |
| 9 IV | 0,3 | 2,1 | 0,4 | 3 | 0,1 | 0,4 | 0 |
| 10 I | 0,3 | 2,2 | 0,5 | 3,1 | 0,1 | 0,4 | 0 |
| II | 0,3 | 2,3 | 0,5 | 3,1 | 0,1 | 0,4 | 0 |
| III | 0,3 | 2,3 | 0,5 | 3,2 | 0,1 | 0,4 | 0 |
| IV | 0,3 | 2,6 | 0,6 | 3,3 | 0,1 | 0,4 | 0 |
| 11 I | 0,3 | 2,6 | 0,6 | 3,4 | 0,2 | 0,4 | 0 |
| II | 0,3 | 2,7 | 0,7 | 3,4 | 0,1 | 0,4 | 0 |
| III | 0,3 | 1 | 0,7 | 3,3 | 0,1 | 0,4 | 0 |
| IV | 0,3 | 1 | 0,7 | 3,2 | 0,1 | 0,4 | 0 |
| 12 I | 0,3 | 0,2 | 0,7 | 3,2 | 0,2 | 0,4 | 0 |
| II | 0,3 | 0,2 | 0,7 | 3,2 | 0,1 | 0,4 | 0 |
| III | 0,3 | 0,2 | 0,7 | 3,1 | 0,2 | 0,4 | 0 |

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

La deuda de las empresas públicas representa el 1,2 por cien del PIB y mientras en autonomías como Extremadura, Castilla La Mancha o el País Vasco este valor es del 0,2 por cien, en otras Comunidades Autónomas, como en Cataluña, representa el 3,1 por cien o el 2,3 por cien en las Islas Baleares, por lo que la disparidad entre autonomías es importante en lo relativo al endeudamiento de sus empresas públicas medido en porcentaje del PIB.

Una vez revisado el endeudamiento de las Administraciones Públicas en su conjunto, del Estado y de las Comunidades Autónomas, procedemos a continuación a analizar el endeudamiento local.

1.7. EL ENDEUDAMIENTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES.

La teoría de la Hacienda pública, aporta multitud de argumentos que justifican el endeudamiento en el ámbito de las Comunidades Autónomas y corporaciones locales, para garantizar la suficiencia de ingresos, dada la escasez y rigidez de los mismos, como indican FERNÁNDEZ DE SOTO BLAS, M. y ÁLVAREZ GARCÍA, S., también VALLE SÁNCHEZ, V. y ALBI IBAÑEZ, E. Junto con GONZÁLEZ PÁRAMO, J. y ZUBIRI

ORIA, I., entre otros³⁵. Además, existen razones de eficiencia económica y equidad inter-generacional que aconsejan la financiación de grandes proyectos de inversión con el recurso al endeudamiento, de modo que se incentiven los usos productivos de capital y se sincronicen los flujos de costes y beneficios de las inversiones. Este criterio de pagar según se usa, reparte los costos y beneficios de los mencionados proyectos entre generaciones sucesivas, corrigiendo la inequidad que supondría la financiación exclusiva mediante la imposición.

En este orden de cosas, las exigencias de control y coordinación del recurso a la deuda que se derivan del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de la normativa de estabilidad presupuestaria presentan una especial importancia en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones locales. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento entre los países miembros

35 Cfr. FERNÁNDEZ DE SOTO BLAS, M. y ÁLVAREZ GARCÍA, S. «Ética y Hacienda pública: El principio de justicia en la imposición», *Crónica Tributaria*, n.º 111, 2004, p. 9-26. VALLE SÁNCHEZ, V. «La Hacienda pública de la democracia española: Principales rasgos», *Papeles de Economía Española*, n.º 68, 1996, p. 2-9. ALBI IBAÑEZ, E.; GONZÁLEZ PÁRAMO, J. y ZUBIRI ORIA, I. *Economía Pública I. Fundamentos, presupuesto y gasto, aspectos macroeconómicos*, Ariel Economía, 1ª ed., Barcelona, 2000. ALBI IBAÑEZ, E.; GONZÁLEZ PÁRAMO, J. y ZUBIRI ORIA, I. *Economía Pública II. Teoría de la imposición e ingresos públicos*, Ariel Economía, 1ª ed., Barcelona, 2000. ROSEN, H.S. *Hacienda Pública*, Ariel Economía, 5ª ed., Barcelona, 2002.

busca garantizar el cumplimiento de los requisitos de la moneda única, instando, en su caso, a la adopción de medidas fiscales y presupuestarias en caso de incumplimiento.

Incluso, también influyen en los niveles de endeudamiento de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones locales, los grupos de presión. Algunos de ellos están especialmente interesados en el uso de la deuda por parte del gobierno y tratan de forzar al mismo, como ocurre con las entidades financieras, ofreciendo condiciones más ventajosas al sector público.

En cualquier caso, el endeudamiento local ha ido evolucionando a lo largo de los últimos años, y desde 2004 hasta 2008 se ha mantenido en unos niveles muy similares, si bien si se contempla la participación del endeudamiento sobre el PIB, se comprueba cómo ha ido aumentando el valor desde el 2,9 por cien en 2004 hasta el 4,1 por cien en el tercer trimestre del año 2013, tal y como se muestra en el siguiente cuadro en el que también disponemos de los datos absolutos durante el período 2004-2013.

CUADRO 13. Deuda en circulación de las corporaciones locales y de las empresas públicas. Años 2004-2013.

| AÑOS | DEUDA DE LAS | DEUDA DE LAS |
|------|--------------|--------------|
|------|--------------|--------------|

| | CORPORACIONES LOCALES | | EMPRESAS PÚBLICAS | |
|---------------|--------------------------|----------------------------|-----------------------|----------------------------|
| | PORCENTAJE DEL PIB | EN MILLONES DE EUROS | PORCENTAJE DEL PIB | EN MILLONES DE EUROS |
| 04 | 2,9 | 24.153 | 0,4 | 3.198 |
| 05 | 2,8 | 25.535 | 0,4 | 3.601 |
| 06 | 2,8 | 27.570 | 0,4 | 3.881 |
| 07 | 2,8 | 29.385 | 0,5 | 4.777 |
| 08 | 2,9 | 31.775 | 0,5 | 5.681 |
| 09 | 3,3 | 34.700 | 0,8 | 7.878 |
| 10 IV | 3,4 | 35.431 | 0,9 | 9.089 |
| 11 IV | 3,4 | 35.420 | 0,9 | 9.354 |
| 12 III | 4,2 | 43.801 | 0,9 | 9.054 |
| IV | 4,1 | 41.939 | 0,9 | 8.252 |
| 13 I | 4,2 | 42.779 | 0,8 | 7.906 |
| II | 4,2 | 43.153 | 0,8 | 7.803 |
| III | 4,1 | 41.765 | 0,8 | 7.622 |

Fuente: Banco de España.

La deuda en circulación de las corporaciones locales crece paulatinamente a lo largo del período considerado, pasando de tener 24.153 millones de euros de deuda en el año 2004, a alcanzar en el tercer trimestre del año 2012, los 43.801 millones de euros, aunque en el tercer trimestre de 2013 había descendido

hasta 41.765 millones de euros, fruto de la política económica llevada a cabo en los últimos años.

Esta reducción se ha producido, en esencia, por el efecto que los mecanismos de financiación extraordinarios y el plan de pago a proveedores que puso en marcha el Gobierno estatal para el pago de deudas a empresas que tenían importes pendientes de abono en Entidades Locales, convirtiendo deuda comercial en deuda financiera y concediendo el estado préstamos a las EELL para saldar la deuda con proveedores.

La deuda de las empresas públicas de las corporaciones locales también es un elemento importante a considerar. A lo largo del período analizado la deuda de las empresas públicas de las corporaciones locales ha ido creciendo considerablemente. Así, vemos como ha aumentado la deuda de las empresas públicas de las corporaciones Locales, que en el año 2004, tenían una deuda de 3.198 millones de euros y en el año 2012, la deuda ascendía a 9.054 millones de euros, para descender hasta 7.622 millones de euros en 2013. Desde el principio hasta el final del período analizado, esta magnitud crece considerablemente.

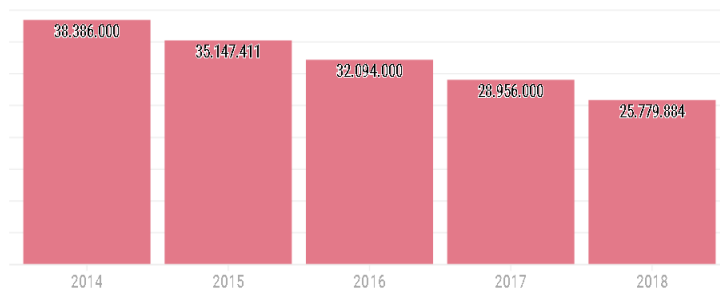
Tras la revisión de la evolución de la deuda pública en las Administraciones Públicas y comprobar su crecimiento en los últimos años, a continuación, procedemos a conocer la

evolución de los principales indicadores relacionados con el endeudamiento local.

Sin embargo, es de destacar la incidencia de la normativa sobre la racionalización en la Administración local, que, a diferencia del contexto estatal, ha supuesto una merma aparente en el endeudamiento local, como se representa en el siguiente gráfico.

Evolución de la deuda municipal 2018-2014 (en miles de euros)

Fuente: Ministerio de Hacienda



Los municipios de España mantienen una deuda total de 25.780 millones de euros en 2018. Son 3.892 Ayuntamientos, casi

la mitad de la totalidad de municipios que conforman nuestro Estado, los que han tenido que recurrir al endeudamiento y ello le genera una situación complicada en la adecuada gestión de los servicios públicos que deben ofrecer a los ciudadanos.

El Ayuntamiento de Madrid es el municipio que más debe de toda España: a 31 de diciembre de 2018 figura con una deuda de más de 2.761 millones de euros, según consta en los datos de 'deuda viva de las entidades locales', publicados por el Ministerio de Hacienda anualmente.

Si examinamos las cifras por habitante, debe valorarse que la deuda bruta por ciudadano se ha reducido sin seguir la proporción que el decremento poblacional por lo que en muchos consistorios la cifra se ha incrementado en términos de endeudamiento por habitante.

En 63 municipios la deuda por habitante ha aumentado en más de 500 euros en cuatro años. También en Vallada (Valencia), un municipio de tres mil habitantes, la deuda municipal por habitante supera los 8.000 euros, casi dos mil más que al fin de 2014.

En 330 municipios los vecinos tienen al menos 50 euros más de deuda municipal cada uno que al comienzo de la anterior legislatura. Y en 63 de ellos, la deuda por habitante ha

aumentado en más de 500 euros con respecto al 31 de diciembre de 2014. Algunos de ellos son pequeños municipios, como Grajera, en Segovia, donde los vecinos tienen una deuda de 5.091 euros cada uno.

Los Ayuntamientos han reducido su deuda en más de 12.606 millones de euros, como se ve en el gráfico. Sin embargo, además de Madrid, buena parte de las grandes ciudades españolas siguen con un nivel de endeudamiento importante. Barcelona eleva su nivel de endeudamiento a 837 millones de euros (517 por habitante).

La segunda gran ciudad más endeudada sigue siendo Zaragoza, que registra 855 millones de deuda siendo más elevada, incluso, que la de 2014.

La siguiente gran ciudad endeudada es Valencia, cuyo pasivo está aún en 438 millones de euros, debiendo cada ciudadano 555 euros.

En última instancia, debemos resaltar grandes ciudades con más de 200 millones de euros de deuda en total como Sevilla (406 euros por habitante), Málaga (715), Murcia (738) o Palma (533).

El recurso al endeudamiento ha sido cercenado de plano por las medidas de racionalización y ha generado como efecto la reducción de las cuotas generales de endeudamiento, bajo la aplicación de los estándares de regla de gasto, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que deben presidir la actuación de los poderes públicos locales, abandonando su autonomía financiera de gestión para amoldarse a los parámetros exigidos por el Estado con la finalidad de intentar salvar la crisis económica.

Nuestra línea de investigación diseña un conjunto de posibilidades que evidencian que es posible garantizar el equilibrio económico financiero exigible desde la necesaria armonización económica que fije el Estado, con la autonomía local en la gestión de su hacienda pública, para justificar la posibilidad de acogerse a las medidas ofrecidas que permitan afrontar una crisis o un contexto más complejo desde la propia Administración municipal y sin el establecimiento de medidas correctivas o coercitivas del Estado que se impongan en detrimento de la autonomía municipal.

Cuadro 13.bis. Ratio de deuda sobre el PIB Regional. Año 2017

| COMUNIDADES AUTÓNOMAS | Deuda Viva EELL (*) | PIB Regional (**) | % Deuda EELL / PIB |
|-----------------------|---------------------|-------------------|--------------------|
| Andalucía | 6.549.758 | 155.934.701 | 4,2% |

| | | | |
|--|-------------------|----------------------|-------------|
| Aragón | 1.119.875 | 36.379.698 | 3,1% |
| Asturias | 277.236 | 22.909.981 | 1,2% |
| Illes Balears | 656.343 | 30.435.900 | 2,2% |
| Canarias | 754.488 | 44.502.725 | 1,7% |
| Cantabria | 98.729 | 13.187.159 | 0,7% |
| Castilla-León | 1.078.081 | 56.819.650 | 1,9% |
| Castilla-Mancha | 840.119 | 40.298.779 | 2,1% |
| Cataluña | 4.278.526 | 223.987.828 | 1,9% |
| Extremadura | 234.355 | 18.838.435 | 1,2% |
| Galicia | 365.879 | 60.568.060 | 0,6% |
| Madrid | 5.547.439 | 220.024.945 | 2,5% |
| Murcia | 879.206 | 30.410.415 | 2,9% |
| Navarra | 191.419 | 19.776.897 | 1,0% |
| País Vasco | 3.657.605 | 71.464.338 | 5,1% |
| Rioja | 58.535 | 8.182.305 | 0,7% |
| C. Valenciana | 2.289.500 | 108.632.581 | 2,1% |
| Ceuta | 183.604 | 1.662.363 | 11,0% |
| Melilla | 67.306 | 1.527.165 | 4,4% |
| TOTAL DEUDA SGFAL | 29.128.004 | | |
| Diferencias de Conciliación con Deuda Banco de España | -172.004 | | |
| TOTAL DEUDA ENTIDADES LOCALES y PIB NACIONAL | 28.956.000 | 1.166.319.000 | 2,5% |

Fuente: Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas

1.7.1. El endeudamiento local en su contexto presupuestario. Principales indicadores.

Una vez realizada la contextualización del endeudamiento público y puesto que nuestro objeto de estudio principal es el endeudamiento local, hemos considerado necesario conocer la

relación existente entre las cifras de endeudamiento y el resto de ingresos locales de las entidades locales, así como los gastos relativos a la carga financiera derivada del endeudamiento local y sus relaciones con los principales indicadores.

Para ello, y centrados en el ámbito presupuestario, la sistematización del mencionado endeudamiento y del resto de partidas de ingresos y gastos se realiza a través de la clasificación presupuestaria en la cual hay que destacar una serie de notas características³⁶, que distingue entre capítulos de ingresos y gastos que conforman un presupuesto³⁷, siendo una

36

° Dichas características son las siguientes:

A.- Tiene un carácter de previsión por lo que respecta a los ingresos.

B.- Está fundamentado en el principio de equilibrio entre los ingresos y gastos.

C.- Su confección tiene una periodicidad y una regularidad.

D. Adopta una forma contable.

E.- Establece un tope máximo para su realización, por lo que respecta a los gastos, ya que éstos tienen un carácter limitativo y vinculante.

37 El artículo 162 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales define el presupuesto local como *“la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad, y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las*

de ellas la clasificación económica³⁸ dividida en operaciones corrientes y de capital, distinguiendo dentro de ésta última las operaciones financieras y las no financieras³⁹.

El endeudamiento local está recogido en el capítulo nueve del presupuesto de ingresos (denominado pasivos financieros) mientras que los pagos a realizar derivados de la amortización de los mismos se encuentran recogida en el capítulo nueve del presupuesto de gastos (también denominado pasivos financieros) y la carga financiera en el capítulo tres de gastos (gastos financieros).

Para poder conocer la importancia cuantitativa del endeudamiento local en el marco del presupuesto, el siguiente cuadro muestra la liquidación de los presupuestos de las entidades locales, en relación al año 2012, calculados en miles de euros según la clasificación económica.

previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad local correspondiente”.

38 En el Boletín Oficial del Estado de 10 de diciembre de 2008, se publica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la Estructura de los Presupuestos de las Entidades Locales.

39 Un mayor desarrollo en PORTILLO NAVARRO, M.J. *El presupuesto de las Haciendas Locales*, Tecnos, Madrid, 2012, p. 1-232.

CUADRO 14.- Liquidación de los presupuestos de las entidades locales. Ingresos. Total nacional. Miles de euros. Año 2018.

| Cap. | Ingresos | Presupuesto Inicial | Previsión Definitiva | Derechos Reconocidos Netos | Recaudación Líquida Ejercicio corriente | Recaudación Líquida Ejercicios cerrados |
|------|--|---------------------|----------------------|----------------------------|---|---|
| 1 | Impuestos directos | 28.321.306 | 28.761.336 | 29.690.289 | 27.007.175 | 1.933.715 |
| 2 | Impuestos indirectos | 10.933.023 | 11.031.784 | 11.317.865 | 10.918.407 | 258.382 |
| 3 | Tasas, precios públicos y otros ingresos | 10.115.785 | 10.494.250 | 10.746.293 | 8.878.223 | 1.251.625 |
| 4 | Transferencias corrientes | 20.722.211 | 22.059.972 | 22.014.449 | 20.917.808 | 1.043.627 |
| 5 | Ingresos patrimoniales | 1.107.252 | 1.159.887 | 1.010.389 | 844.782 | 157.594 |
| | Operaciones Corrientes | 71.199.577 | 73.507.228 | 74.779.285 | 68.566.395 | 4.644.944 |
| 6 | Enajenación de inversiones reales | 542.597 | 773.926 | 483.705 | 365.909 | 59.365 |
| 7 | Transferencias de capital | 1.340.040 | 2.307.278 | 1.546.643 | 1.106.437 | 224.756 |
| | Operaciones de Capital | 1.882.637 | 3.081.205 | 2.030.349 | 1.472.347 | 284.121 |
| | Operaciones no Financieras | 73.082.214 | 76.588.433 | 76.809.634 | 70.038.742 | 4.929.064 |
| 8 | Activos financieros | 532.834 | 14.130.734 | 449.497 | 413.939 | 28.064 |
| 9 | Pasivos financieros | 1.903.860 | 3.067.785 | 2.263.945 | 2.160.056 | 79.894 |
| | Operaciones Financieras | 2.436.694 | 17.198.519 | 2.713.442 | 2.573.995 | 107.958 |

| | | | | | |
|-----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|
| Total ingresos | 75.518.908 | 93.786.952 | 79.523.076 | 72.612.737 | 5.037.023 |
|-----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Las operaciones con pasivos financieros que representan el endeudamiento local suponen el 2,52 por cien del presupuesto definitivo de las entidades locales, alcanzando los 1.903.860 miles de euros. Sin embargo, cuando atendemos a las cifras de derechos reconocidos esta cantidad se incrementa ascendiendo a 2.263.945 miles de euros, suponiendo el 2,85 por cien del presupuesto local. Por lo tanto, las entidades locales no reflejaron acertadamente en sus presupuestos las necesidades de endeudamiento, debiendo recurrir a operaciones de modificación presupuestaria en sus ingresos financiadas con el recurso al endeudamiento para dar cobertura a situaciones de remanente de tesorería negativo o bien para financiar gastos declarados necesarios y urgentes no previstos en los presupuestos.

En lo referido a los gastos, la liquidación se muestra a continuación.

CUADRO 15.- Liquidación de los presupuestos de las entidades locales. Gastos. Total nacional. Miles de euros. Año 2018.

| Cap. | Gastos | Presupuesto Inicial | Créditos Definitivos | Obligaciones Reconocidas Netas | Pagos Líquidos Ejercicio corriente | Pagos Líquidos Ejercicios cerrados |
|------|---|---------------------|----------------------|--------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| 1 | Gastos de personal | 21.673.940 | 23.031.926 | 21.369.903 | 21.113.270 | 258.772 |
| 2 | Gastos corrientes en bienes y servicios | 22.657.214 | 24.511.177 | 21.297.945 | 18.556.212 | 2.875.071 |
| 3 | Gastos financieros | 790.597 | 820.777 | 664.589 | 625.707 | 56.161 |
| 4 | Transferencias corrientes | 17.231.529 | 18.227.797 | 17.470.730 | 16.397.326 | 1.034.641 |
| 5 | Fondo de contingencia | 327.051 | 130.084 | 0 | 0 | 0 |
| | Operaciones Corrientes | 62.680.331 | 66.721.763 | 60.803.166 | 56.692.516 | 4.224.645 |
| 6 | Inversiones reales | 6.977.614 | 18.675.455 | 6.972.612 | 5.541.443 | 1.216.350 |
| 7 | Transferencias de capital | 760.432 | 1.551.902 | 1.031.436 | 722.231 | 380.296 |
| | Operaciones de Capital | 7.738.046 | 20.227.357 | 8.004.048 | 6.263.674 | 1.596.645 |
| | Operaciones no Financieras | 70.418.377 | 86.949.120 | 68.807.214 | 62.956.190 | 5.821.290 |
| 8 | Activos | 1.078.858 | 1.185.102 | 642.689 | 624.877 | 46.186 |

| | | | | | | |
|---|-------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|
| | financieros | | | | | |
| 9 | Pasivos financieros | 3.398.762 | 5.053.559 | 4.846.011 | 4.779.795 | 134.051 |
| | Operaciones Financieras | 4.477.620 | 6.238.661 | 5.488.700 | 5.404.672 | 180.237 |
| | Total gastos | 74.895.997 | 93.187.781 | 74.295.914 | 68.360.861 | 6.001.528 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

La partida con mayor participación en el presupuesto de ingresos, es la relativa a los impuestos directos y en lo referido a los gastos, los gastos de personal y los gastos corrientes en bienes y servicios.

En lo referido a capítulos relacionados con la deuda local, los gastos financieros suponen el 7,4 por cien de las obligaciones reconocidas de las entidades locales en 2018. Además, la amortización de la deuda recogida en el capítulo nueve, supone el 6,52 por cien de dicha magnitud. Es decir, a la amortización de deuda e intereses, las entidades locales emplearon el 8,3 por cien de los gastos reconocidos.

Un desarrollo de los capítulos ocho y nueve más exhaustivo se muestra en los siguientes cuadros, en los que se analizan los activos y pasivos financieros, tanto de ingresos como de gastos, correspondientes al año 2012, tomando en cuenta la liquidación presupuestaria de las entidades locales, en

miles de euros y tomando como referencia la clasificación económica.

En el cuadro siguiente procedemos al desglose de los capítulos 8 y 9, siguiendo la clasificación económica de los ingresos en la normativa local, distinguiendo el capítulo 8 activos financieros y el capítulo 9, pasivos financieros.

CUADRO 16.- Activos y pasivos financieros de las entidades locales. Presupuesto de ingresos. Total nacional. Miles de euros y porcentajes. Año 2012.

| PPTO INGRESOS. DENOMINACIÓN | PPTO DEF | DER. REC | REC. LIQ. | REC. LIQ. % |
|---|------------------|----------------|----------------|----------------|
| TOTAL ACTIVOS FINANCIEROS | 9.510.773 | 455.661 | 199.267 | 100,0 |
| ENAJENACIÓN DE DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO | 123 | 96 | 96 | 0,0 |
| ENAJENACIÓN DE OBLIGACIONES Y BONOS FUERA DEL SECTOR PÚBLICO | 3.688 | 32 | 32 | 0,0 |
| REINTEGRO DE PRÉSTAMOS Y ANTICIPOS CONCEDIDOS AL SECTOR PÚBLICO | 318.681 | 300.496 | 70.179 | 35,2 |
| REINTEGROS DE PRÉSTAMOS DE FUERA DEL SECTOR PÚBLICO | 110.497 | 62.329 | 37.623 | 18,9 |
| DEVOLUCIÓN DE DEPÓSITOS Y FIANZAS CONSTITUIDOS | 5.923 | 1.991 | 1.792 | 0,9 |
| ENAJENACIÓN DE ACCIONES Y | 258.914 | 87.884 | 86.895 | 43,6 |

| | | | | |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|--------------|
| PARTICIPACIONES DEL SECTOR PÚBLICO | | | | |
| ENAJENACIÓN DE ACCIONES Y PARTICIPACIONES FUERA DEL SECTOR PÚBLICO | 2.017 | 2.832 | 2.649 | 1,3 |
| REMANENTE DE TESORERÍA | 8.810.930 | 0 | 0 | 0,0 |
| TOTAL PASIVOS FINANCIEROS | 4.851.873 | 9.995.265 | 9.978.019 | 100,0 |
| EMISIÓN DE DEUDA PÚBLICA EN EUROS | 309.820 | 25.505 | 25.505 | 0,3 |
| PRÉSTAMOS RECIBIDOS EN EUROS | 4.526.007 | 9.957.248 | 9.940.053 | 99,6 |
| EMISIÓN DE DEUDA PÚBLICA EN MONEDA DISTINTA DEL EURO | 0 | 0 | 0 | 0,0 |
| PRÉSTAMOS RECIBIDOS EN MONEDA DISTINTA DEL EURO | 7.197 | 6.164 | 6.164 | 0,1 |
| DEPÓSITOS Y FIANZAS RECIBIDOS | 8.849 | 6.348 | 6.297 | 0,1 |
| TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS | 14.362.646 | 10.450.926 | 10.177.286 | |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Las diferencias entre el presupuesto definitivo de ingresos y los derechos reconocidos por operaciones financieras son muy importantes. Ello se debe a varias cuestiones: la distorsión que supone el remanente de tesorería, cuyas cifras aparecen en el presupuesto definitivo, pero no así en derechos reconocidos, debido a la propia definición del concepto.

Esto es, en la medida en que el remanente de tesorería se utiliza como mecanismo para financiar modificaciones de crédito, se genera un incremento en el presupuesto de ingresos para habilitar la modificación de las previsiones en ingresos a fin de equilibrar la modificación de los créditos en gastos, pero ese incremento en las previsiones en ingresos no va a reflejarse en ningún derecho reconocido ni recaudado.

Otro factor viene constituido por las diferencias entre lo presupuestado y los derechos reconocidos en el caso de la enajenación de acciones y participaciones del sector público y la desviación presupuestaria en el caso de los pasivos financieros, de más de un 200 por cien, principalmente en el concepto referido a los préstamos recibidos en euros.

En el capítulo de activos financieros, la partida con mayor participación en el capítulo es la referida a la enajenación de acciones y participaciones del sector público. En lo referido a los

pasivos financieros, son los préstamos recibidos en euros los que suponen la casi totalidad de este capítulo.

Por tanto, el recurso al endeudamiento de las entidades locales ha sido muy superior al que se preveía en el presupuesto definitivo, lo cual está relacionado con la evolución de la crisis económica y del conjunto de ingresos y de los gastos de estas entidades.

Es muy habitual que en las previsiones iniciales de un presupuesto no se incluyan inversiones que luego a lo largo del ejercicio, vía modificación presupuestaria se incluyan como un crédito extraordinario que se financia mediante préstamo, de ahí la variación entre previsiones iniciales y presupuesto definitivo.

Nuestra conclusión parte de considerar que el diseño original del presupuesto una vez percibida la realidad municipal se distorsiona por los efectos que el afrontar una situación de crisis exigen al gestor local, debiendo afrontar un cambio de escenario que impide una adecuada y certera previsión, desviándose las magnitudes para conseguir afrontar las necesidades demandadas en la situación de crisis.

En el caso de los gastos, las cifras se muestran a continuación.

CUADRO 17. Activos y pasivos financieros de las entidades locales. Presupuesto de gastos. Total nacional. Miles de euros y porcentajes. Año 2012.

| PPTO GASTOS. DENOMINACIÓN | PPTO DEF | OB. REC. | PAGOS LIQ. | PAGOS LIQ. % |
|--|------------------|----------------|----------------|-----------------|
| TOTAL ACTIVOS FINANCIEROS | 1.081.923 | 964.474 | 905.018 | 100,0 |
| ADQUISICIÓN DE DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO | 32.673 | 32.596 | 32.571 | 3,6 |
| ADQUISICIÓN DE OBLIGACIONES Y BONOS FUERA DEL SECTOR PÚBLICO | 65 | 15 | 15 | 0,0 |
| CONCESIÓN PRÉSTAMOS AL SECTOR PÚBLICO | 684.080 | 638.525 | 632.031 | 69,8 |
| CONCESIÓN DE PRÉSTAMOS FUERA DEL SECTOR PÚBLICO | 105.892 | 61.398 | 58.133 | 6,4 |
| CONSTITUCIÓN DE DEPÓSITOS Y FIANZAS | 32.573 | 31.802 | 31.759 | 3,5 |
| ADQUISICIÓN DE ACCIONES Y PARTICIPACIONES DEL SECTOR PÚBLICO | 132.297 | 124.146 | 83.746 | 9,3 |
| ADQUISICIÓN DE ACCIONES Y | 27.921 | 25.957 | 24.056 | 2,7 |

| | | | | |
|---|------------------|------------------|------------------|--------------|
| PARTICIPACIONES FUERA DEL SECTOR PÚBLICO | | | | |
| APORTACIONES PATRIMONIALES | 66.421 | 50.034 | 42.706 | 4,7 |
| TOTAL PASIVOS FINANCIEROS | 4.457.972 | 4.260.343 | 4.157.404 | 100,0 |
| AMORTIZACIÓN DE DEUDA PÚBLICA EN EUROS | 318.590 | 316.847 | 316.625 | 7,6 |
| AMORTIZACIÓN DE PRÉSTAMOS Y DE OPERACIONES EN EUROS | 4.116.940 | 3.923.726 | 3.823.856 | 92,0 |
| AMORTIZACIÓN DE DEUDA PÚBLICA EN MONEDA DISTINTA DEL EURO | 480 | 357 | 357 | 0,0 |
| AMORTIZACIÓN DE PRÉSTAMOS EN MONEDA DISTINTA DEL EURO | 11.981 | 11.252 | 11.113 | 0,3 |
| DEVOLUCIÓN DE DEPÓSITOS Y FIANZAS | 9.980 | 8.160 | 5.452 | 0,1 |
| TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS | 5.539.895 | 5.224.817 | 5.062.422 | |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

La desviación presupuestaria en el caso de las operaciones financieras del presupuesto de gastos es pequeña.

Los activos financieros con mayor participación dentro del capítulo son los relativos a la concesión de préstamos al sector público (un 69,8 por cien); mientras que en el capítulo de pasivos financieros es la amortización de préstamos la que

supone la mayor parte del capítulo: el 92 por cien de los pagos realizados corresponden a este concepto.

Podemos observar cómo en el año 2012, los activos financieros de ingresos (en cuanto a recaudación líquida) eran inferiores a los activos financieros de gastos, mientras que los pasivos financieros de ingresos son superiores a los pasivos financieros de gastos, lo que significa que la Administración obtiene más ingresos recurriendo al endeudamiento y destina menos gastos a su devolución.

Los activos financieros cuyas notas fundamentales son la liquidez, la rentabilidad y el riesgo de un ente local pueden ser pasivos financieros para otro ente local y viceversa. En los primeros, la entidad local es prestamista del sistema económico mientras que en los segundos es prestataria del mismo. No obstante, en la realidad actual, los Ayuntamientos suelen asumir un papel de prestatarios del sistema financiero.

Otras magnitudes que resulta de interés conocer para completar el estudio económico del endeudamiento local las podemos obtener a través de los siguientes indicadores: ahorro bruto y neto; capacidad o necesidad de financiación; endeudamiento neto y deuda viva.

Veamos a continuación cada uno de ellos.

1.7.1.1. Ahorro bruto y neto.

El ahorro bruto viene representado por la diferencia entre los ingresos y los gastos por operaciones corrientes. Un ahorro bruto positivo es un buen indicador económico del presupuesto, porque al existir mayores ingresos corrientes que gastos corrientes se podrán financiar mayores inversiones sin acudir al déficit. A la inversa ocurre con el ahorro bruto negativo, pues, en este caso, para financiar inversiones tendría que acudir al recurso al endeudamiento.

Por lo tanto, para calcular el ahorro bruto se utiliza la siguiente expresión:

$$A_b = IC_{liq} - OC_{liq}$$

Donde:

A_b = Ahorro bruto

IC_{liq} = Ingresos corrientes liquidados, y

OC_{liq} = Obligaciones corrientes liquidadas (excepto gastos financieros)

Por lo que respecta a las obligaciones corrientes, hay que tener en cuenta la excepción de los gastos financieros. Efectivamente, sólo se tienen en cuenta las obligaciones

reconocidas por los capítulos uno (gastos de personal), dos (gastos en bienes y servicios) y cuatro (transferencias corrientes) del estado de gastos, quedando fuera, por tanto, los gastos financieros del capítulo tres.

El ahorro neto estaría formado por el ahorro bruto menos el importe de la anualidad teórica de amortización de las operaciones proyectadas y de todos los préstamos y empréstitos pendientes de reembolso. También, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 53.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en el cálculo del ahorro neto no se incluirán las obligaciones reconocidas, derivadas de modificaciones de créditos que fuesen financiadas con remanente líquido de tesorería⁴⁰.

En el caso en el que la entidad local se encuentre con ahorro neto negativo, será necesaria la autorización previa por parte del organismo ministerial correspondiente en el ámbito estatal para poder concertar una operación de crédito a largo plazo, exigiéndose su intervención tanto sea para una nueva o

⁴⁰ El remanente líquido de tesorería constituye un recurso para financiar los expedientes de modificaciones de crédito que sean necesarios. Vid. Real Decreto Legislativo 2/2004 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

para la modificación de una existente a través de un cambio en sus variables o en las condiciones o, incluso, añadiendo garantías. No sólo acudir al endeudamiento, también para la concesión de avales o para la sustitución de operaciones de crédito vivas pendientes de devolver por parte de las entidades locales, sus organismos autónomos, para los entes y sociedades mercantiles dependientes de estas entidades que dediquen a ofrecer servicios o bien que produzcan bienes que no se financien con carácter mayoritario por ingresos de mercado. En este supuesto, esa opción de acudir al endeudamiento estará condicionada a la existencia de un ahorro neto negativo que se refleje en los estados financieros, a partir de los datos extraídos de la liquidación de los presupuestos, el análisis de sus flujos corrientes y los resultados presentados en su actividad regular derivados del último ejercicio.

A estos efectos, la definición de ahorro neto presenta ciertas matizaciones según el ente al que esté referido. Así:

Para las entidades locales y sus entes instrumentales conceptuados como organismos autónomos, el concepto ahorro neto negativo será el resultante de la diferencia entre los derechos liquidados por los capítulos uno a cinco, atendiendo a la clasificación económica del estado de ingresos, minorado en atención a las obligaciones reconocidas que se deducen de los capítulos uno, dos y cuatro del estado de gastos, en la misma

estructura presupuestaria que atiendo a la clasificación económica, minorada en el importe de la anualidad teórica⁴¹ de amortización de la operación que se pretenda suscribir por la entidad, a la que se suma la anualidad de los préstamos y empréstitos propios y avalados a terceros que presenten capital vivo pendiente de devolución, determinada, en términos constantes, considerando los intereses y el importe de la cuota anual de amortización, integrando todas las operaciones en sus distintas modalidades y atendiendo a las condiciones que en cada operación se establezcan.

En ese cálculo no se atenderán las obligaciones reconocidas, que procedan de modificaciones de créditos realizadas mediante incorporaciones de crédito o similares que se hayan financiado con remanente líquido de tesorería para gastos generales⁴².

Tampoco serán consideradas en el cálculo de las anualidades las derivadas de las operaciones de crédito garantizadas con hipotecas sobre bienes inmuebles, siguiendo el

⁴¹En la anualidad teórica influyen las operaciones de crédito generando un incremento de los gastos corrientes debido a los intereses.

⁴² Remanente de tesorería para gastos generales positivo.

criterio de la Ley de haciendas locales, en la parte proporcional del préstamo afectado por dicha garantía.

En aplicación del principio de prudencia, resulta aconsejable ajustar los derechos reconocidos, deduciendo las contribuciones especiales, cuotas de urbanización o cualquier otro recurso extraordinario del ejercicio.

Aunque la distinción se ha superado, pese a la regulación establecida en la Ley de haciendas locales, que distingue en los organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo, para calcular el ahorro neto sobre los resultados corrientes del ejercicio.

En definitiva, para las sociedades mercantiles, se define ahorro neto a partir de los resultados de la actividad ordinaria, sin que se puedan considerar los intereses de préstamos o empréstitos, deduciendo de la cantidad, del mismo modo, la anualidad teórica de amortización, definida anteriormente, también en ambos casos.

Por lo tanto, la fórmula en la que podría describirse el ahorro neto podría ser la siguiente:

$$A_n = D_{liq} - O_{rec} - A$$

Donde:

A_n = Ahorro neto,

D_{liq} = Derechos liquidados

O_{rec} = Obligaciones reconocidas, y

A = Anualidad teórica.

En cuanto a las obligaciones reconocidas hay que tener en cuenta que no sean financiadas con remanente líquido de tesorería⁴³.

La fórmula para calcular la anualidad teórica en términos constantes sería la siguiente:

$$A = (C \times i) / (1 - (1+i)^{-n})$$

Donde:

A = Anualidad teórica de amortización.

C = Capital inicial del préstamo, esté o no dispuesto.

i = Tasa Anual Equivalente (TAE) que incluya el coste financiero total- intereses y comisiones- asociados a la operación, expresado en tanto por uno. Para la operación proyectada se utilizará la TAE prevista a partir de la formalización, según oferta bancaria y para el resto de operaciones se empleará la

⁴³ El remanente líquido de tesorería también se denomina remanente de tesorería para gastos generales.

TAE que se indica en el extracto bancario de la última liquidación de intereses.

n= Duración total del préstamo, incluidos, en su caso, los años de carencia.

La anualidad teórica de amortización debe computar en signo negativo a la hora de calcular el ahorro neto⁴⁴, en tanto que es la cuota anual de principal e intereses que se paga por cada una de las operaciones de crédito a largo plazo concertadas y avaladas por la entidad, incluida la proyectada, independientemente de que estén o no dispuestas. Se deben calcular, pues, las anualidades teóricas de amortización de todas esas operaciones vigentes y la suma algebraica de todas ellas será la que hay que utilizar, con signo negativo, para el cálculo del ahorro neto.

El artículo 53 del TRLRHL, para calcular la anualidad teórica, sólo se refiere a los préstamos y empréstitos, ya sean concertados o avalados a terceros, por lo que no deberían incluirse las cuotas de los contratos de *leasing*. De este modo, podría afirmarse que la deuda por *leasing* no afecta al cálculo del

⁴⁴ Así lo dispone la guía oficial para la tramitación y resolución de los expedientes de solicitud de autorización de endeudamiento en su apartado 5.uno.

ahorro neto. En este sentido se manifiesta VALLE TORRES, J.⁴⁵, afirmando que:

«Existe un sector doctrinal muy minoritario que quiere ver en el leasing una modalidad de operación de crédito cuando se utiliza en la Administración Local. Quizá esta opinión pueda tratar de fundamentarse en la ambigua alusión que el art. 50.2.c de la Ley 39/1988 Reguladora de las Haciendas Locales hace cuando se refiere, como forma de instrumentación del crédito local, a cualquier otra apelación al crédito público o privado.»

De la misma manera, se expresa nuestra jurisprudencia y así el Tribunal Supremo, en su sentencia de 18 de noviembre de 2003 rechaza la calificación de *'préstamo de financiación a comprador de venta a plazos'*.

El criterio a tener en cuenta para la concesión de la autorización de un ahorro neto negativo, es la aprobación de un plan de saneamiento financiero⁴⁶, que se debe aprobar por el

⁴⁵ Cfr. VALLE TORRES, J. «El *leasing* en la Administración Local», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 15, 2006, p. 2474-2506.

pleno de la respectiva corporación local. El ayuntamiento deberá aprobar un plan de saneamiento financiero en un plazo que no podrá ser superior a tres años, con el que deberá acompañar medidas que mejoren la gestión del gasto, pero también su gestión tributarias, sus operaciones financieras y las magnitudes a presentar con sus cuentas y estados de gastos en cada ejercicio afectado, para, al menos, tratar de ajustar a cero el ahorro neto negativo de la entidad local, organismo autónomo o sociedad mercantil. Ante esta situación, cada entidad en particular, está obligada a financiar ese ahorro neto negativo y a sanearlo. Servirá, de ese modo, el plan aprobado como elemento referencial al que se deberá acudir con la solicitud para obtener la autorización pertinente sobre la operación de endeudamiento.

Esta labor de planificación debe realizarse con el compromiso y la responsabilidad exigidas, pues en la mayoría de los casos es patente que obedecen a puros formalismos en aras al cumplimiento de las exigencias legales, pero con ausencia de la necesaria tutela financiera y previsión de consecuencias por su incumplimiento.

Debe efectuarse una observación al respecto y es la relativa a que no se precisa la presentación de un plan de

⁴⁶ Cfr. VELASCO ZAPATA, A. «Planes económico-financieros y de saneamiento. Ejemplo práctico y modelo para su elaboración», *Revista de Estudios Locales*, n.º 132, 2010, p. 62-89.

saneamiento financiero - aunque se requiere la autorización – cuando se trate de operaciones de crédito a las que se acuda para sustituir otras operaciones ya vivas suscritas con anterioridad, a las que se pretenda acudir para reducir la carga financiera de la entidad o a las que no alcance la aplicación del principio de prudencia financiera definido en los términos actuales.

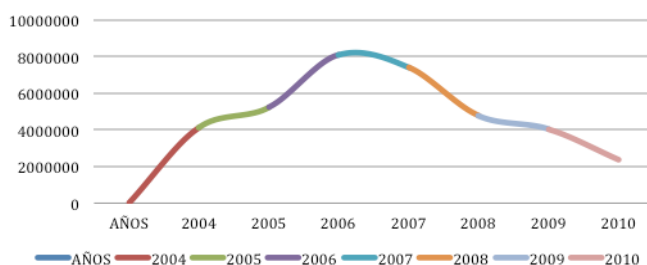
En el siguiente cuadro podemos ver el volumen de ahorro bruto y de ahorro neto de las Haciendas locales en el período comprendido desde el año 2013 al año 2017, así como el porcentaje de ahorro neto sobre los ingresos corrientes.

CUADRO 18.- Ahorro bruto y ahorro neto de las Haciendas locales. Mill. de euros. Años 2013-2017.

| AÑOS | INGRESOS CORRIENTES | GASTOS CORRIENTES | AHORRO BRUTO | AHORRO NETO | % AHORRO BRUTO/ INGRESO CORRIENTE |
|------|------------------------|----------------------|-----------------|----------------|--|
| 2013 | 62.532 | 51.177 | 11.355 | 6.545 | 18,16% |
| 2014 | 63.996 | 52.308 | 11.688 | 4.352 | 18,26% |
| 2015 | 68.685 | 56.032 | 12.654 | 6.508 | 18,42% |
| 2016 | 69.941 | 56.979 | 12.961 | 7.540 | 18,53% |
| 2017 | 73.293 | 59.621 | 13.672 | 8.807 | 18,65% |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

Gráfico 6.- Ahorro neto de las Haciendas locales. Años 2004-2010.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia

Como vemos en el cuadro, así como en el siguiente gráfico, el volumen de ahorro neto de las corporaciones locales, iba aumentando hasta el año 2006, y es precisamente, a partir del año 2007, y el comienzo de la crisis, cuando éste comienza a descender, pasando de un volumen de ahorro neto en el año 2006 de 8.116.575 miles de euros a un volumen de ahorro neto en el año 2010 de 2.374.815 miles de euros.

El ahorro neto se ha ido incrementando, paulatinamente, desde la adopción de las limitaciones para el recurso al endeudamiento y la asociación de términos como la regla de gasto y el principio de prudencia, así como las limitaciones

porcentuales para la suscripción de operaciones de endeudamiento y la necesidad de someter esa posibilidad a autorización del órgano que ejerce la tutela financiera.

Vamos a profundizar sobre estos aspectos propios de la variable a estudiar.

1.7.1.2. Capacidad o necesidad de financiación.

La capacidad de financiación se define como:

$$CF = I_{nf} - G_{nf}$$

Donde:

CF = capacidad de financiación

I_{nf} = Ingresos no financieros, y

G_{nf} = Gastos no financieros.

Es decir, los ingresos corrientes más los ingresos de capital (ingresos no financieros) y los gastos corrientes más los gastos de capital más el fondo de contingencia (gastos no financieros). Si ese saldo es positivo existe superávit o capacidad de financiación, por lo que no existiría déficit, lo que sería otro buen indicador económico del presupuesto. En el supuesto de déficit o necesidad de financiación, para financiar las inversiones de capital habría que acudir al recurso al endeudamiento porque no se cubrirían los mencionados gastos con los ingresos no financieros.

El Consejo de Ministros de 19 de junio de 2009 aprobó el objetivo de estabilidad presupuestaria para el trienio 2010-2012, que se muestra en el siguiente cuadro, con una reducción progresiva del déficit hasta alcanzar en 2012 el límite del 3 por cien establecido en el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) de la Unión Europea.

CUADRO 19.- Capacidad (+) de financiación/necesidad (-) de financiación de las Administraciones Públicas. Porcentaje del PIB. Años 2010-2012.

| | 2010 | 2011 | 2012 |
|------------------------|------|------|------|
| ADMINISTRACIÓN CENTRAL | -5,7 | -3,5 | -2,0 |
| SEGURIDAD SOCIAL | 0,2 | 0,3 | 0,5 |
| COMUNIDADES AUTÓNOMAS | -2,5 | -1,7 | -1,3 |
| ENTIDADES LOCALES | -0,4 | -0,3 | -0,2 |
| TOTAL AAPP | -8,4 | -5,2 | -3,0 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En el siguiente cuadro podemos analizar la capacidad o necesidad de financiación de las corporaciones locales, según el Protocolo de Déficit Excesivo, para el período comprendido

entre el año 2004 y el año 2011, calculado tanto en millones de euros como en porcentaje del PIB.

CUADRO 20.- Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de las corporaciones locales, según el Protocolo de Déficit Excesivo. Años 2004-2011.

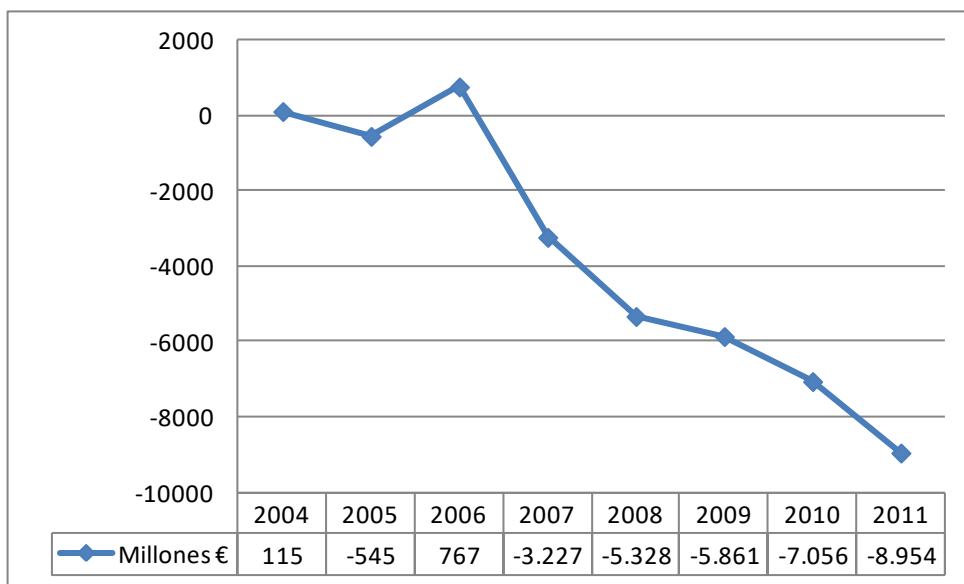
| AÑOS | PORCENTAJE DEL PIB | MILLONES DE EUROS |
|------|--------------------|-------------------|
| 2004 | 0,0 | 115 |
| 2005 | -0,1 | -545 |
| 2006 | 0,1 | 767 |
| 2007 | -0,3 | -3.227 |
| 2008 | -0,5 | -5.328 |
| 2009 | -0,6 | -5.861 |
| 2010 | -0,7 | -7.056 |
| 2011 | -0,8 | -8.954 |

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Podemos observar en el cuadro así como en el siguiente gráfico como es también a partir del año precedente a la crisis, el año 2006, cuando las corporaciones locales se ven necesitadas de financiación y además es un valor que va aumentando año tras año, pasando de tener en el año 2006, una capacidad de financiación del 0,1 por cien en porcentaje del PIB, a tener una necesidad de financiación del -0,8 por cien en porcentaje del PIB en 2011, cifra que no coincide con el objetivo de estabilidad

presupuestaria que se había fijado el Gobierno para ese año en el caso de las entidades locales, que era del -0,3 por cien.

Gráfico 7. Capacidad/necesidad de financiación de las corporaciones locales. Millones de euros. Años 2004-2011.



Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Es cierto que las medidas adoptadas por el Estado para la reducción del gasto público, tanto autonómico como local han tenido su incidencia en las magnitudes financieras de modo que desde 2014 a 2016 las cifras de saldo no financiero, entendido como diferencia entre derechos y obligaciones, cuya repercusión en el ahorro neto es fundamental, también muestra los siguientes datos:

Gráfico 7.bis. Saldo no financiero 2014 a 2016.

| Año | Total número de entes | Nº EELL con SNF>0 | Importe del SNF positivo | Nº EELL con SNF<0 | Importe del SNF negativo |
|------|-----------------------|-------------------|--------------------------|-------------------|--------------------------|
| 2014 | 7627 | 6684 | 7.261.226.898 | 943 | -216.361.221 |
| 2015 | 7.585 | 6.243 | 7.253.220.061 | 1.342 | -399.721.665 |
| 2016 | 7.191 | 6.496 | 7.957.123.258 | 695 | -185.223.002 |

Como se puede apreciar en el grupo de entidades que presentan un saldo no financiero negativo o inferior a cero resulta significativa, así como la incidencia económica de la misma en el conjunto de la Hacienda local.

Se evidencia, de este modo, como una de las variables más importantes para el examen de la solvencia de las entidades locales, como es el ahorro neto, refleja una escasa capacidad de financiación para afrontar los compromisos a los que se han

visto llamadas a afrontar las entidades locales en los últimos años, escenificando una situación compleja en su coyuntura para optar por el endeudamiento como alternativa.

1.7.1.3. Endeudamiento neto.

El endeudamiento neto o saldo neto a financiar vendrá determinado por ese superávit o ese déficit, esa capacidad o esa necesidad de financiación añadiendo la cifra que resulte de los gastos por activos financieros y de los ingresos por activos financieros. El endeudamiento neto se produce cuando el resultado obtenido es negativo, por lo que existirá un mayor endeudamiento del ente. El saldo neto a financiar es un concepto que muestra el total de recursos financieros netos que es necesario obtener para cubrir las necesidades globales de financiación, excluyendo los ingresos por pasivos financieros.

Pues bien, si a ese endeudamiento neto le sumamos los gastos por pasivos financieros del capítulo nueve, calcularíamos el ahorro bruto de la entidad. Por lo tanto, el ahorro bruto condiciona la relación entre las inversiones y el endeudamiento.

En definitiva, el endeudamiento neto podríamos definirlo mediante la siguiente expresión, que debe ser positiva si pretendemos reducir el endeudamiento local:

$$E_n = PF_{ing} - PF_{gts}$$

Donde:

E_n = endeudamiento neto,

PF_{ing} = Pasivos financieros del presupuesto de ingresos, y

PF_{gts} = Pasivos financieros del presupuesto de gastos.

Los pasivos financieros del presupuesto de ingresos están incluidos en el capítulo nueve del presupuesto de ingresos, mientras que los pasivos financieros del presupuesto de gastos, están incluidos en el capítulo nueve del presupuesto de gastos de las entidades locales.

En el siguiente cuadro podemos ver el análisis de los pasivos financieros de ingresos y gastos en el período comprendido entre los años 2004 a 2010, calculado en miles de euros, y tomando como referencia la liquidación presupuestaria de las entidades locales. En cuanto a los ingresos, se tiene en cuenta la recaudación líquida y en cuanto a los gastos, los pagos líquidos.

**CUADRO 21.- Endeudamiento neto de las entidades locales.
Miles de euros. Años 2004-2010.**

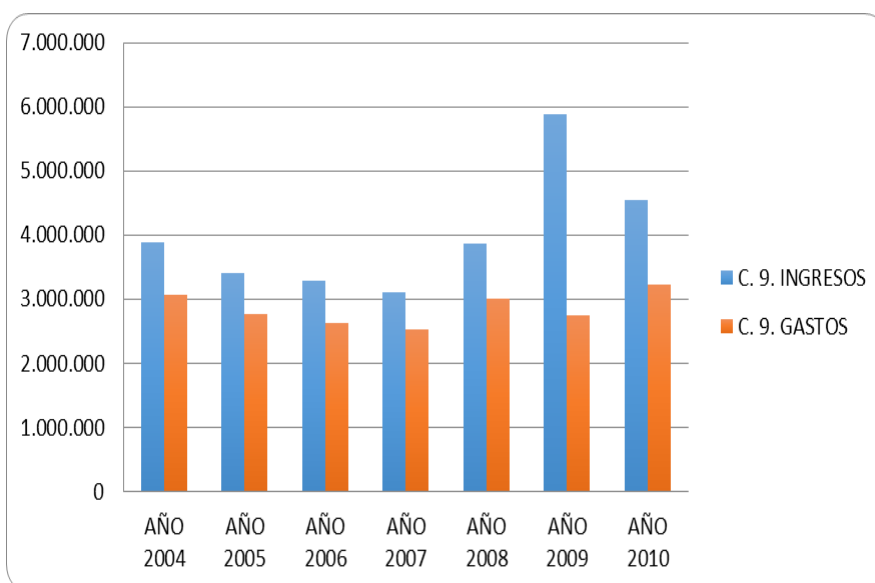
| AÑOS | PF_{ing} | PF_{gts} | E_n |
|------|------------|------------|-----------|
| 2004 | 3.882.883 | 3.058.109 | 824.774 |
| 2005 | 3.410.085 | 2.769.631 | 640.454 |
| 2006 | 3.288.181 | 2.633.971 | 654.210 |
| 2007 | 3.112.562 | 2.535.327 | 577.235 |
| 2008 | 3.866.665 | 3.000.153 | 866.512 |
| 2009 | 5.885.381 | 2.743.129 | 3.142.252 |
| 2010 | 4.551.788 | 3.221.520 | 1.330.268 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

Los pasivos financieros del presupuesto de ingresos son superiores a los correspondientes del capítulo de gastos, a lo largo de todo el período analizado.

El siguiente gráfico muestra las diferencias.

**Gráfico 8. Análisis de los pasivos financieros. Miles de euros.
Años 2004-2010.**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

Como muestra el gráfico, las diferencias que existen de un año a otro no son muy elevadas. Sin embargo, resulta significativo comparar los pasivos financieros de gastos con los pasivos financieros de ingresos. En todos los años, los ingresos del capítulo nueve son muy superiores a los pasivos financieros de gastos, lo que implica que los municipios han acudido en

exceso a la financiación procedente de la emisión de deuda pública y de préstamos recibidos cualquiera sea su naturaleza, sean del interior o del exterior y cualquiera sea su plazo de reembolso, mientras que los municipios no han destinado tanto a la amortización de dichos pasivos financieros.

1.7.1.4. La deuda viva municipal.

La deuda viva indica el capital vivo a corto y largo plazo, esto es, la deuda total de la entidad local, fruto de los sucesivos endeudamientos que se han producido a lo largo de los años en el ente público.

En este sentido, se entiende por capital vivo el capital del préstamo pendiente de devolver. La definición de capital vivo incluye las operaciones de crédito de la entidad local, sus organismos autónomos y sociedades mercantiles dependientes con ingresos que no procedan en su mayoría del mercado, así como por los avales concedidos por la entidad local y sus operaciones proyectadas.

El artículo 41.2 del Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en lo relativo, en particular, a propósito de los ayuntamientos, desarrollando este aspecto, que se materializó con el Real

Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, establecía que en el periodo comprendido en el primer trimestre se habría de elevar, por conducto del Ministerio de Hacienda, un informe particularizado a la Comisión Nacional de Administración Local, de la deuda viva de cada entidad local, a 31 de diciembre a propósito de las cifras presentadas en el año anterior, sobre el conjunto de su actividad financiera. Siendo necesaria la difusión, para su general conocimiento, de este informe mediante los medios de publicidad oportunos.

Siguiendo esta línea, con la intención de precisar el concepto, entrarían en el concepto de deuda viva: tanto préstamos como los anticipos de préstamos, establecidos con contraprestación en términos de interés o sin él, suscritos con Diputaciones Provinciales a partir de los planes provinciales elaborados con éstas y también con las Comunidades Autónomas. Aquí hay que aclarar que las devoluciones que deban realizarse respecto a el anticipo en la participación a propósito de los tributos del Estado, no computa como deuda viva, ni tampoco los convenios de aplazamiento y fraccionamiento formalizados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Tesorería General de la Seguridad Social.

La deuda viva puede serlo a corto o a largo plazo. En cualquier caso, esta deuda viva - bien sea a corto, a largo plazo o

de ambos tipos - en principio, no puede superar el 110 por cien de los ingresos corrientes liquidados⁴⁷. El artículo 53 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales establece que precisarán de autorización de los órganos competentes del Ministerio de Hacienda, las operaciones de crédito a largo plazo de cualquier naturaleza, incluido el riesgo deducido de los avales, cuando el volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo, incluyendo el importe de la operación proyectada, exceda del 110 por cien de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior o, en su defecto, en el precedente a este último cuando el cómputo haya de realizarse en el primer semestre del año y no se haya liquidado el presupuesto correspondiente a aquél, según las cifras de los estados contables consolidados entre todos los datos de los entes de la corporación local.

En caso de que la deuda viva sea superior al 110 por cien debe elaborarse un plan de retorno al límite en el medio plazo, así como deben adoptarse las medidas tributarias, financieras y presupuestarias que sean necesarias.

Asimismo, con respecto al límite de 110 por cien hay que tener en cuenta que la disposición adicional cuadragésimo sexta

⁴⁷ Es un valor que se obtiene de forma consolidada.

de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, reguló las operaciones de crédito a largo plazo de las entidades locales y dispuso que con carácter excepcional y exclusivamente para el año 2010, y hasta que se aprobara la reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, se elevaba del 110 al 125 por cien el porcentaje establecido en el artículo 53.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, a efectos de determinar los supuestos en los que, por su nivel de endeudamiento, las entidades locales debían solicitar autorización para concertar operaciones de crédito a largo plazo a los órganos competentes del Ministerio de Hacienda o de la Comunidad Autónoma respectiva en el caso de que tenga atribuida en su estatuto de autonomía competencia en esta materia.

En el siguiente cuadro podemos ver las cifras relativas a la deuda viva de las entidades locales a 31 de diciembre de 2013, calculadas en miles de euros, desagregada por tipos de corporaciones locales.

CUADRO 22.- Deuda viva de las entidades locales. Miles de euros y porcentajes. 31/12/2018.

| | Miles de euros | Porcentajes |
|--|-----------------------|--------------------|
| AYUNTAMIENTOS | 20.951.933 | 81,3 |
| DIPUTACIONES, CONSEJOS Y CABILDOS INSULARES | 4.472.232 | 17,3 |
| ENTIDADES LOCALES MENORES, MANCOMUNIDADES... | 355.720 | 1,4 |
| TOTAL DEUDA ENTIDADES LOCALES | 25.779.884 | 100,0 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Vemos que son los Ayuntamientos los que mayor cantidad de deuda viva soportan con una gran diferencia sobre el resto de entidades locales, pues a finales del año 2018 los Ayuntamientos tuvieron una deuda viva de 20.951.933 miles de euros, el 81,3 por cien del total mientras que las entidades

locales menores, mancomunidades... finalizaron el año 2018 con una deuda viva de solamente 355.720 miles de euros, alcanzando el 1 por cien, mientras que Diputaciones, Consejos y Cabildos insulares representaban el 17,3 por cien de la deuda viva local.

El apartado 2.g) del artículo 18 de la Orden HAP 2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera establece que el Ministerio de Hacienda quién deberá publicar en su espacio en internet durante los tres primeros meses de cada año, el Informe sobre Deuda viva a 31 de diciembre del ejercicio anterior, atendiendo al Protocolo de Déficit Excesivo de las Entidades, siguiendo lo postulado al respecto por las directrices emitidas por el Banco de España.

El Reglamento (CE) nº 479/2009 del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en el caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en su Artículo 1.5 establece: Por “deuda pública” se entenderá el valor nominal total de las obligaciones brutas del sector “Administraciones Públicas” (S.13), pendientes a final de año, a excepción de las obligaciones representadas por activos financieros que estén en

manos del sector “administraciones públicas” (S13). La deuda pública estará constituida por las obligaciones de las Administraciones Públicas en las categorías siguientes: efectivo y depósitos (AF.2), títulos de deuda (AF.3) y préstamos (AF.4), conforme a las definiciones del SEC 2010⁴⁸.

Para la determinación de lo que se habrá de considerar deuda viva en la reciente fecha de 31 de diciembre de 2018, por las entidades que integran la Administración Local, en los términos descritos en el artículo 3.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, se parte de esa definición que se establece en sede comunitaria, considerando la información contenida en la Central de Información de Riesgos del Banco de España (CIRBE) relativa a lo que se denomina como Subsector Local, así como el Inventario de Entes del Sector Público Local, considerando los siguientes ajustes y consideraciones:

Esta información que procede del organismo CIRBE incluye las deudas con entidades de crédito que vienen obligadas a declarar a dicha central de Información de riesgos. Tienen esa consideración entidades de crédito como el Instituto de Crédito Oficial, evidentemente los propios bancos, las cajas de ahorro, también las cooperativas de crédito, incluso los

⁴⁸ El Reglamento (CE) nº 479/2009 del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en el caso de déficit excesivo

establecimientos financieros de crédito y, del mismo modo, las sucursales en España de entidades de crédito extranjeras, las sociedades de garantía recíproca y sociedades de reafianzamiento⁴⁹. En particular, debemos considerar como entidades sujetas, la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, SA (SAREB), el Banco de España, el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito y la Sociedad Anónima Estatal de Caución Agraria (SAECA).

Continuando nuestra explicación, en la línea de la interpretación del Protocolo de déficit excesivo (PDE), y las categorías de activos propias del SEC 2010, a efectos de valoración del total de la deuda consideramos como operaciones de riesgo:

- ⊗ Créditos de entidades financieras.
- ⊗ Valores considerados de renta fija.
- ⊗ Productos devengados por activos dudosos.
- ⊗ Operaciones de arrendamiento financiero.
- ⊗ Préstamos o créditos transferidos a terceros.
- ⊗ Factoring sin recurso con inversión.

⁴⁹ Para más información sobre la materia véase: SÁNCHEZ-VIZCAÍNO RODRÍGUEZ, J. *Materiales Docentes del Derecho de Sociedades*. 104 casos prácticos, Diego Marín, 2016, p. 1-212.

- ⊗ Los Fondos creados para la financiación de las entidades locales y el pago a proveedores
- ⊗ Asociaciones Publico Privadas (APP's).

Desde otro punto de vista, en el cálculo de la deuda de las entidades que integran la Administración Local, en los términos descritos en el artículo 3.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, se ha considerado oportuno utilizar los datos deducidos de CIRBE y el Inventario de Entes del Sector Público Local (IESPL).

De este modo, la deuda viva a 31/12/2018 calculada en ambos medios muestra una diferencia de 3 millones de euros entre los datos publicados por el Estado a través del Ministerio y los datos que ofrece el Banco de España, que es quién plantea la oscilación en la cuantía superior.

La mayor parte de esta diferencia se debe básicamente a las diferencias existentes entre la sectorización utilizada por el Banco de España y la del Inventario de Entes del Sector Público Local. El reparto entre los distintos tipos de entidades del importe de 3 millones de euros es el siguiente: 3,5 millones corresponden al grupo de los Ayuntamientos y 0,1 millones de euros corresponden al resto de entidades locales y, en ambos casos, los datos publicados por el Banco de España superan en esos importes a los obtenidos por el Ministerio de Hacienda (de

ahí el signo positivo de estas diferencias de conciliación); 0,6 millones corresponden a las diputaciones, consejos y cabildos insulares, grupo en el cual los datos publicados por el Ministerio son superiores en esta cuantía a los del Banco de España (por ello este importe de conciliación con los datos del Banco de España tiene signo negativo)⁵⁰.

⁵⁰ Datos extraídos de NOTA METODOLÓGICA, MINHAP, <https://www.hacienda.gob.es/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformacionEELs/2018/informe%20deuda%20viva%202018%20total.pdf>, Deuda Pública de las Entidades Locales a 31/12/2018.

CAPÍTULO 2.

NORMATIVA APLICABLE EN MATERIA DE ENDEUDAMIENTO LOCAL COMO ELEMENTO DISUASORIO

CAPÍTULO 2. NORMATIVA APLICABLE EN MATERIA DE ENDEUDAMIENTO LOCAL COMO ELEMENTO DISUASORIO

2.1. INTRODUCCIÓN.

El fundamento de la inclusión de la normativa sobre el endeudamiento local en esta tesis reside, en esencia, en la importancia de relatar la problemática de recurrir al endeudamiento local advirtiéndose una manifestación muy clara de control del Estado sobre esta posibilidad de recurso al endeudamiento por las entidades locales, que se manifiesta con un conjunto de normas complejas que implican una clara voluntad por establecer esta vía de la financiación externa como excepcional, con la finalidad de recortar, casi hasta su desaparición, el citado mecanismo de financiación y que la opción por soportar la gestión de las competencias municipales con cargo al endeudamiento sea residual o inexistente.

Examinaremos en este capítulo, en consecuencia, la normativa existente en materia de endeudamiento local, con las características que detallan las dificultades para la puesta en marcha de este mecanismo de financiación, que pese a

contemplarse como recurso de las entidades Locales⁵¹, la complejidad técnica exigida para optar por el recurso al endeudamiento permiten inferir, como consecuencia, el recelo con el que el Legislador considera a las entidades locales, de modo que resulta, en la práctica, muy difícil de optar por el recurso al crédito para financiar actividades o inversiones locales.

Con independencia de la regulación que al respecto se quiera establecer lo cierto es que la intención del legislador es frenar el recurso al endeudamiento para limitarlo a hipótesis y escenarios que no comprometan en absoluto la estabilidad de la Hacienda local y, por ende, tampoco la estabilidad de la Hacienda general.

Como se pueda evidenciar de la mera exposición de la amplia normativa existente, se podrá afirmar, sin discusión alguna, que la regulación de este ámbito se aleja de los principios de buena regulación detallados en la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁵¹ Vid. artículo 2 del Real Decreto Legislativo 2/2004 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Singularmente interesante resulta destacable el artículo 129.3 de la citada Ley 39/2015, que desarrolla el principio de proporcionalidad para afirmar que toda iniciativa que se proponga deberá ser la imprescindible para atender la necesidad perseguida por la norma y acreditarse que no existen medidas menos restrictivas de derechos⁵².

Realizadas estas afirmaciones, una vez contextualizado en términos económicos el endeudamiento público español en general y local en particular, en este capítulo abordamos el estudio jurídico de la regulación del crédito local.

Comenzaremos este apartado con un análisis de la regulación del endeudamiento local en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en el que el Estado opta por establecer una serie de límites al acceso por parte de las entidades locales al endeudamiento.

Previamente, realizaremos una breve revisión de la evolución del endeudamiento local desde la Ley 39/1988,

⁵² Vid. Artículo 129.3 de la Ley 39/2015: “3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios”.

Reguladora de las Haciendas Locales pues el modelo previo a esta norma consistía, básicamente, en una serie de tributos municipales y una serie de subvenciones (financiación externa) para paliar el déficit que venían acusando los municipios debido a su escasa capacidad económica. Un análisis más detallado de la legislación en materia de endeudamiento local y su evolución lo podemos encontrar, entre otros, en MONASTERIO ESCUDERO, C., BALLARÍN ESPUÑA, M. y EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, I.⁵³,

Por ello, a continuación, procedemos a un análisis de la situación postconstitucional del endeudamiento local previo al análisis pormenorizado de la normativa aplicable.

⁵³ Cfr. MONASTERIO ESCUDERO, C. «La financiación subcentral en España. Principios y desarrollo», *Papeles de Economía Española*, n.º 83, 2000, p. 25-35. FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, M.J. «Medidas adoptadas por la Ley 13/1996, en relación al endeudamiento local», *Revista de Hacienda Local*, n.º 80, 1997, p.321-351. BALLARÍN ESPUÑA, M. «Los límites de las operaciones crediticias locales: su configuración según la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social», *Revista de Hacienda Local*, n.º 81, 1997, p. 733-768. ARNAU BERNIA, V.J. «Las operaciones de crédito de las entidades locales», *Revista de Hacienda Local*, n.º 81, 1997, p. 637-731. EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, I. «Condicionantes de la sostenibilidad financiera de las Corporaciones Locales 1990-1999», *Papeles de Economía Española*, n.º 83, 2000, p. 232-250.

2.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ENDEUDAMIENTO LOCAL.

El déficit de las Haciendas locales fue especialmente alarmante ya en la década de los ochenta, puesto que es precisamente en esa época cuando se empieza a recurrir al crédito como mecanismo de financiación hasta la llegada de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, con la que se comienza a reducir el déficit.

No obstante, previamente, no podemos olvidar a este respecto, el mandato constitucional, recogido en el artículo 142 de la Constitución Española, el cual dispone: «*Las haciendas locales deberán de disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas*». Se implanta así un sistema de financiación compartida con el Estado y las Comunidades Autónomas que busca poner fin a la situación endémica que venían padeciendo las entidades locales en cuanto a recursos económicos, manifiestamente insuficientes para sufragar los grandes gastos derivados de la prestación de servicios públicos.

El modelo previsto en la Constitución Española de financiación de las entidades locales está basado en los principios generales básicos de autonomía para la gestión de sus propios intereses (artículo 137⁵⁴) -dotando a las mismas de personalidad jurídica plena y diferenciada- y en la suficiencia financiera de las entidades locales a través de tributos propios y de participación en los tributos del Estado (artículo 142).

Mediante el Real Decreto-Ley 2/1979, de 26 de enero, sobre medidas económico-financieras en relación con la Administración local, se autoriza a los Ayuntamientos a aprobar presupuestos extraordinarios para liquidar deudas y enjugar el déficit de los presupuestos a 31 de diciembre de 1978, autorizando al Banco de Crédito Local a concertar con las entidades locales operaciones especiales de crédito, debido a la situación estructuralmente deficitaria, por la que atravesaban los Ayuntamientos. En su desarrollo, se aprueba el Real Decreto 115/1979⁵⁵, donde se concretan las deudas a incluir en los

⁵⁴ El artículo 137 de la Constitución Española dispone: «*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*».

⁵⁵ España. Real Decreto 115/1979, de 26 de enero, por el que se desarrolla el Real Decreto-Ley 2/1979, de 26 de enero, sobre medidas económico-financieras en relación con la Administración local. *Boletín Oficial del Estado*, 27 de enero de 1979, n.º 24, p. 2094-2096.

presupuestos extraordinarios y las condiciones crediticias del préstamo, aprobando para ello el Real Decreto Ley 11/1979, de 20 de julio, sobre medidas urgentes de financiación de las corporaciones locales pues, tal y como se argumenta en la exposición de motivos: *«ha sido elaborado (...para...) ir resolviendo la ya crónica situación estructuralmente deficitaria de las Corporaciones Locales. Ésta ha repercutido en los últimos años en una acumulación de deudas municipales y en una insuficiencia de recursos»*.

Un año después, se aprueba la Ley 42/1980, de 1 de octubre, sobre presupuestos extraordinarios de liquidación de deudas de las corporaciones locales y su financiación, con la que se amplían tanto las deudas a incluir en dichos presupuestos, hasta 31 de diciembre de 1979, como el volumen de créditos para dicha finalidad en 20.000 millones de pesetas.

Durante los años ochenta, tienden a incrementarse todos los demás instrumentos, unos atendiendo a la capacidad y liquidez disponible en los bancos y los demás derivados del incremento en la actividad económica internacional y el apoyo institucional a las exportación y su incidencia en la economía, como así lo ha manifestado, entre otros, LLISTAR I BOSCH, D.⁵⁶. Así, en la segunda mitad de los años 80, se otorgaron

⁵⁶ Cfr. LLISTAR I BOSCH, D. «La evolución de la deuda externa en el Estado español», *Documentación Social*, n.º 126, 2002, p. 157-176.

nuevos préstamos en vez de renegociar los existentes, lo que conllevó que la deuda del sector bancario creciese sin verdadero sentido hasta que se llegó a un punto en el que se decidió capitalizar los intereses acumulados y ‘cerrar’ el suministro de liquidez.

En este contexto, la situación en 1983 se volvió insostenible para la Hacienda local. El Gobierno tuvo que improvisar unas medidas urgentes, aglutinadas en la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas locales, la cual se promulgó con la intención de sanear el nivel local de gobierno, como solución provisional previa a la anhelada reforma y modernización de las entidades locales. Así, se reconocía en la memoria que acompañó a la Ley de 1983,

«la crónica situación deficitaria de las Corporaciones locales es una de las cuestiones más preocupantes en el panorama histórico español y que más reiteradamente se ha intentado resolver en los últimos años. No obstante, las medidas adoptadas, por su carácter coyuntural, han resultado a lo largo del tiempo, insuficientes, volviéndose nuevamente a reproducir la difícil situación económica-financiera de las Haciendas Locales».

Para tratar de paliar esta situación, el legislador consideró tres objetivos fundamentales:

El primer nivel era la nivelación financiera. Para ello, el Estado, se comprometía a asumir el déficit local a 31 de diciembre de 1982.

El segundo nivel era la eliminación de las causas del déficit. Se crea así un sistema de tutela estatal sobre el gasto local de las entidades locales que libremente se quisieran acoger a los mecanismos de saneamiento financiero previstos en la ley.

Y el tercer nivel, era la suficiencia y autonomía financiera. Se permitió a los Ayuntamientos establecer un recargo sobre la cuota líquida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y se cedió potestad normativa para la fijación del tipo impositivo de las Contribuciones Territorial Urbana (CTU) y Rústica y Pecuaria (CTR).

No obstante, el mecanismo más importante e innovador de la Ley 24/1983 fue declarado inconstitucional (mediante sentencias, de 1985, respecto al recargo municipal sobre el IRPF, y en 1987, en relación con las contribuciones territoriales), lo que neutralizó el potencial recaudador esperado. Sin embargo, el Estado se subrogó en las deudas locales y estableció un

mecanismo de control del gasto local, tal y como apuntaban ESTEBAN CABRERA, M. y SÁNCHEZ MALDONADO, J.⁵⁷

De ésta manera, cuando se implantó la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, las corporaciones municipales soportaban, una vez más, un elevado nivel de endeudamiento, unido a una elevada carga financiera.

La exposición de motivos de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, disponía que:

«en ocasiones, determinadas reformas legislativas cuya necesidad es incuestionable y unánimemente advertida, se ven sucesiva y reiteradamente aplazadas debido a circunstancias imprevistas que van marcando inexorablemente el ritmo de la dinámica sociopolítica del Estado. Este ha sido el caso de la reforma de las haciendas Locales que por fin, y por virtud de esta Ley, se incorpora al campo del Derecho positivo, dando por resuelto el largo período de transitoriedad en el que se ha venido desarrollando la actividad financiera del sector Local (...), la evolución histórica de la Hacienda Local Española es la crónica de una institución afectada por una insuficiencia financiera endémica».

⁵⁷ Cfr. ESTEBAN CABRERA, M. y SÁNCHEZ MALDONADO, J. «Una propuesta de financiación municipal», *Documento n.º 28*, Instituto de Estudios Fiscales, 2007, p. 1-63.

La nueva ley facilitó el acceso por parte de los gobiernos locales a la financiación privilegiada, tal y como pone de manifiesto SUÁREZ PANDIELLO, J.,⁵⁸ y basó la financiación local sobre dos pilares fundamentales: tributos propios y participación en los ingresos del Estado⁵⁹. Respecto al primero de ellos, la tributación municipal se configuró en torno a tres impuestos obligatorios - el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) - y dos de implantación voluntaria: el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) y el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU).

Asimismo, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, estableció para los municipios una participación en los tributos del Estado (PIE) que tiene el carácter de ser una transferencia general e incondicionada de los tributos del Estado. Esta participación de los Ayuntamientos es única para todos ellos, constituyéndose

⁵⁸ Cfr. SUÁREZ PANDIELLO, J. (Coord) et al. «*La Financiación Local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*», Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 2008.

⁵⁹ En realidad, la participación en los ingresos del Estado es la principal fuente de financiación de las entidades locales, enmarcada dentro de la modalidad de transferencias corrientes de carácter incondicional.

con ella un fondo global que se distribuye entre los más de 8.000 municipios sobre la base de criterios específicos. RAMOS PRIETO, J. realizó un estudio sobre la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma⁶⁰.

A pesar del nuevo modelo de financiación, la crisis financiera local que tuvo lugar durante los años 1990-1995 tuvo como causas de la misma las siguientes: la composición de la deuda pública local, que aunque proporcionalmente baja en relación con la deuda autonómica o estatal, se concentró en exceso en el corto y medio plazo; los altos tipos de interés imperantes en el sistema financiero, fatídico para el sector local; las restricciones legales al endeudamiento local y la rigidez introducida en la gestión de tesorería que obligaba a exigentes ajustes presupuestarios; el deseo local de alcanzar una cuota de participación del 25 por cien del gasto público total (esta ilusión, tras la entrada en vigor de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, desembocó en aumentos del gasto local y en la recurrencia al crédito, bajo la creencia de la existencia de una garantía implícita del Estado para la cobertura del riesgo inherente); la expansión de los servicios

⁶⁰ Cfr. RAMOS PRIETO, J. «La participación de las Haciendas Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma. Estado de la cuestión en Andalucía», *Revista de Estudios Regionales*, vol. VIII, 2009, p. 241-270.

públicos municipales más allá de los niveles mínimos exigidos por la legislación básica del régimen local.

Los ajustes presupuestarios realizados por las corporaciones locales permitieron una salida rápida de la crisis fiscal. A ello contribuyó, sin duda, una serie de factores positivos que acaecieron a partir de 1994, entre los que destacaron: a) el descenso del interés básico del Banco de España, que permitió aliviar la carga financiera, y b) la refinanciación de la deuda local en mejores condiciones que en la década de los ochenta, con un tipo de interés menor y mayores plazos de amortización.

Un aspecto relevante en el contexto que estamos exponiendo y con incidencia en el mismo, lo constituye el hecho de que la Constitución no señala la posibilidad de que las entidades contraigan deuda con propósitos de canje o refinanciamiento. Esta indefinición dificulta la administración de pasivos de los estados y municipios, limita la obtención de costos de financiamiento más bajos y dificulta la solución de problemas de liquidez. Además, la restricción en el sentido de usar los recursos de deuda únicamente para financiar inversión pública productiva, resulta inaplicable, ya que no se define este último término. Por ello, es de vital importancia que estados y municipios tengan acceso al financiamiento - tanto de crédito

bancario como de títulos bursátiles - de manera favorable y sostenida.

La Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, estableció una serie de normas orientadas hacia la consecución del saneamiento de las cuentas municipales, que modificaban reglas de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, con un nuevo cálculo de la carga financiera, estableciendo nuevas limitaciones al endeudamiento local. Con la Ley 13/1996, se posibilitaba a las entidades locales la reconversión hasta un límite del endeudamiento a corto plazo por operaciones de tesorería en operación a largo plazo, por lo que se trasladaba a generaciones futuras el pago de obligaciones que tuvieron su base en la existencia de deuda a corto plazo. La disposición transitoria quinta de la referida ley decía literalmente:

«Se autoriza la consolidación a medio y largo plazo de las operaciones de tesorería destinadas a satisfacer gastos corrientes, suscritas por las Entidades Locales, hasta el límite del 58% de las pólizas o créditos pendientes de reembolso a 1 de enero de 1997. A estos efectos, la novación de las operaciones de tesorería citadas deberá realizarse con idénticos requisitos aplicables a la concertación de nuevas y originarias operaciones de crédito a medio y largo plazo.»

Los márgenes de endeudamiento a corto plazo generados con la reducción de las operaciones de tesorería por aplicación de la presente medida, hasta los límites señalados por la ley, se aplicarán, en su caso, con carácter prioritario al pago de las deudas pendientes con el Estado y sus Organismos Autónomos y con la Seguridad Social...».

La Ley 13/1996 introdujo, además, una serie de medidas como son, entre otras: un nuevo cálculo de la carga financiera; la creación de nuevas limitaciones a la posibilidad de endeudarse por las entidades locales, sometiendo esa posibilidad a la necesidad de una autorización que se asociaría a la variable del ahorro neto; la posibilidad de consolidar las operaciones de tesorería en operaciones de crédito a medio y largo plazo y la modificación de los límites para la aprobación de operaciones de tesorería.

Más adelante, la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, tratada por TABLADO MARRÓN, P.,⁶¹ añadió medidas en relación al control e información por parte del Ministerio de Hacienda. De

⁶¹ Cfr. TABLADO MARRÓN, P. «Ley 66/1997 y protección por desempleo», *La Ley*, n.º 3, 1998, p. 1477-1479.

este modo, todas las operaciones de activo realizadas con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo, incluyendo la refinanciación de los créditos, habían de ser previamente autorizadas por el Consejo de Ministros. La gestión, administración, seguimiento y evaluación de la actividad del Fondo de Ayuda al Desarrollo correspondía al Ministerio de Hacienda.

La Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, analizada por PORTUGAL BARRIUSO, R.M.⁶², modificó el capítulo IV de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, relativo a las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas. La exposición de motivos de la Ley 50/1998 disponía que:

«Los objetivos de política económica, plasmados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1999, requieren para su mejor ejecución la adopción de un conjunto de medidas de distinta naturaleza y alcance que se configuran como instrumentos eficaces al servicio de la

⁶² Cfr. PORTUGAL BARRIUSO, R.M. «Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social», *Información Laboral. Legislación y Convenios Colectivos*, n.º 5, 1999, p. 9449-9489.

acción política del Gobierno en los distintos ámbitos sectoriales en que ésta se desenvuelve.

A este fin, la presente Ley establece determinadas reformas en el ámbito tributario, de Seguridad Social y en las normas reguladoras del régimen del personal al servicio de las Administraciones Públicas y atiende a necesidades concretas tanto en el ámbito de la organización y gestión como en el de la actuación administrativa».

La Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, estudiada por LAMANA PALACIOS, J. y LÓPEZ FERNÁNDEZ, R.⁶³, varía algunos artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en lo que a competencia se refiere, para concertar operaciones de crédito.

El artículo 56 de la LRHL es rectificado por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, relativo a la central de riesgos mantenida por el

⁶³ Cfr. LAMANA PALACIOS, J. y LÓPEZ FERNÁNDEZ, R. «Innovaciones normativas introducidas por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 23, 2000, p. 183-190.

Ministerio de Hacienda, que provee de información sobre las distintas operaciones de crédito concertadas por las entidades locales y las cargas financieras que supongan, a la que nos referiremos más adelante.

La Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, introduce novedosas modificaciones⁶⁴ en el ámbito de la financiación local, tanto desde el punto de vista puramente económico como desde el punto de vista financiero, afectando principalmente al articulado de la LRHL, tal y como pone de manifiesto MORA AGUSO, L.⁶⁵.

⁶⁴ De este modo, contiene la modificación del articulado de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, por lo que se refiere a determinadas normas de gestión tributaria, introduce alguna modificación en el ámbito de las tasas locales, recoge el acuerdo Gobierno de la Nación- Federación Española de Municipios y Provincias de compensación por la modificación del Impuesto sobre Actividades Económicas y cambia el modelo de participación municipal en los tributos del Estado, de aplicación a partir del año 2004, basado en un especial sistema de financiación para los grandes municipios, canalizando hacia los mismos parte de la recaudación de las principales figuras impositivas del Estado; para el resto de los municipios se mantiene el sistema de financiación basado en variables eliminándose el criterio del número de unidades escolares.

⁶⁵ Cfr. MORA AGUDO, L. «La LRHL a partir del proyecto de Ley de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado para 1999», *Análisis local*, n.º 21, 1998, p. 3-8.

Fruto de las importantes modificaciones que incorpora, la exposición de motivos de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (vigente hasta el 6 de julio de 2003), establecía: *«En este sentido, esta ley introduce importantes modificaciones en el marco de la financiación local, tanto desde el punto de vista estrictamente tributario como por lo que afecta al ámbito financiero»*.

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, introduce el título X en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, para el régimen jurídico de los municipios de gran población y régimen de competencias, entre ellas en materia de operaciones de crédito.

Ya en el año 2004, ve la luz el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que en sus artículos 48 a 55 ambos incluidos, regula las operaciones de crédito, y que será nuestro referente primordial en la exposición de este trabajo, objeto de análisis en este mismo capítulo.

En el año 2007 se aprueban dos reales-decretos que afectan al ámbito de la estabilidad presupuestaria: el Real Decreto

1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades Locales y el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

También influye posteriormente en esta materia la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, que es aplicable a los presupuestos correspondientes a los ejercicios 2010 y siguientes.

A partir del año 2009 se suceden una serie de leyes y reales decretos que vienen a influir en la materia relativa al endeudamiento local, cuyo análisis será objeto de atención en el siguiente capítulo.

Así, el Real Decreto-Ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las entidades locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos, tiene como objetivo sanear las deudas pendientes de pago de las entidades locales, por medio de una operación especial de endeudamiento.

La Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, la cual en su disposición adicional cuadragésima sexta establecía la posibilidad (solamente para el ejercicio 2010) de elevar el límite de endeudamiento, previsto en el artículo 53.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, del 110 al 125 por cien.

En el año 2010 ve la luz el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público y la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales y la medida cautelar de pago inmediato de la deuda.

El día 4 de marzo de 2011, se dicta la Ley 2/2011, de Economía Sostenible, a la cual haremos referencia tanto en este capítulo, así como en el último capítulo dedicado a las alternativas al endeudamiento.

Posteriormente, se regula la concertación de operaciones excepcionales de crédito a largo plazo, a través de una línea de financiación del Instituto de Crédito Oficial, ICO, todo ello a través del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de

apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales.

El Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, también introduce limitaciones al endeudamiento de las entidades locales.

Es en el primer semestre del año 2012, cuando empiezan a aparecer en los boletines oficiales una gran variedad de leyes y reales-decretos, que en la materia que nos ocupa, merece destacar los siguientes: Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales; Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos; Real Decreto-Ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores; Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que deroga expresamente el Real Decreto Legislativo 2/2007, anteriormente mencionado; Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, que modifica el Real Decreto-Ley 20/2011,

reproduce la regulación especial con una matización relativa a la necesidad de descontar en el cálculo del ahorro neto y del nivel de deuda viva, el efecto de los ingresos de carácter afectado.

Tras la breve revisión histórica del endeudamiento local, procedemos a continuación al análisis de la regulación actual del crédito local y posteriormente haremos referencia a las últimas y numerosas modificaciones realizadas.

2.3. LA REGULACIÓN NORMATIVA DEL CRÉDITO LOCAL.

La normativa relativa al endeudamiento se encuentra dispersa en varios textos legales: leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público, de hacienda, leyes orgánicas y códigos fiscales. Concretamente es necesario acudir a los siguientes textos legales:

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

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 (artículos 48 a 55 ambos incluidos).

Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales.

Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, que es aplicable a los presupuestos correspondientes a los ejercicios 2010 y siguientes.

Real Decreto-Ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las entidades locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos.

Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010.

Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales.

Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos.

Real Decreto-Ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores.

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que deroga expresamente el Real Decreto Legislativo 2/2007.

Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012.

Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

Real Decreto-Ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las Administraciones Públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros.

Ley 11 /2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

Ley Orgánica 9/2013, de 26 de julio, de control de la deuda comercial en el sector público.

Orden PRE/2407/2013, de 23 de diciembre, por la que se publican las características de las operaciones de préstamo a suscribir con entidades locales previstas en la tercera fase del Fondo para la financiación de los pagos a proveedores.

Resolución de 13 de mayo de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

Orden PRE/966/2014, de 10 de junio, por la que se publican las características principales de las operaciones de endeudamiento suscritas con cargo al mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales.

El crédito local se encuentra regulado en el capítulo VII del libro primero del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, bajo la rúbrica: «Operaciones de Crédito», el cual analiza los siguientes extremos: 1. Ámbito subjetivo y objetivo. 2. Finalidad de las operaciones de crédito a corto y largo plazo. 3. Instrumentos y garantías reales y financieras.

A continuación, procedemos a desarrollar los apartados expuestos.

2.3.1. El ámbito subjetivo y objetivo del endeudamiento.

El ámbito subjetivo de las operaciones de crédito atiende a los sujetos que pueden concertar dichas operaciones, mientras que el ámbito objetivo viene referido al tipo de operaciones que se pueden concertar. En este sentido, el ámbito subjetivo y objetivo del endeudamiento se encuentra regulado en el artículo 48 del TRLRHL, el cual los regula del siguiente modo:

En cuanto al ámbito subjetivo, podrán concertar operaciones de crédito las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes.

Por lo que respecta al ámbito objetivo, las mencionadas entidades podrán concertar operaciones de crédito - las cuales

pueden ser, tanto a corto como a largo plazo⁶⁶ - así como operaciones financieras de cobertura y gestión del riesgo del tipo de interés y del tipo de cambio. Tanto a las operaciones de endeudamiento a corto y largo plazo son tratadas por BUENAVENTURA CANINO, R.

De este modo, queda definido el sujeto que puede concertar operaciones de crédito a través del ámbito subjetivo y la naturaleza de las operaciones que se pueden realizar a través del ámbito objetivo.

2.3.2. La finalidad de las operaciones de crédito a corto y largo plazo.

La finalidad de las operaciones de crédito a corto y largo plazo varía, de acuerdo con lo señalado en los artículos 49 y 51 del TRLRHL. Así se distingue lo siguiente:

Podrán acudir al crédito público y privado⁶⁷ a largo plazo las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y

⁶⁶ Cfr. BUENAVENTURA CANINO, R. «El endeudamiento local», *Papeles de Economía Española*, n.º 92, 2002, p. 199-217.

⁶⁷ Por crédito privado ha de entenderse el otorgado por entidades financieras o de crédito y el correspondiente a otras entidades que no tengan tal carácter, como es el caso del que puede derivarse de una operación de *leasing* en la que no intervenga una entidad financiera o

sociedades mercantiles dependientes, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado, para la financiación de sus inversiones, así como para la sustitución total o parcial de las operaciones preexistentes. Esta práctica no es novedosa, pues ya la conocían y aplicaban los municipios de la Edad Media.

Podrán concertar operaciones de crédito a corto plazo las entidades locales en aquellos casos en los cuales sea necesario atender a necesidades transitorias de tesorería. Son las denominadas '*operaciones de tesorería*'⁶⁸. Estas operaciones a corto plazo son pasivos para las entidades locales, mediante las cuales adquieren liquidez que se puede utilizar para cubrir desfases transitorios de recursos líquidos con los que poder efectuar pagos. Así, una entidad con déficit continuo tendrá que acudir constantemente al endeudamiento a corto plazo para atender el cumplimiento de sus compromisos.

los derivados de convenios o contratos de concesión en los que el concesionario asume el coste total o parcial de la inversión que repercute a la entidad local vía tarifas en la fase de explotación.

⁶⁸ Es necesario considerar el hecho de que unos elevados costes financieros derivados de la formalización de operaciones de crédito a corto plazo acarrearán déficit de tesorería. Para ello sería ideal contar con un presupuesto de tesorería con un programa de ingresos y gastos, de recursos y pagos.

Por lo tanto, las operaciones a largo plazo financian inversiones o sustituyen a otras de la misma naturaleza ya preexistentes. Y las operaciones a corto plazo, cubren necesidades transitorias de tesorería.

2.3.3. Los instrumentos y garantías reales y financieras.

Para el desarrollo de este punto es necesario distinguir entre: instrumentos de crédito y garantías de crédito

Procedemos a desarrollar cada uno de ellos.

2.3.3.1 Instrumentación del crédito.

Los instrumentos y garantías reales y financieras, se regulan en el artículo 49 del TRLRHL, y así, en lo relativo al crédito se podrá instrumentar de diferentes modos, a saber, mediante:

- a).- Emisión de deuda pública por las entidades locales, que gozarán de los mismos beneficios y condiciones de la deuda pública emitida por el Estado⁶⁹;
- b). - Contratación de préstamos o créditos;
- c). - Cualquier otra apelación al crédito público o privado;
- d). - Conversión y sustitución total y parcial de operaciones preexistentes.

No obstante, para casos excepcionales previstos en los artículos 177.5 y 193.2⁷⁰ del TRLRHL, el crédito solamente podrá instrumentarse mediante préstamos o créditos concertados con entidades financieras. Esos casos son los referidos a:

Por un lado, operaciones de crédito que tengan la consideración de recursos efectivamente disponibles para financiar nuevos o mayores gastos, por operaciones corrientes,

⁶⁹ La emisión pública de deuda implica un incremento de los gastos motivada tanto por los intereses como por la amortización correspondiente. La elección de emitir deuda supone una traslación a futuro de la carga tributaria. Este teorema es conocido como Teorema de la Neutralidad o Teorema de Equivalencia Ricardiana, ya que fue David Ricardo quien lo enunció.

⁷⁰ El artículo 193. 2 del TRLRHL dispone: «*De no adoptarse ninguna de las medidas previstas en los apartados anteriores, el presupuesto del ejercicio siguiente habrá de aprobarse con un superávit inicial de cuantía no inferior al repetido déficit*».

que expresamente sean declarados necesarios y urgentes, en que se den conjuntamente las siguientes condiciones: que su importe anual no supere el 5 por cien de los recursos por operaciones corrientes del presupuesto de la entidad; que las operaciones queden canceladas antes de que se proceda a la renovación de la corporación que las concierte. Esta condición supone una limitación temporal al endeudamiento y, por lo tanto, como norma general, el vencimiento máximo del endeudamiento habrá de ser inferior a cuatro años⁷¹; que la carga financiera total de la entidad (incluida la derivada de las operaciones proyectadas), no supere el 25 por cien de los recursos por operaciones corrientes. Se define la carga financiera como la suma de las cuotas de amortización de los pasivos financieros (capítulo nueve del estado de gastos), y de los intereses o gastos financieros (capítulo tres del estado de gastos).

Por otro lado, operación de crédito concertada en los casos de liquidación del presupuesto con remanente de tesorería negativo, cuando no se pudieran reducir los gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido, siempre que se den las condiciones del apartado anterior.

⁷¹ No obstante, para financiar inversiones, las limitaciones a la temporalidad o plazo máximo de endeudamiento no está fijado legalmente, por lo que puede entenderse ilimitado.

Por tanto, cuando el remanente de tesorería es negativo se rompe el equilibrio presupuestario de manera desfavorable y de este modo, tal y como se afirma en la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 2008,

*«contraviene una de las esencias básicas de la confección del presupuesto. Se manifiesta una insuficiencia de recursos financieros para atender a las obligaciones que son exigibles básicamente de liquidez porque los recursos del corto plazo no cubren las obligaciones en que ha incurrido la Corporación Local».*⁷²

⁷² La sentencia establece los planes destinados al saneamiento del remanente de tesorería, cuando las medidas contempladas en el artículo 193 del TRLRHL sean de imposible cumplimiento: Fundamento sexto: *«La elaboración de un plan de saneamiento financiero incluyendo medidas de reducción del gasto de distintos capítulos, actuaciones tendentes a la obtención de quita o espera en el pago de distintas deudas, medidas de gestión tributaria, etc presentado en la primera sesión que celebre la Corporación tras la liquidación del presupuesto con remanente de tesorería negativo encaja en una interpretación conjunta de tales medidas, máxime al incluir la reducción de gasto en primer lugar. Comporta haber actuado conforme a lo establecido en las normas legales y reglamentarias antes mencionadas».* Cfr. Jurisprudencia del Tribunal Supremo, sala III Contencioso-Administrativo. Sentencia de 20 de noviembre de 2008. Fundamento de derecho quinto.

En estos supuestos, el crédito solamente podrá instrumentarse mediante préstamos o créditos concertados con entidades financieras.

El artículo 177.5 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, alude a la financiación de operaciones corrientes reiterando su carácter excepcional y cuando se trate de acuerdos adoptados con el quórum establecido por el artículo 47.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local⁷³, referido a la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación respectiva. Se trata, en definitiva, de los denominados 'Préstamos de Legislatura'.

Las operaciones de crédito en las que se den las condiciones ya analizadas del artículo 177.5 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, se tramitan en un expediente de modificación de créditos iniciales, bien como crédito extraordinario o bien como suplemento de crédito.

⁷³ Tras la nueva redacción dada al artículo 47 por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, se ha de entender que se refiere al artículo 47.2 de la LRBRL.

Tanto el crédito extraordinario como el suplemento de crédito son modificaciones de crédito de los presupuestos. Mientras que el crédito extraordinario es aquel que no está previsto en los presupuestos, el suplemento de crédito es la modificación presupuestaria que tiene lugar cuando un crédito está previsto en el presupuesto (esta es la principal diferencia con el crédito extraordinario) pero la cuantía no es suficiente, por lo que resulta necesario ampliar el crédito inicialmente previsto; en este caso, la partida presupuestaria existe, pero se modifica al alza.

2.3.3.2. *Garantías de crédito.*

La garantía mide la capacidad que se tiene para, con todos los bienes y derechos, hacer frente a todas las deudas, las cuales deben estar garantizadas de diferente modo según el tipo de operaciones, debiendo distinguir entre: operaciones de crédito a corto plazo y operaciones de crédito a largo plazo.

Operaciones de crédito a corto plazo: En este caso, el pago de las obligaciones que se hayan generado por la suscripción de créditos podrá ser garantizadas: con la utilización de ingresos procedentes de contribuciones especiales⁷⁴, tasas⁷⁵ y precios

⁷⁴ Las contribuciones especiales son ingresos afectados finalistas y que poseen un carácter extraordinario que si bien es un recurso que

públicos; mediante la afectación de los recursos tributarios objeto del anticipo, devengados en el ejercicio económico, considerando como límite el propio del anticipo concedido.

Viene referido al caso de un anticipo concedido a partir de una entidad financiera a propósito de la recaudación procedente de los ingresos reconocidos en el ejercicio y estimados sobre las liquidaciones practicadas que se cobren mediante padrón o matrícula (regulados en el art. 51.a) del TRLRHL).

También a los avales concedidos por la corporación correspondiente para el supuesto de operaciones de préstamo o crédito suscritas por entidades instrumentales pertenecientes al sector público local. En el caso de tratarse de sociedades mercantiles, y la participación social sea compartida por diversas entidades locales, el aval se ajustará, evidentemente,

podría utilizarse frecuentemente por las entidades locales, en la actualidad no es muy habitual su uso, lo cual queda de manifiesto por la escasa recaudación que suministran a las entidades locales.

⁷⁵ Una gran parte de los servicios públicos de las entidades locales se financian con tasas, aunque, en muchos casos, éstas no cubren el coste del mencionado servicio. Vid. PEREZ ZUÑIGA. J. M., La reforma del régimen legal de las tasas y precios públicos en los servicios locales las tasas locales (aproximación al problema de la financiación de las corporaciones locales). Universidad de Granada (2004).

por cada entidad en atención a su participación porcentual sobre el total del capital de la sociedad.

En el caso de operaciones de crédito a largo plazo, el pago de las obligaciones que se generen por estas tanto en la devolución del principal como en el pago de intereses podrá estar garantizado con la constitución de hipotecas sobre bienes patrimoniales que se encuentren en el tráfico jurídico patrimonial; con avales, atendiendo a las mismas limitaciones estudiadas en las operaciones de crédito a corto plazo; también podremos recurrir a vincular ingresos procedentes de contribuciones especiales, tasas y precios públicos, si se encuentra una asociación entre estos ingresos y los gastos a cubrir con la operación de endeudamiento; si se trata de inversiones cofinanciadas con fondos comunitarios o, en general, aportaciones de entidades del Sector Público, se podría considerar como mecanismo de garantía la propia subvención, si se asocia ésta con el gasto que genere el préstamo.

Debe destacarse también la posibilidad de las corporaciones locales de prestar su aval a operaciones de crédito, en los siguientes supuestos:

Pueden prestar su aval si se aprecia interés público y tiene por objeto facilitar la realización de obras o la prestación de servicios propios de su competencia. En tal supuesto, las

entidades locales podrán avalar operaciones de crédito, atendiendo no a un conjunto generalizado de operaciones, sino a cada operación individualmente considerada, que concierten personas, pero también entidades con las que se tenga un vínculo contractual, de acuerdo con la Ley 9/2017 de contratos que vaya a revertir a la entidad local.

Incluso es posible que los ayuntamientos concedan avales a sociedades mercantiles participadas por personas o entidades privadas, pero de las cuales tenga una participación que, al menos deberá alcanzar el treinta por cien. Teniendo en cuenta el porcentaje de su participación en la sociedad.

Asimismo, es necesario considerar que las operaciones que pueden ser avaladas por las corporaciones locales están sometidas a fiscalización previa y el importe del préstamo garantizado no puede ser superior al que hubiere supuesto la financiación directa mediante crédito de la obra o del servicio por la propia entidad.

En cualquier caso, la simple concesión de avales no significa endeudamiento para las entidades locales, mientras que las garantías constituidas mediante aval no sean ejecutadas por sus beneficiarios.

2.4. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONCERTACIÓN DE OPERACIONES DE CRÉDITO.

Una cuestión esencial que se plantea en el momento de analizar el endeudamiento local es la relativa a la determinación del régimen jurídico aplicable a la concertación de las operaciones de crédito, cuestión tratada por PAGÉS I GALTÉS, J.⁷⁶. Para ello, se han de distinguir, como hace el artículo 52 del TRLRHL, dos supuestos según si existe una vinculación presupuestaria o no, entre:

La concertación de toda clase de operaciones de crédito con entidades financieras de cualquier naturaleza, cuya actividad esté sometida a normas de derecho privado, vinculadas a la gestión del presupuesto en la forma prevista en la ley⁷⁷.

En caso de que no existan previsiones presupuestarias al efecto, es de aplicación en todo caso, el artículo 11 de la Ley de Contratos del Sector Público, referido al régimen jurídico de los contratos privados, salvo que se realice la oportuna adaptación

⁷⁶ Vid. PAGÉS I GALTÉS, J. «Régimen jurídico de la deuda pública local», *Revista de Hacienda Local*, n.º 83, 1998, vol. 28, p. 241-297.

⁷⁷ Se trata de la forma prevista en la sección primera del capítulo I del título VI del TRLRHL, relativa al contenido y aprobación de los presupuestos.

del presupuesto o de sus bases de ejecución, como condición previa a la viabilidad de los compromisos adquiridos para suscribir la correspondiente operación de crédito. Dicha modificación debe realizarse por acuerdo del pleno de la corporación local, en todo caso.

2.5. COMPETENCIA PARA LA CONCERTACIÓN DE OPERACIONES DE CRÉDITO.

La competencia para concertar operaciones de crédito está atribuida por los artículos 21 y 22 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local (LRBRL) y 52 del TRLRHL, al alcalde-presidente de la corporación local y al pleno, dependiendo de las circunstancias.

Así, los presidentes de las corporaciones locales podrán concertar operaciones de crédito a largo plazo previstas en el presupuesto, cuyo importe acumulado, dentro de cada ejercicio económico, no supere el diez por cien de los recursos de carácter ordinario previstos en dicho presupuesto⁷⁸.

⁷⁸ Para saber cuáles son los recursos ordinarios, tendríamos que sumar los capítulos 1 a 5 del estado de ingresos del presupuesto.

Los presidentes de las corporaciones locales podrán concertar operaciones de crédito a corto plazo, cuando el importe acumulado de las operaciones vivas de esta naturaleza, incluida la nueva operación, no supere el quince por cien de los recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior.

La competencia del alcalde-presidente de la corporación local tiene el carácter de indelegable a tenor de lo dispuesto en los artículos 21.3 y 34.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Corresponderá al pleno de la corporación local, la concertación de operaciones de crédito una vez superados dichos límites. Ello no obstante, debe tenerse en cuenta que, para los municipios de gran población⁷⁹, el artículo 127 de la LRBRL establece una especialidad, atribuyendo a la junta de gobierno la concertación de operaciones de crédito, de acuerdo

⁷⁹ Son municipios de gran población según el artículo 121 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local: a) los de población superior a 250.000 habitantes. b) los de población superior a 175.000 habitantes capitales de provincia. c) los que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas. d) los de más de 75.000 habitantes que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales. En los supuestos c) y d) se requiere que lo decidan las asambleas legislativas correspondientes a iniciativa de los Ayuntamientos.

con el presupuesto y sus bases de ejecución. En el régimen de grandes ciudades, la concertación de toda clase de operaciones de crédito corresponde a la junta de gobierno.

Asimismo, es necesario señalar que, de acuerdo con el artículo 54 del TRLRHL, los organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes, precisarán la previa autorización del pleno de la corporación local, junto con el informe de la intervención municipal, para la concertación de operaciones de crédito a largo plazo.

2.6. LIMITACIONES A LA CONCERTACIÓN DE OPERACIONES DE CRÉDITO.

Existe una creciente restricción a la concertación de operaciones de crédito por parte de las entidades locales desde la redacción originaria de la LRHL. Así, en la actualidad, la normativa (el TRLRHL fundamentalmente) reguladora establece una serie de requisitos y de limitaciones en el momento de concertar operaciones de crédito, que son las siguientes, y que han sido analizadas por MONASTERIO ESCUDERO, C.⁸⁰ :

⁸⁰ Para más información en esta materia, podemos citar, entre otros: MONASTERIO ESCUDERO, C. «Los límites al endeudamiento de los

inclusión de las operaciones de crédito en el presupuesto aprobado; informe previo de intervención; especial referencia a las operaciones de crédito a corto plazo; régimen de autorizaciones para la concertación de operaciones de crédito a largo plazo, distinguiendo entre el régimen general y el régimen especial; límites máximos; información al Ministerio de Hacienda y a la Central de Información de Riesgo.

Vamos a desarrollar más detenidamente cada uno de ellos.

2.6.1. Inclusión de las operaciones de crédito en el presupuesto aprobado

Señala el artículo 50 del TRLRHL que la concertación de cualquiera de las modalidades de crédito previstas en el mismo (a excepción de la regulada en el artículo 149, referida a las operaciones de tesorería que concierten las Diputaciones para anticipar la recaudación a los Ayuntamientos), requerirá que la corporación local correspondiente disponga del presupuesto aprobado para el ejercicio en curso.

gobiernos subcentrales. Teoría y evidencia para el caso español», *Hacienda Pública Española*, n.º 67, 1996, p. 275-285.

El momento en que se ha de justificar esta circunstancia es en el de la suscripción del correspondiente contrato, póliza o documento mercantil en el que se soporte la operación, ante la entidad financiera correspondiente y ante el fedatario público que intervenga o formalice el documento.

Este requisito viene regulado en el artículo 50 del TRLRHL, exigible para cualquier tipo de operación de crédito. La exigencia de presupuesto aprobado hace referencia a la necesidad de que éste haya sido definitivamente aprobado y publicado en el Boletín Oficial de la Provincia, lo que quiere decir, que el presupuesto haya entrado en vigor. El momento al cual debe referirse la aprobación del presupuesto es el de la firma del contrato de préstamo.

Ello, no obstante, con carácter excepcional, se podrá concertar las siguientes operaciones de crédito cuando se produzca la situación de prórroga del presupuesto:

Las operaciones de tesorería, dentro de los límites fijados por la ley, siempre que las concertadas sean reembolsadas y se justifique dicho extremo en el momento de suscribir el correspondiente contrato, póliza o documento mercantil en el que se soporte la operación, ante la entidad financiera correspondiente y ante el fedatario público que intervenga o formalice el documento.

Y las operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones vinculadas directamente a modificaciones de crédito tramitadas en la forma prevista en los apartados 1, 2, 3 y 6 del artículo 177 del TRLRHL, es decir, mediante créditos extraordinarios y suplementos de crédito.

Sin embargo, las operaciones de tesorería son extrapresupuestarias y, por lo tanto, no aparecen reflejadas en el presupuesto de la entidad local, por lo que distorsionan las cifras presupuestarias. De este modo, por la mera formalización de la operación de tesorería no procede practicar anotación contable, lo que nos lleva a no computar como endeudamiento a corto plazo por operaciones de tesorería aquellas pólizas de crédito suscritas, pero no dispuestas. De esta forma, no existe control posible, al no tener constancia ni de la fecha de formalización, ni de la de vencimiento, ni del tipo de interés, ni del crédito dispuesto... Por lo que respecta a su tratamiento contable, la regla 28 de la Orden EHA/4041/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local-ICAL-, en su apartado segundo, dispone que tanto el producto como la amortización de las operaciones de tesorería tendrán la consideración de operaciones no presupuestarias de tesorería, carácter de operación no presupuestaria que ya preceptuaba la regla 244 de la ICAL

de 1990. Esto supone un problema a la hora de conocer el endeudamiento real de la entidad local.

2.6.2. Informe previo de intervención.

La concertación o modificación de cualesquiera operaciones deberá acordarse (artículo 52.2 TRLRHL) previo informe de la intervención en el que se analizará, especialmente, la capacidad de la entidad local para hacer frente, en el tiempo, a las obligaciones que de ellas se deriven para ésta. En este sentido, la intervención municipal deberá evaluar la operación desde el punto del prisma del equilibrio financiero, incidiendo en la capacidad de pago que tenga la entidad. Informe, que según el artículo 196 de la propia ley, debe realizarse, por tanto, antes de la adopción del acuerdo.

2.6.3. Especial referencia a las operaciones de crédito a corto plazo.

A éste tipo de créditos se refiere el artículo 51 del TRLRHL y establece limitaciones adicionales a la contratación de este tipo de operaciones. Así, las entidades locales para concertar operaciones de crédito a corto plazo, será necesario que

cumplan los siguientes requisitos, estudiados por BASTIDA ALBALADEJO, F.⁸¹:

El primer requisito es que tengan por finalidad atender necesidades transitorias de tesorería.

El segundo requisito es que el plazo de vencimiento no exceda de un año (aquí se establece una limitación temporal del endeudamiento o plazo máximo del endeudamiento). Dichas operaciones no pueden solaparse en el tiempo cuando el conjunto de las operaciones concertadas y la proyectada, excedan del plazo de un año. No obstante, hoy en día, en la práctica, estas operaciones de crédito a corto plazo, lo que en realidad esconden son operaciones a medio y largo plazo, que se van renovando año tras año. De este modo, si existiese alguna operación viva, ésta debe ser reembolsada antes de concertar la nueva. Dicha renovación debe plantearse como una opción que no incremente la situación deudora del Ayuntamiento, aunque en la práctica lo que se produce habitualmente es un aumento de la carga financiera y demás gastos financieros y una disminución de los intereses bancarios.

⁸¹ Cfr. BASTIDA ALBALADEJO, F. «Limitaciones al endeudamiento municipal: un estudio empírico», *Auditoría Pública*, n.º 29, 2003, p. 18-23.

El tercer requisito es que, en su conjunto, la deuda total a corto plazo, no supere el treinta por cien de sus ingresos liquidados por operaciones corrientes en el ejercicio anterior, salvo que la operación haya de realizarse en el primer semestre del año sin que se haya producido la liquidación del presupuesto de tal ejercicio, en cuyo caso se tomará en consideración la liquidación del ejercicio anterior a este último.

A la vista de lo expuesto hasta este momento y de conformidad con este precepto, tendrán la consideración de operaciones de crédito a corto plazo, entre otras: los anticipos que se perciban de entidades financieras a cuenta de los productos recaudatorios de los impuestos devengados en cada ejercicio económico y liquidados a través de un padrón o matrícula; los préstamos y créditos concedidos por entidades financieras para cubrir desfases transitorios de tesorería; las emisiones de deuda por plazo no superior a un año.

Tal y como se ha apuntado anteriormente, la finalidad de recurrir a éste tipo de operaciones de crédito es atender necesidades transitorias de tesorería, déficits temporales de liquidez, derivados de las diferencias de vencimientos entre los pagos y los ingresos en la gestión de la tesorería, como así lo establece el artículo 199 del TRLRHL, pues la deuda a corto plazo está pensada como deuda de tesorería para cubrir los desfases temporales que se producen entre la corriente de

cobros y pagos de las corporaciones locales y, al no poder diferirse a ejercicios subsiguientes, no supone un incremento del *stock* de deuda.

Por lo tanto, las operaciones de crédito a corto plazo, también llamadas operaciones de tesorería, se encuentran sometidas a limitaciones impuestas legalmente como hemos apuntado y el endeudamiento por este concepto no puede superar el plazo de un año desde que se contrae, tal y como ponen de manifiesto SALINAS VALENCIA, M., BUIDE DÍAZ, S. Y DOMÍNGUEZ CALVO, M.⁸². No obstante, se pueden concertar este tipo de operaciones con vencimiento posterior a la fecha de cierre del ejercicio. Otra limitación viene marcada por el hecho de que en su conjunto no pueden superar el treinta por cien de sus ingresos liquidados por operaciones corrientes en el ejercicio anterior.

Desde el punto de vista de la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local del año 2004 (ICAL), las operaciones de tesorería tienen carácter no presupuestario, por lo que ni su creación, ni su modificación, ni su cancelación tienen repercusión cuantitativa alguna sobre las magnitudes

⁸² Cfr. SALINAS VALENCIA, M., BUIDE DÍAZ, S. y DOMÍNGUEZ CALVO, M. «Ineficacia de las limitaciones legales del nivel de endeudamiento de las Haciendas Locales», *Cuadernos de Estudios Empresariales*, n.º 6, 1996, p. 347-368.

presupuestarias finales que se calculan con motivo del cierre del ejercicio presupuestario, como son el resultado presupuestario⁸³ y el remanente de tesorería. Sin embargo, tienen efectos a la hora de confeccionar el presupuesto del año siguiente, lo cual supone una clara distinción de la visión presupuestaria local.

Las operaciones de tesorería tienen su registro contable en el grupo 5 «*Cuentas Financieras*» del Plan General de Contabilidad de Administración Local, modelo normal, en concreto en la *Cuenta 522. Deudas por Operaciones de Tesorería*, que recoge la financiación ajena a corto plazo no instrumentada mediante valores negociables para hacer frente a desfases temporales de tesorería⁸⁴.

⁸³ El resultado presupuestario, según la regla 78 del modelo normal de Instrucción de Contabilidad Local, Orden EHA/4041/2004, «*es la diferencia entre los derechos presupuestarios netos liquidados y las obligaciones presupuestarias netas reconocidas durante el mismo ejercicio*».

84 Su movimiento es el siguiente:

Se abonará con cargo a la cuenta del subgrupo 57 «*Tesorería*» que corresponda por el importe obtenido.

1.a) Se cargará, generalmente, con abono a:

b.1) La cuenta del subgrupo 57 que corresponda, por el valor de emisión.

b.2) La cuenta 400 «*Acreeedores por obligaciones reconocidas. Presupuesto de gastos corrientes*», por los intereses implícitos, cuando se produzca su vencimiento.

La última novedad con respecto a esta materia viene introducida por el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público - que modificó el artículo 51 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales - por lo que las operaciones de crédito a corto plazo concertadas para cubrir situaciones transitorias de financiación han de estar canceladas a 31 de diciembre de cada año. En este real decreto-ley profundizaremos más adelante.

2.6.4. Régimen de autorizaciones para la concertación de operaciones de crédito a largo plazo.

Como regla general, este tipo de créditos se concertan con la finalidad de financiar inversiones, como así lo señala el artículo 49.1 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

En esta misma línea, intentando limitar el acceso por las entidades locales al endeudamiento público, el artículo 53 del TRLRHL fija un régimen de autorizaciones externas (por los órganos competentes del Ministerio de Hacienda), para la concertación de operaciones de crédito a largo plazo cuando se produzcan una serie de circunstancias, que han sido referidas

por VALLE'S JIMÉNEZ y otros⁸⁵, y que son tratadas a continuación.

Previamente a la exposición de los regímenes existentes para la autorización de la concertación de las operaciones de crédito, es necesario contemplar las siguientes situaciones que precisan todas ellas de la autorización del Ministerio de Hacienda para poder materializarse, en tanto que están relacionadas con dicha autorización. Nos referimos a los conceptos de: ahorro neto (negativo), deuda viva y naturaleza a de la operación.

Veamos cada una de estas situaciones.

El ahorro neto. Tal y como hemos visto con anterioridad, el ahorro neto se define como la diferencia entre los derechos reconocidos y las obligaciones reconocidas, una vez minorado en la anualidad teórica de amortización. Fruto de esta operación es posible definir también el ahorro neto como la diferencia entre el ahorro bruto y los pasivos financieros de la entidad

⁸⁵ Cfr. VALLÉS JIMÉNEZ, J., CABASÉS HITTA, F. y PASCUAL ARZOZ, P. «Un análisis con microdatos de la normativa de control del endeudamiento local», Instituto de Estudios Fiscales, n. º 8, 2005, p. 5-51.

local, siendo el ahorro bruto la diferencia entre los ingresos corrientes liquidados y las obligaciones corrientes.

Por lo que respecta a las obligaciones corrientes, hay que tener en cuenta la excepción de los gastos financieros⁸⁶ y los financiados con remanente líquido de tesorería.

A estos efectos, la definición de ahorro neto presenta ciertas matizaciones según el ente al que esté referido. Así, en el siguiente cuadro podemos ver cómo se calcula el ahorro neto según el tipo de entidad. No profundizamos en la definición de ahorro neto puesto que la misma ya ha sido objeto de tratamiento en el capítulo 1.

| | AHORRO NETO |
|-------------------------------|--|
| EELL Y OAAA ADMINISTRATIVOS | DERECHOS LIQUIDADOS C.1 A C.5. - OBLIGACIONES REC. C.1, C.2 Y C.4. - ATA |
| OAAA COMERCIAL, INDUSTRIAL... | RESULTADOS CORRIENTES DEL EJERCICIO |
| SOCIEDADES MERCANTILES | RESULTADOS DE ACTIVIDAD ORDINARIA - ATA |

⁸⁶ El artículo 53 del TRLRHL define el ahorro neto como la diferencia entre los derechos liquidados por los capítulos uno a cinco, ambos inclusive, del estado de ingresos, y de las obligaciones reconocidas por los capítulos uno, dos y cuatro del estado de gastos.

El artículo 53 del TRLRHL excluye del cálculo del ahorro neto las obligaciones reconocidas derivadas de modificaciones de crédito financiadas con remanente líquido de tesorería, como es el caso de los créditos extraordinarios, suplementos de crédito, y las incorporaciones de remanentes financiadas con remanente de tesorería para gastos generales, y dentro de los capítulos I, II, y IV del estado de gastos.

La disposición final décima octava de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, modifica los términos '*ahorro neto*' y '*deuda viva*', a los que añade, en la definición anterior, el siguiente párrafo: *«descontando, en todo caso, en el cálculo del ahorro neto y en el del nivel de endeudamiento, el efecto que, en ambos casos, pueda tener el importe de los ingresos afectados»*. Esto comporta vincular temporalmente el reconocimiento de derechos con el reconocimiento de obligaciones con financiación afectada.

Así, la Nota Informativa de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, *«sobre el régimen legal aplicable en el año 2012 a las operaciones de crédito a largo plazo a concertar por las Entidades Locales»*, concreta que para calcular el ahorro neto y la deuda viva, incluyendo la operación que se proyecte, deben descontarse una serie de ingresos afectados a operaciones de

capital que relaciona, *'al menos'*, minorándose por tanto, el importe del ahorro neto, y sin perjuicio de que la intervención local, en su condición de órgano de control, perciba otras correcciones o ajustes que afecten al pago de la deuda viva.

En el caso en el que la entidad local se encuentre con ahorro neto negativo, será necesaria la autorización previa de los órganos competentes del Ministerio de Hacienda para: -la concertación de nuevas operaciones de crédito a largo plazo, (incluyendo las operaciones que modifiquen las condiciones contractuales o añadan garantías adicionales, con o sin intermediación de terceros) -para la concesión de avales, y -la sustitución de operaciones de crédito concertadas con anterioridad por parte de las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado sin previa autorización, cuando de los estados financieros que reflejen la liquidación de los presupuestos, los resultados corrientes y los resultados de la actividad ordinaria del último ejercicio, se deduzca un ahorro neto negativo.

El criterio a tener en cuenta para la concesión de la autorización de un ahorro neto negativo, es la aprobación de un plan de saneamiento financiero que se debe aprobar por el pleno de la respectiva corporación local, la cual debe aprobar el

mencionado plan de saneamiento financiero a realizar en un plazo no superior a tres años, en el que se adopten medidas de gestión, tributarias, financieras y presupuestarias que permitan, como mínimo, ajustar a cero el ahorro neto negativo de la entidad local, organismo autónomo o sociedad mercantil. Ante ésta situación, el Ayuntamiento en cuestión, está obligado a financiar ese ahorro neto negativo y a sanearlo. Dicho plan deberá ser presentado conjuntamente con la solicitud de la autorización correspondiente.

Debe efectuarse una observación, y es que no se precisa la presentación de un plan de saneamiento financiero –pero sí requiere la autorización- en el caso de operaciones de crédito que tengan por finalidad la sustitución de operaciones de crédito a largo plazo concertadas con anterioridad, en la forma prevista en esta ley, con el fin de disminuir la carga financiera o el riesgo de dichas operaciones, respecto de las obligaciones derivadas de aquéllas pendientes de vencimiento.

La deuda viva. La deuda viva indica el capital vivo a corto y largo plazo, esto es, la deuda total de la entidad.

La deuda viva indica el importe de la deuda concertada por la entidad local pendiente de amortizar.

En cuanto a qué tiene la consideración de deuda viva ya ha sido objeto de tratamiento en el capítulo 1, al que nos remitimos, recalcando, en síntesis, que se hace referencia a la totalidad del capital adeudado pendiente de devolver al acreedor o entidad prestadora.

Las operaciones de crédito a largo plazo de cualquier naturaleza, incluido el riesgo deducido de los avales, precisan de autorización de los órganos competentes del Ministerio de Hacienda cuando el volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo, incluyendo el importe de la operación proyectada, exceda del 110 por cien de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior o, en su defecto, en el precedente a este último cuando el cómputo haya de realizarse en el primer semestre del año y no se haya liquidado el presupuesto correspondiente a aquél, según las cifras de los estados contables consolidados entre todos los datos de los entes de la corporación local.

En caso de que la deuda viva sea superior al 110 por cien, debe elaborarse un plan de retorno al límite en el medio plazo, así como deben adoptarse las medidas tributarias, financieras y presupuestarias que sean necesarias. No obstante, con respecto a este límite, hay que tener en cuenta la disposición adicional cuadragésima sexta de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de

Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, la cual regula las operaciones de crédito a largo plazo de las entidades locales, disponiendo que, con carácter excepcional y exclusivamente para el año 2010, y hasta que se apruebe la reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, se eleva del 110 al 125 por cien el porcentaje establecido en el artículo 53.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, a efectos de determinar los supuestos en los que, por su nivel de endeudamiento, las entidades locales deben solicitar autorización para concertar operaciones de crédito a largo plazo a los órganos competentes de Ministerio de Hacienda o de la Comunidad Autónoma respectiva en el caso de que tenga atribuida en su estatuto de autonomía competencia en esta materia.

La disposición adicional decimocuarta del Real Decreto Ley 20/2011, de 30 de marzo, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, fue dotada de vigencia indefinida por la disposición final trigésima primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, con el siguiente texto:

«Con efectos de la entrada en vigor de esta Ley y vigencia indefinida, la disposición adicional decimocuarta del Real

Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, queda redactada como sigue:

“Las Entidades Locales y sus entidades dependientes clasificadas en el sector Administraciones Públicas, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas, que liquiden el ejercicio inmediato anterior con ahorro neto positivo, calculado en la forma que establece el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, cuando el volumen total del capital vivo no exceda del 75 por ciento de los ingresos corrientes liquidados o devengados según las cifras deducidas de los estados contables consolidados, con sujeción, en su caso, al Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y a la Normativa de Estabilidad Presupuestaria.[...]”».

Como excepción a lo anterior, fue de aplicación durante el ejercicio 2014 la disposición adicional septuagésima cuarta de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del

Estado para 2014, bajo el título «*Refinanciación de operaciones de crédito y régimen de endeudamiento aplicable a entidades dependientes o vinculadas a entidades locales*», que, entre otros apartados, establece lo siguiente:

«Además, en el caso de que las entidades locales presenten ahorro neto negativo o endeudamiento superior al 75 por ciento de sus ingresos liquidados en el ejercicio anterior en los términos definidos en la disposición final trigésima primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, las corporaciones locales, mediante acuerdo de sus respectivos Plenos, deberán aprobar un plan de saneamiento financiero o de reducción de deuda por corregir, en un plazo máximo de cinco años, el signo de ahorro neto o el volumen de endeudamiento, respectivamente. Por lo que se refiere a este último deberá corregirse hasta el límite antes citado, en el caso de que dicho volumen se encuentre comprendido entre aquel porcentaje y el fijado en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. En los restantes supuestos de endeudamiento excesivo, el plan de reducción de deuda deberá corregir el nivel de deuda, como máximo, al porcentaje fijado en el último precepto citado...».

El citado plan debe comunicarse al órgano que tenga encomendada la tutela financiera, ya sea el Estado o la Comunidad Autónoma, para su aprobación.

El interventor local tiene que emitir un informe anual del cumplimiento de los planes de saneamiento financiero o de reducción de deuda y dar conocimiento al pleno.

En el supuesto de incumplimiento de alguno de los planes, la entidad no podrá concertar operaciones de endeudamiento a largo plazo para financiar inversiones. Añadido a esta cuestión, el órgano que tenga encomendada la tutela financiera puede proponer medidas extraordinarias a las entidades afectadas por tal incumplimiento, y en el caso de no adopción de dichas medidas se pueden aplicar medidas coercitivas y de cumplimiento forzoso, a las que hacen referencia los artículos 25 y 26 de la Ley 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que las estudiaremos en el capítulo 4.

La naturaleza de la operación. En atención a la naturaleza de la operación, en todo caso, precisan de la autorización del Ministerio de Hacienda las operaciones de crédito a corto y largo plazo, la concesión de avales, y las demás operaciones que

modifiquen las condiciones contractuales o añadan garantías adicionales, en los siguientes casos:

Las que se formalicen en el exterior o con entidades financieras no residentes en España, cualquiera que sea la divisa que sirva de determinación del capital de la operación proyectada, incluidas las cesiones a las entidades financieras no residentes de las participaciones, que ostenten entidades residentes en créditos otorgados a las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado. Por formalización en el exterior ha de entenderse las concertadas fuera del espacio territorial de la Unión Europea o con entidades financieras no residentes en la Unión Europea⁸⁷. Dado que la delimitación sectorial de un ente o sociedad mercantil dentro de las Administraciones Públicas corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado, cuando una entidad o sociedad dependiente se entienda que no pertenece al sector Administraciones Públicas, sus operaciones, por consiguiente, no están sujetas a autorización, lo que se deberá acreditar en el expediente de la delimitación efectuada por dicho órgano.

⁸⁷ Modificado por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Las que se instrumenten mediante emisiones de deuda o cualquier otra forma de apelación al crédito público.

Tras la exposición de la definición y cuantificación del ahorro neto, la deuda viva y el tipo de operaciones que necesitan autorización, en lo relativo al régimen de autorizaciones para la concertación de operaciones de crédito, es necesario distinguir entre: régimen general y régimen especial, aplicable a las entidades locales de más de 200.000 habitantes.

A continuación, se desarrolla cada uno de ellos.

2.6.4.1. Régimen general.

Las circunstancias que se deben tener en cuenta en la solicitud de la autorización son las siguientes:

- Situación económica del peticionario deducida del análisis e información, incluido el cálculo del remanente de tesorería.
- Incidencia de los ingresos afectados u otros de naturaleza no ordinaria en el valor calculado del ahorro

neto; en particular, contribuciones especiales y aprovechamientos urbanísticos.

-Remanente de tesorería para gastos generales negativo.

-Estado de previsión de movimientos y situación de la deuda (las condiciones y plazos de amortización reales de la deuda viva).

-Plazo de amortización de la operación y demás condiciones de todo tipo que conlleve el crédito a concertar o modificar.

-Futura rentabilidad económica de la inversión a realizar, como la construcción y alquiler de viviendas de protección oficial o planes urbanísticos. Como mínimo, análisis de la viabilidad de la misma.

-El cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

-Cuando el ente disponga de remanente de tesorería afectado, deberá acreditar en el expediente la previsión de la aplicación del mismo a las operaciones que correspondan.

-Las operaciones de endeudamiento concertadas por cuenta de otra Administración Pública deberán estar garantizadas con la correspondiente garantía de la misma. De estas autorizaciones se dará cuenta a la Intervención General de la Administración del Estado.

No obstante, no se otorgará la autorización necesaria en los siguientes supuestos:

-Cuando el ahorro bruto deducido de la última liquidación practicada sea negativo.

-Cuando se incumpla el plan de saneamiento, el plan de reducción de deudas o el plan económico-financiero o el integrado, que estuviera en vigor, tal y como pone de manifiesto BORRAZ PERALES, S. y CANTALAPIEDRA LÓPEZ, C.⁸⁸

-Cuando la operación esté prevista para una finalidad distinta a las siguientes: financiación de inversiones del ejercicio; sustitución total o parcial de operaciones preexistentes; financiación de nuevos o mayores gastos corrientes en las condiciones establecidas por el artículo 177.5 del TRLRHL; financiación de remanente de tesorería⁸⁹ negativo en las condiciones establecidas en el artículo 193.2 del TRLRHL.

⁸⁸ Cfr. BORRAZ PERALES, S. y CANTALAPIEDRA LÓPEZ, C. «Planes económico-financieros, planes de reequilibrio y planes de ajuste», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 73, 2013, p. 163-178.

⁸⁹ ORDEN EHA/4041/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local, sección 2ª, el remanente de tesorería, regla 81 y siguientes.

En cuanto a la información que debe contener el expediente de solicitud de autorización es la siguiente:

- 1.- Acreditación de la cobertura presupuestaria de las operaciones de gasto y de financiación que constituyen el expediente de autorización.
- 2.- Documento de aprobación de la operación de endeudamiento en el que consten las características esenciales de la misma. La aprobación se podrá acreditar mediante certificación expedida por el secretario de la entidad local.
- 3.- Informe económico-financiero de la intervención municipal.
- 4.- Cálculo del indicador de ahorro neto.
- 5.- Cálculo de la ratio del 110 por cien (nivel de endeudamiento), referido a las operaciones de crédito a largo plazo, de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio anterior.
- 6.- Cálculo de la anualidad teórica.
- 7.- Cálculo del capital vivo.
- 8.- Estado de situación del remanente de tesorería e información de los recursos afectados.

- 9.- Propuesta de financiación de las operaciones de gasto de capital y financiero del ejercicio.
- 10.- Criterios determinados por el pleno para dotación de provisiones de dudoso cobro.
- 11.- Cuenta de pérdidas y ganancias y balance de situación del ejercicio inmediato anterior y avance del corriente de la entidad peticionaria.
- 12.- Bases de ejecución del presupuesto inmediato anterior y del corriente de la entidad peticionaria.
- 13.- Plan de saneamiento.
- 14.- Plan de retorno de la ratio del 110 por cien aprobado por el pleno.
- 15.- Plan económico-financiero, también aprobado por el pleno de la entidad local⁹⁰.

No se admitirán a trámite expedientes de solicitud de autorización recibidos en la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales, en fecha posterior a 1 de diciembre del año en curso, la cual resolverá el expediente de

⁹⁰ Estos tres planes: saneamiento, retorno y económico-financiero, pueden unificarse. El plan económico-financiero es el modelo de reequilibrio más simple en cuanto a las medidas de ajuste presupuestario.

solicitud en el plazo máximo de un mes, a contar desde el momento en que el expediente esté completo.

Cuando se precise autorización para concertar la operación de endeudamiento, no podrá adquirir firmeza los compromisos de gasto vinculados a tal operación, hasta tanto no se disponga de la correspondiente autorización.

Las operaciones de crédito a corto plazo no precisan ser autorizadas por el Ministerio de Hacienda ni por la Comunidad Autónoma, pues no están citadas expresamente en el artículo 54.2 del TRLRHL, salvo que se formalicen en el exterior o con entidades financieras no residentes en España, o que se instrumenten mediante emisiones de deuda, a tenor de lo dispuesto en los apartados a) y b) del artículo 54.5 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

2.6.4.2. Régimen especial aplicable a las entidades locales de más de 200.000 habitantes.

Estas entidades locales pueden optar por sustituir las autorizaciones en ellos preceptuadas por la presentación de un escenario de consolidación presupuestaria⁹¹, para su aprobación por el órgano competente, esto es, aquél a quién corresponde la autorización de las operaciones de endeudamiento, previo informe del Ministerio de Hacienda, en el caso de que la competencia sea de la Comunidad Autónoma⁹².

⁹¹ Cfr. VALLÉS JIMÉNEZ, J. y ZÁRATE MARCO, A. «Los escenarios de consolidación presupuestaria como antecedente para la coordinación del endeudamiento en contexto de estabilidad presupuestaria», *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, n.º 8, 2003, p. 135-160.

⁹² El artículo 53 del TRLRHL dispone que: «El escenario de consolidación presupuestaria contendrá el compromiso por parte de la entidad local, aprobado por su Pleno, del límite máximo del déficit no financiero, e importe máximo del endeudamiento para cada uno de los tres ejercicios siguientes. El órgano competente para aprobar el escenario de consolidación presupuestaria, será aquél a quien corresponde la autorización de las operaciones de endeudamiento, previo informe del Ministerio de Hacienda en el caso de que la competencia sea de la comunidad autónoma. En el caso de que el escenario de consolidación presupuestaria contenga alguna operación de las enumeradas en el apartado 5 de este artículo, la autorización corresponderá al Ministerio de Hacienda, previo informe, en su caso, de la comunidad autónoma con competencia en la materia».

Cobra especial importancia el escenario de consolidación presupuestaria y los compromisos de la corporación sobre el límite máximo del déficit no financiero y el importe máximo de endeudamiento en, nada menos, que el periodo de tres años.

En los casos en que, de acuerdo con las reglas establecidas, se precise autorización para concertar la operación de endeudamiento, no podrán adquirir firmeza los compromisos de gasto vinculados a tal operación, hasta tanto no se disponga de la correspondiente autorización.

En cualquier caso, y dado que la deuda pública de un Ayuntamiento viene compuesta por el conjunto de obligaciones constituidas por el mismo, cada una de las cuales es el resultado de una operación de crédito, ésta debería contraerse con fines inversores que a su vez produzcan ingresos y cubran dichos gastos inversores, aumentándose así la producción y la comercialización. Si se destina a gasto corriente o a pago de la deuda ya adquirida con anterioridad, se cae en un desequilibrio continuo de la situación financiera de la entidad, situación en la que se encuentran la mayoría de ayuntamientos.

2.6.5. Límites máximos.

Las leyes de presupuestos generales del Estado podrán fijar anualmente, al amparo del artículo 53.9 del TRLRHL, límites de acceso al crédito de las entidades locales cuando se den circunstancias que coyunturalmente puedan aconsejar tal medida por razones de política económica general.

Así, ya hemos comentado con anterioridad una situación en este sentido y es la creada por la disposición adicional cuadragésimo sexta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, que estableció una medida, consistente en incrementar hasta un 125 por cien el límite de los ingresos corrientes del último presupuesto local liquidado que no debía sobrepasar la deuda viva total de la entidad para fijar el marco de referencia de la autorización por los órganos del Estado o de las Comunidades Autónomas de nuevas operaciones de crédito, aunque se trata ésta de una medida no muy congruente con la finalidad del límite máximo.

Otro ejemplo lo tenemos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, que regula la materia por medio de la disposición final decimoquinta, modificando el artículo 14. dos del Real Decreto-Ley 8/2010, en los siguientes términos:

«En el ejercicio económico 2011, las entidades locales y sus entidades dependientes clasificadas en el sector Administraciones Públicas que liquiden el ejercicio 2010 con ahorro neto positivo, calculado en la forma que establece el art. 53 del TRLRHL, podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, cuando el volumen total del capital vivo no exceda del 75 por ciento de los ingresos corrientes liquidados o devengados, según las cifras deducidas de los estados contables consolidados, con sujeción, en su caso, al TRLRHL y a la Normativa de Estabilidad Presupuestaria.

A efectos del cálculo del capital vivo se tendrán en cuenta todas las operaciones vigentes a 31 de diciembre de 2010, incluido el riesgo deducido de avales e incrementado, en su caso, en los saldos de operaciones formalizadas no dispuestos y en el importe de la operación u operaciones proyectadas en 2011.

Las entidades locales que no cumplan los requisitos anteriores no podrán concertar en 2011 operaciones de crédito a largo plazo».

Lo que hace precisamente el artículo 14.2 es prohibir a las entidades locales y sus entidades dependientes, clasificadas en el sector Administraciones Públicas, endeudarse a largo plazo a lo largo del año 2011, sin que exista ninguna limitación similar ni para las Comunidades Autónomas ni para la Administración del Estado, que seguirían incrementando su endeudamiento a lo largo del citado ejercicio.

La aplicación de tal prohibición afectaría no solo a las nuevas inversiones proyectadas para el futuro, sino también a todas aquellas que se encontraran en ejecución, de modo que se producirían relevantes costes añadidos. Hay que tener en cuenta a este respecto la disposición adicional decimocuarta del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, que analizaremos en el siguiente capítulo.

2.6.6. Información al Ministerio de Hacienda y Central de Información de Riesgo.

Los órganos competentes del Ministerio de Hacienda han de tener conocimiento de las operaciones de crédito autorizadas por las Comunidades Autónomas, así como de las que no requieran autorización.

El Ministerio de Hacienda mantendrá dicha central que provea de información sobre las distintas operaciones de crédito concertadas por las entidades locales y las cargas financieras que supongan. Los bancos, cajas de ahorro y demás entidades financieras, así como las distintas Administraciones Públicas, remitirán los datos necesarios a tal fin que tendrán carácter público en la forma que por aquel se señalen.

El Banco de España colaborará con los órganos competentes del Ministerio de Hacienda con el fin de suministrar la información que se reciba a través de su servicio central de información de riesgos, sobre endeudamiento de las corporaciones Locales en la forma y con el alcance y periodicidad que se establezca. El mercado de deuda del mismo es supervisado por el propio Banco de España.

Con independencia de lo anterior, los órganos competentes del Ministerio de Hacienda podrán requerir al Banco de España la obtención de otros datos concretos relativos al endeudamiento de las corporaciones locales con entidades financieras declarantes al servicio central de información de riesgos.

Igualmente, las corporaciones locales informarán a los órganos competentes del Ministerio de Hacienda sobre su

endeudamiento y carga financiera en la forma y con el alcance, contenido y periodicidad que reglamentariamente se establezca.

La Central de Información y Riesgos provee de información sobre las operaciones de crédito concertadas por las entidades locales y las cargas financieras que supongan. Fue creada por la disposición adicional tercera del Real Decreto-Ley 3/1981, de 16 de enero, por el que se aprueban determinadas medidas sobre régimen jurídico de las corporaciones locales, para recoger toda la información relativa a préstamos, empréstitos y avales concertados por las entidades locales y sus entes dependientes, encomendándose la gestión técnica de la misma al Banco de Crédito Local de España, entonces integrante del sector público estatal como entidad oficial de crédito especializada en la financiación de las entidades locales.

Está llamada a convertirse en un instrumento fundamental para el seguimiento por el Estado del endeudamiento del sector local, en orden al cumplimiento de los compromisos asumidos por España con la Unión Europea, en especial los referentes a la sostenibilidad de las políticas presupuestarias y de endeudamiento del conjunto de las Administraciones Públicas.

La Central de Información de Riesgos viene regulada en el título V del Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001,

de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades Locales, que ha sido objeto de regulación posterior con la nueva Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Pues bien, éste reglamento encarga la gestión de la Central de Información de Riesgos de las entidades locales a la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales y contendrá información de las operaciones de préstamo, crédito y emisiones de deuda pública en todas sus modalidades, los avales y garantías prestados en cualquier clase de crédito, las operaciones de arrendamiento financiero, así como cualesquiera otras que afecten a la posición financiera de la entidad, concertadas por las entidades locales, sus organismos autónomos y las sociedades mercantiles participadas de forma directa o indirecta, así como por los consorcios en que participen dichas entidades locales y sus entes dependientes. La información comprenderá todas las operaciones, con independencia de su plazo.

La periodicidad en la remisión de la información se regula en el artículo 40 del Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, que, en lo que afecta a las entidades locales, establece la obligación de remitir información mensual sólo en aquellos meses en que se hayan producido variaciones en la entidad local o en alguno de sus entes dependientes, sin perjuicio de que

pueda solicitarse información comprensiva de la totalidad de sus operaciones vigentes.

Las entidades Locales podrán acceder a la totalidad de la información propia existente en la Central de Información de Riesgos, resultante del tratamiento de los datos procedentes de las distintas fuentes. Para ello, el Ministerio de Hacienda creó la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales, con el fin de que se convierta en el centro de comunicaciones entre la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales y los entes locales en los aspectos relacionados con la financiación y el intercambio de datos presupuestarios y económico-financieros en general y, por lo tanto, de la información relativa al endeudamiento local.

Una vez analizada la normativa clásica aplicable en materia de endeudamiento local, hemos de hacer referencia a una serie de reformas normativas acaecidas durante los últimos años, que han incidido de manera muy relevante en materia de endeudamiento, puesto que en los últimos años se han producido numerosas modificaciones relacionadas con el endeudamiento local cuyo contenido procedemos a analizar en el capítulo siguiente.

2.6.7. Cumplimiento del principio de prudencia financiera

El Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre modifica el Real Decreto Legislativo 2/2004 por el que se aprueba el TRLRHL e incluye un nuevo artículo, el 48 bis, que define el principio de prudencia financiera⁹³.

A través de la Resolución de 5 de febrero de 2015, hoy día suprimida y sustituida por la Resolución de 31 de julio de 2015, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, en la cual se establece la definición del término principio de prudencia financiera propio de las operaciones de endeudamiento de las Comunidades Autónomas y entidades locales, se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento de las entidades locales, así como el coste máximo de las operaciones a formalizar.

Analizando el anexo 3 de la Resolución de 31 de julio de 2015 encontramos recogidos los diferenciales máximos sobre el coste de financiación del Estado que detallamos a continuación distinguiendo:

⁹³ Cfr. VALLECILLO MORENO, F., "Principio de prudencia financiera para Corporaciones Locales". Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, N.º. 9, 2015, págs. 1104-1109.

1º. Operaciones no instrumentalizadas en valores cuyos vencimientos quedan cubiertos por el Fondo de Financiación a Entidades Locales (Fondo de Ordenación o Fondo de Impulso Económico): 20 puntos básicos.

2º. Operaciones no instrumentalizadas en valores cuyos vencimientos no quedan cubiertos por el Fondo de Financiación a Entidades Locales:

a) Operaciones concertadas por entidades locales que cumplan las condiciones de elegibilidad al Fondo de Impulso Económico: 40 puntos básicos.

b) Operaciones concertadas por entidades locales que no cumplan las condiciones de elegibilidad al Fondo de Impulso Económico: 75 puntos básicos.

Para el supuesto de las operaciones de endeudamiento con una vida media superior a los diez años, los diferenciales máximos establecidos se podrán incrementar en un punto básico por año adicional, hasta un máximo de 15 puntos básicos adicionales.

Siguiendo el contenido de la Resolución, a estos tipos máximos, se podrán añadir únicamente las siguientes comisiones:

a) Comisión de no disponibilidad en las pólizas de crédito, limitada a un máximo de 0,10 por cien anual.

b) Comisión de agencia para operaciones sindicadas, con un máximo de 50.000 euros anuales.

Habrà de tenerse en cuenta que, siguiendo la Resolución detallada, los intereses de demora no podrán superar el tipo de interés de la operación más un recargo del 2 por cien anual.

Las limitaciones establecidas son orientaciones que habrán de armonizarse con periodicidad, pudiendo oscilar estas variables, atendiendo a los últimos datos publicados en el BOE con la actualización de la definición en relación con el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento de las Comunidades Autónomas y entidades locales⁹⁴.

⁹⁴ Vid. Resolución de 3 de diciembre de 2019, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se

Considerando los actuales costes de financiación del Estado, en el caso de las operaciones de préstamo, si el coste total máximo al que se refiere el apartado tercero de la Resolución de 4 de julio de 2017, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, fuera negativo, podrán formalizarse préstamos a un tipo del 0 por cien.

Como requisitos delimitados por el art. 50 Real Decreto-Ley 17/2004, como condiciones de elegibilidad se establecen los siguientes:

a) Cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.

b) El medio de pago a proveedores no habrá de superar en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad durante los dos últimos meses previos a la solicitud.

c) Cumplimiento de las obligaciones de suministro de información económico-financiera.

define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las Comunidades Autónomas y entidades locales (BOE 6/12/2019).

2.7. SITUACIÓN ACTUAL EN EL RECURSO AL ENDEUDAMIENTO LOCAL

Llegados a estas alturas, sin perjuicio de que abundemos en el ámbito normativo de referencia sobre el endeudamiento local, deberemos explicar la situación actual del recurso al endeudamiento en 2019 para deducir como referencia que la complejidad descrita por la normativa para optar por este medio de financiación genera un efecto disuasorio para las entidades locales, con la intención de que no sea un medio de financiación ordinario sino que sea considerado en medio residual o no utilizado por las entidades locales a fin de limitar y someter a control la actividad municipal por el Estado en ejercicio de su legítima competencia de control para armonizar los intereses general y conseguir cumplir los objetivos exigidos en un contexto de crisis económica como el actual.

Las limitaciones legales para el endeudamiento de las Entidades Locales deben entenderse en esa tarea de entidad coordinadora del interés general que asume el Estado.

El Estado habrá de asegurar que a través del endeudamiento no se adquiera un nivel de deuda que impida o dificulte enormemente la prestación de los servicios básicos y fundamentales a los que resulta llamado a atender un ayuntamiento. Los gastos de intereses y amortizaciones no

pueden suponer unos porcentajes que hagan peligrar estos servicios esenciales.

En este sentido conviene seguir las instrucciones que al respecto han sido publicadas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas a través de una nota informativa, publicada en la Oficina Virtual de las entidades locales para 2019, tras la entrada en vigor de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017, en la situación de prórroga presupuestaria que vivimos en el 2020 y en aras de aclarar el nuevo marco legal del endeudamiento de las entidades locales para este ejercicio.

Si distinguimos operaciones de crédito a corto y a largo plazo podremos establecer las siguientes conclusiones:

En relación a las operaciones a corto plazo, su finalidad, como es sabido, es atender las necesidades transitorias de tesorería, sin que estas operaciones estén sujetas a la tutela financiera. En consecuencia, en este tipo de operaciones el órgano será desde los servicios de control a ejercer por los funcionarios con habilitación nacional los que garanticen el respeto del expediente a los requisitos y límites del artículo 51 del Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el TRLRHL. Igualmente, este tipo de operaciones, como el resto,

están sometidas al principio de prudencia financiera, en los términos ya estudiados.

De este modo, las operaciones a corto plazo que incumplan el principio de prudencia financiera están sujetas a autorización por el órgano que ejerce la tutela financiera.

Deberá incorporarse y resultar adecuadamente justificada la necesidad de obtener recursos del mercado financiero para el cumplimiento de las obligaciones exigibles a su vencimiento sin que se puedan considerar dichas necesidades de carácter estructural, esto es, habrán de ser necesidades transitorias derivadas de las diferencias de vencimientos en sus derechos reconocidos.

Se considera una exigencia elevada al mayor rango posible y por ello se ha regulado una exigencia particular a propósito del denominado Periodo Medio de Pago, con la finalidad de que se garantice el cobro por los acreedores en el plazo máximo de 30 días desde la acreditación de la presentación de toda factura que responda a una prestación realizada a favor del Ayuntamiento.

La Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, establece que cuando el volumen de deuda pública se sitúe por encima del 95 por cien de los límites

establecidos para cada Administración Pública, las únicas operaciones permitidas a las Administraciones Públicas correspondiente serán las de tesorería.

Como complemento a lo afirmado, resaltamos el artículo 98 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, en la que se regulan los anticipos que se puedan conceder a los ayuntamientos por diferencias en la liquidez derivada del cobro de los tributos locales, por problemas en la aprobación de padrones, pudiéndose recibir del Estado en concepto de anticipo a cuenta de la cantidad que se liquidará posteriormente, exigiéndose previa autorización del pleno municipal.⁹⁵

Serán los ayuntamientos quienes podrán solicitar los anticipos citados, con el informe de la Dirección General del Catastro, siendo órgano competente para su concesión definitiva la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

Para que se acceda a estos anticipos se podrán establecer como requisitos:

⁹⁵ Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017

a) En ningún caso podrán exceder del 75 por cien del importe de la cantidad que proceda a cobrarse por el padrón anticipado.

b) A través de esta fórmula no se podrá percibir una cantidad superior al doble de la última anualidad percibida por el ayuntamiento en concepto de participación en los tributos del Estado.

c) No se podrán percibir cantidades en concepto de anticipo de forma sucesiva en dos periodos por el mismo tributo

d) Las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares y Comunidades Autónomas uniprovinciales y otros organismos públicos recaudadores que, a su vez, hayan realizado anticipos a los Ayuntamientos de referencia, podrán ser perceptores de la cuantía que corresponda del anticipo, hasta el importe de lo efectivamente anticipado.

e) Una vez dictada la correspondiente resolución definitiva, los anticipos se librarán por su importe neto a favor de las entidades descritas a razón de una cuarta parte percibida mensualmente a contar desde 1 de septiembre de cada año.

Del mismo modo y en esta línea de los anticipos existe la posibilidad de buscar como alternativa la posibilidad de lograr

como el anticipo de la Participación en los Tributos del Estado, en casos de urgente y extraordinaria necesidad de tesorería que serán objeto de reintegro dentro del ejercicio corriente.

Esta vía de financiación se dispondrá si se cumplen los siguientes requisitos:

a) Deberá adoptar un acuerdo por el pleno del ayuntamiento, en el que se autorice al alcalde a solicitar el anticipo y a fijar las características de la petición al Estado.

b) Será necesario el Informe de la Intervención o Secretaría-intervención municipal en el que se concrete la situación económico-financiera de la entidad local y en el que se permita deducir la causa extraordinaria que hace necesario el anticipo.

c) También resultará oportuno el Informe de la Tesorería municipal de la previsión de ingresos y los gastos del ejercicio correspondiente.

Insistiremos en la característica más evidente de estas operaciones que no es otra que la de su evolución dentro del periodo de un año. Tal como recoge el artículo 51 del TRLRHL, el plazo máximo de duración de las operaciones de crédito a corto plazo es de un año.

Más importante resultará el determinar el importe máximo que se puede obtener con cargo a las operaciones de tesorería, que viene señalado por el Real Decreto Legislativo 2/2004 en el 30 por cien de los recursos corrientes liquidados del ejercicio anterior.

En el cálculo de los recursos corrientes tendremos en cuenta lo establecido en la Disp. Final 31ª LPGE 2013, de los ingresos corrientes (capítulos 1 a 5) deduciremos los ingresos afectados a operaciones de capital y cualquier otro ingreso extraordinario que por su afección legal y/o carácter no recurrente no tienen la consideración de ordinarios.

Hemos de tener en cuenta la nota informativa sobre el régimen legal aplicable en el año 2012, a las operaciones de crédito a largo plazo a concertar por las entidades locales, donde se realiza una enumeración exhaustiva de lo que se entiende por ingresos afectados (son ingresos que por su carácter no recurrente y/o por su afectación legal no tienen el carácter de ingresos ordinarios).

La normativa sobre el endeudamiento a corto plazo establece que si la operación se concierta en el primer semestre del ejercicio y la liquidación del ejercicio anterior no ha sido

aprobada por Resolución de Alcaldía, se tomará como referencia la liquidación del presupuesto de dos ejercicios anteriores.

La posibilidad de suscribir operaciones de crédito a corto plazo corresponderá al alcalde cuando el importe acumulado de las operaciones vivas de esta naturaleza, incluida la nueva operación, no supere el 15 por cien de los recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior (artículo 52.2 TRLRHL). Cuando supere este importe el órgano competente será el Pleno.

De conformidad con lo establecido en el art. 47.2.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local -LRBRL- (EDL 1985/8184), se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las corporaciones cuando el importe supere el 10 por cien de los recursos ordinarios del presupuesto.

Mencionaremos, en último lugar que, como consideración apriorística, las operaciones de tesorería no están sujetas al mismo régimen de requisitos autorizatorios estudiados por los órganos que ejercen la tutela financiera.

Para finalizar destacamos la forma en la que se podrán instrumentalizar las operaciones de crédito a corto plazo. De acuerdo con el artículo 51 TRLRHL se detalla que:

“Tendrán la consideración de operaciones de crédito a corto plazo, entre otras las siguientes:

a) Los anticipos que se perciban de entidades financieras, con o sin intermediación de los órganos de gestión recaudatoria, a cuenta de los productos recaudatorios de los impuestos devengados en cada ejercicio económico y liquidados a través de un padrón o matrícula.

b) Los préstamos y créditos concedidos por entidades financieras para cubrir desfases transitorios de tesorería.

c) Las emisiones de deuda por plazo no superior a un año.”

El art. 49 TRLRHL regula las garantías que se podrán ofrecer para garantizar las operaciones de crédito, que no serán otros que la afectación de los recursos tributarios objeto del anticipo, devengados en el ejercicio económico, o la afectación de ingresos procedentes de contribuciones especiales, tasas y precios públicos hasta el límite máximo de anticipo o anticipos concedidos por estos conceptos.

En relación a lo establecido en el artículo 49 apartados 6 y 7 TRLRHL, las operaciones de préstamo o crédito concertadas por organismos autónomos y sociedades mercantiles dependientes, se podrán garantizar con avales concedidos por la

corporación correspondiente. Cuando la participación social sea compartida entre diversas entidades locales, el aval deberá quedar limitado al porcentaje de participación en el capital social de cada ente.

Los ayuntamientos podrán utilizar operaciones de crédito a largo plazo para dar cobertura a las inversiones a realizar siempre que el ahorro neto de la liquidación del ejercicio anterior sea positivo y el porcentaje de la deuda viva sobre los recursos corrientes sea inferior al 110 por cien, si este porcentaje es superior al 75 por cien la entidad necesitará autorización expresa por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o bien de la Comunidad Autónoma cuando esta tenga atribuida en sus estatutos de autonomía la tutela financiera de las entidades locales.

Del mismo modo, en segundo lugar, resaltaremos la situación con la que la normativa actual contempla las operaciones a realizar a largo plazo:

Podemos consultar la última nota informativa elaborada por la Subdirección General de Relaciones Financieras con las Entidades Locales sobre el régimen legal aplicable a las operaciones de endeudamiento a largo plazo a formalizar por las entidades locales, referida al ejercicio 2020.

De conformidad con la citada nota informativa, las entidades locales pueden concertar las siguientes operaciones de crédito a largo plazo:

1º. Operaciones para financiar inversiones (Disposición Final 31ª de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de 2013, artículo 53 TRLRHL).

2º. Sustitución de operaciones (refinanciación) (artículo 49.2 letra d) TRLRHL).

3º. Saneamiento del remanente de tesorería negativo (artículos 193.2 y 177.5 TRLRHL).

4º. Fondo de financiación de entidades locales (Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 diciembre, Medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y entidades locales y otras de carácter económico)⁶.

⁶ Nota informativa sobre el régimen legal aplicable a las operaciones de endeudamiento a largo plazo a concertar por las entidades locales en el ejercicio 2020.

https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/Endeudamiento/Nota%20Informativa%20Endeudamiento%202020_v1_Indice.pdf

De acuerdo con el artículo 49 del Real Decreto Legislativo 2/2004, las entidades locales y los organismos autónomos, entes y sociedades mercantiles dependientes que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado podrán acudir al crédito público y privado, a largo plazo, en cualquiera de sus formas

Los organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes, precisarán la previa autorización del Pleno de la corporación e informe de la Intervención para la concertación de operaciones de crédito a largo plazo (artículo 54 TRLRHL).

Ha desaparecido la previsión que se contenía en la Disposición Adicional 77ª de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 -LPGE 2015. No se hace referencia al margen del año para no incluirlas en el ámbito de aplicación del artículo 53 TRLRHL, estableciéndose su sujeción al régimen de endeudamiento establecido en el TRLRHL, así como al principio de prudencia financiera.

Cuando se pretenda formalizar la nueva operación, el presupuesto municipal deberá estar aprobado definitivamente. Para el supuesto de prórroga presupuestaria, es posible

formalizar operaciones de préstamo a largo plazo para financiar inversiones incorporadas al presupuesto a través de expedientes de modificación de crédito como créditos extraordinarios y suplementos de crédito, o bien que se trate de gastos corrientes declarados necesarios y urgentes en casos de calamidades públicas.

Siguiendo la regulación establecida en el artículo 49 del Real Decreto Legislativo 2/2004 TRLRHL, el crédito podrá instrumentarse mediante:

- a) Emisión pública de deuda.
- b) Contratación de préstamos o créditos.
- c) Cualquier otra apelación al crédito público o privado.
- d) Conversión y sustitución total o parcial de operaciones preexistentes.

Si nos centramos en la nota informativa publicada por el Ministerio⁹⁷ procedemos a exponer cada una de las hipótesis que se barajan:

⁹⁷ Vid la nota informativa sobre el régimen legal aplicable a las operaciones de endeudamiento a largo plazo a concertar por las entidades locales en el ejercicio 2019.

https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/Endeudamiento/Nota%20Informativa%20Endeudamiento%202019_v1b_Indice.pdf

A) Operaciones para financiar inversiones (Disposición Final 31ª LPGE 2013 y art. 53 TRLRHL).

Sin perjuicio de lo establecido en el Capítulo VII del Título Primero del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, serán de aplicación al régimen de endeudamiento de las entidades locales los siguientes preceptos:

La Disposición Adicional decimocuarta del Real Decreto Ley 20/2011, de 30 de marzo, de Medidas Urgentes en Materia Presupuestaria, Tributaria y Financiera para la Corrección del Déficit Público, fue dotada de vigencia indefinida por la Disposición Final Trigésima primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, con el siguiente texto:

“Con efectos de la entrada en vigor de esta Ley y vigencia indefinida, la disposición adicional decimocuarta del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, queda redactada como sigue: «Las Entidades Locales y sus entidades dependientes clasificadas en el sector Función Pública, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de

Cuentas, que liquiden el ejercicio inmediato anterior con ahorro neto positivo, calculado en la forma que establece el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, cuando el volumen total del capital vivo no exceda del 75 por ciento de los ingresos corrientes liquidados o devengados según las cifras deducidas de los estados contables consolidados, con sujeción, en su caso, al Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y a la Normativa de Estabilidad Presupuestaria.

Las Entidades Locales que tengan un volumen de endeudamiento que, excediendo al citado en el párrafo anterior, no supere al establecido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, podrán concertar operaciones de endeudamiento previa autorización del órgano competente que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales.

Las entidades que presenten ahorro neto negativo o un volumen de endeudamiento vivo superior al recogido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, no podrán concertar operaciones de crédito a largo plazo.

Para la determinación de los ingresos corrientes a computar en el cálculo del ahorro neto y del nivel de endeudamiento, se deducirá el importe de los ingresos afectados a operaciones de capital y cualesquiera otros ingresos extraordinarios aplicados a los capítulos 1 a 5 que, por su afectación legal y/o carácter no recurrente, no tienen la consideración de ingresos ordinarios.

A efectos del cálculo del capital vivo, se considerarán todas las operaciones vigentes a 31 de diciembre del año anterior, incluido el riesgo deducido de avales, incrementado, en su caso, en los saldos de operaciones formalizadas no dispuestos y en el importe de la operación proyectada.

En ese importe no se incluirán los saldos que deban reintegrar las Entidades Locales derivados de las liquidaciones definitivas de la participación en tributos del Estado. [...]»

Asimismo, el artículo 20.2 de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y para las entidades locales comprendidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del TRLRHL, establece: *“En los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública de las Corporaciones Locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, todas las operaciones de endeudamiento a largo plazo de la*

corporación local incumplidora, precisarán autorización del Estado o en su caso de la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera.”

Nuevamente debemos mencionar la necesidad de dar cumplimiento a las obligaciones de suministro de información en materia de endeudamiento que se recogen en el artículo 17 de la Orden HAP/2105/2012 de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, tal y como se expone a continuación:

“En el plazo máximo de un mes desde que se suscriba, cancele o modifique, una operación de préstamo, crédito o emisiones de deuda, en todas sus modalidades, los avales y garantías prestados en cualquier clase de crédito, las operaciones de arrendamiento financiero, así como cualesquiera otras que afecten a la posición financiera futura, concertadas por las Corporaciones Locales o sus entidades dependientes incluidas en el ámbito subjetivo de esta Orden, se comunicará al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas las condiciones de la operación y su cuadro de amortización.”

Por considerarlo a efectos esquemáticos:

Ahorro neto +: Si se pueden concertar operaciones a L/P.

Ahorro neto -: No se pueden concertar operaciones a L/P.

% Deuda viva $\leq 75\%$: si se pueden concertar operaciones a L/P.

% Deuda viva $75\% < X \leq 110\%$: se pueden concertar operaciones a L/P previa autorización.

% Deuda viva $>110\%$: No se pueden concertar operaciones a L/P.

En los municipios de gran población, si se incumple el objetivo de estabilidad presupuestaria, todas las operaciones de largo plazo precisarán, además, de autorización del órgano que ejerza la tutela financiera.

B.- Sustitución de operaciones (Artículo 49.2.d del TRLRHL)

Se podría hablar en este caso de la sustitución, sea total o sea parcial, de las operaciones ya suscritas por la corporación.

Se trata de operaciones financieras en las que se modifica un contrato financiero en el que se mantienen las características de la operación (importe vivo, forma de amortización y frecuencia de liquidación de intereses, periodos de carencia de principal, etc...), excepto el tipo de interés, para conseguir una

rebaja en el coste propio de la operación. De este modo sería viable el cambio subjetivo de acreedor en términos financieros.

No encajaría en el supuesto la posibilidad de refinanciar deuda con un objeto distinto al previsto en el artículo 49.2.d), sin perjuicio de la posibilidad de encontrar mejoras financieras permitidas a través del régimen especial definido en el Real Decreto- Ley 17/2014.

Existen muchas alternativas a la forma de proceder en esta sustitución, ya sea de forma individual, o bien operación por operación, también a través de una sustitución colectiva, incluso suscribiendo una o varias operaciones que sean financieramente equivalentes (un vencimiento medio ponderado equivalente a las operaciones que sustituye).

Tanto la sustitución de operaciones individual como la colectiva (refinanciación), estarán sujetas a autorización por parte del órgano de tutela financiera en caso de superar los límites previstos en la Disposición Final 31ª de la LPGE 2013 y el artículo 53 del TRLRHL.

En relación a lo previsto en el artículo 48 bis, estas operaciones quedaran igualmente sujetas al principio de prudencia financiera.

A este respecto, el apartado séptimo de la Resolución de 4 de julio de 2017 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las Comunidades Autónomas y entidades locales, reconoce que únicamente estará permitida la modificación de un contrato, cuando se genere un ahorro financiero y se cumplan simultáneamente las siguientes condiciones:

- i. la operación tenga una vida media residual superior a un año,
- ii. no se modifique el plazo de la operación,
- iii. la modificación del contrato suponga una rebaja en el tipo de interés de la operación,
- iv. el clausulado del nuevo contrato respete lo establecido en la presente Resolución.

En el supuesto en el que no pudieran cumplir con los requisitos aquí expuestos, podrán acceder al fondo de ordenación o fondo de impulso económico de acuerdo con los requisitos y el procedimiento establecido en el Real Decreto-Ley 17/2014.

C.- Saneamiento del Remanente de Tesorería (artículos 193.2 y 177.5 del TRLRHL)

Para poder acceder a la operación de endeudamiento prevista en el artículo 193 del TRLRHL, el Pleno municipal debe acreditar la imposibilidad de reducir el gasto presupuestario en el ejercicio corriente por cuantía igual al déficit producido.

Una vez acreditado este extremo, podrá concertar una operación de endeudamiento de acuerdo con lo previsto en el artículo 177.5 del TRLRHL y con las limitaciones establecidas en el propio artículo, así como en el artículo 53 del mismo texto refundido y en la Disposición Final 31^a de la LPGE 2013 (respecto a la determinación de los derechos reconocidos netos y volumen de endeudamiento).

Consecuentemente, para concertar esta operación requerirá ahorro neto positivo en todo caso y siempre que su nivel de endeudamiento esté por encima del 75 por cien deberá solicitar autorización del órgano de tutela financiera.

Si su nivel de endeudamiento se sitúa por encima del 110 por cien no podrá apelar al crédito en esta modalidad de endeudamiento.

En relación a las limitaciones del artículo 177.5 del TRLRHL, el importe concertado anual de estas operaciones no puede superar el 5 por cien de los recursos corrientes

presupuestados, calculados de acuerdo con lo dispuesto en la DF 31ª de la LPGE 2013.

La carga financiera anual del conjunto de operaciones concertadas con esta naturaleza no puede superar el 25 por cien de los recursos corrientes presupuestados. Además, estas operaciones deben ser totalmente amortizadas antes de la renovación de la corporación.

D.- Fondo de Financiación a Entidades Locales (Real Decreto-Ley 17/2014)

Un ayuntamiento puede suscribir un préstamo, previa adhesión a alguno de los instrumentos (fondo de ordenación y fondo de impulso económico), que integran el fondo de financiación a entidades locales, regulado por el Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y entidades locales y otras de carácter económico.

Para el supuesto de que esas operaciones tengan como objetivo atender vencimientos de préstamos formalizados en ejercicios anteriores con entidades de crédito será necesario que se respete para las mismas el principio de prudencia financiera.

Si no se atiende este principio, los deberán refinanciarlos en tales condiciones en el plazo que se les indica en la resolución que, acerca de la aceptación de la adhesión a los compartimentos, establece la Secretaría General.

Estas operaciones de refinanciación no están sujetas a autorización administrativa previa del órgano de la Administración Pública que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales.

Tampoco están sujetas a autorización las operaciones de préstamo que se formalicen con aquel fondo (artículo 43.3 del Real Decreto-Ley 17/2014).

Centrándonos en el fondo de ordenación, producida la citada adhesión, y respecto a ejercicios posteriores a la misma, es necesario considerar las condiciones y requisitos establecidos en los artículos 44 y 46 del citado Real Decreto-Ley 17/2014.

De la interpretación conjunta de ambos preceptos resulta:

Las entidades locales cuya adhesión se produjo por encontrarse en riesgo financiero, por su situación financiera negativa (artículo 39.1.a) del Real Decreto-ley 17/2014): sólo pueden formalizar operaciones financieras a largo plazo para

refinanciar o novar operaciones de crédito en condiciones de prudencia financiera, quedando sujetas al procedimiento general descrito en esta Nota para dichos casos.

Las entidades locales cuya adhesión se produjo por encontrarse en riesgo financiero, por no poder refinanciarse en condiciones de prudencia financiera (artículo 39.1.b) del Real Decreto-Ley 17/2014): están sujetas a autorización del órgano que tenga atribuida la tutela financiera todas las operaciones a largo plazo que pretendan concertar.

En relación con las entidades locales que se hayan adherido al fondo de impulso económico no existe ninguna condicionalidad financiera y les serán de aplicación las reglas generales, en los términos contenidos en esta Nota.

En base a la normativa aquí expuesta, las entidades locales SI requerirán autorización preceptiva para la formalización de las siguientes operaciones de endeudamiento en los siguientes casos:

- 1.- Autorización preceptiva del Estado (artículo 53.5 del TRLRHL).

Requerirán en todo caso de autorización del Ministerio de Hacienda y Función Pública, ejercida a través de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local:

a) Las que se formalicen en el exterior, entendiéndose por tales las formalizadas fuera del espacio territorial de los países de la Unión Europea, o con entidades no residentes en dicho espacio territorial, cualquiera que sea la divisa en la que se formalice la operación proyectada, así como las denominadas en moneda distinta del Euro, incluidas las cesiones de participaciones que ostenten entidades residentes a entidades financieras no residentes en créditos otorgados a las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado.

b) Las que se instrumenten mediante emisiones de deuda o cualquier otra apelación al crédito público.

2.- Autorización preceptiva del Estado (Real Decreto-Ley 8/2013 y cláusula quinta Orden PRE/966/2014).

El título II del Real Decreto-Ley 8/2013, en el artículo 31 relativo a las condiciones adicionales para la aplicación de medidas relativas al régimen de endeudamiento, se dispone que el municipio que resulte beneficiario de las medidas relativas al

régimen de endeudamiento previstas en el artículo 24, además de cumplir con las condiciones previstas en los artículos, 26, 27 y 28, no podrá concertar nuevas operaciones de endeudamiento a largo plazo durante el período de amortización de las operaciones financieras a largo plazo que resulten de la consolidación regulada en este título II del Real Decreto-Ley.

Por otro lado, la cláusula quinta Orden PRE/966/2014, establece que los Ayuntamientos adheridos a la medida de ampliación a 20 y a 4 años de los períodos de amortización y de carencia, respectivamente, de las operaciones de préstamo firmadas en el marco del mecanismo de pago a proveedores, no podrán concertar nuevas operaciones de endeudamiento a largo plazo durante el período de amortización ampliado, o someterlas a autorización previa del Ministerio de Hacienda.

3.- Autorización preceptiva del órgano que ejerza la tutela financiera.

1. Requerirá de la autorización preceptiva del órgano que ejerza la tutela financiera (Estado o CCAA) la formalización de operaciones de endeudamiento a largo plazo para aquellas entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo del artículo 111 y 135 del TRLRHL cuando hayan incumplido los objetivos fijados por el artículo 20.2 de la LOEPSF.

2. Por su parte la disposición final 31ª de la LPGE 2013, establece en su párrafo tercero la necesidad de autorización preceptiva en el siguiente caso; *“Las Entidades Locales que tengan un volumen de endeudamiento que, excediendo al citado en el párrafo anterior, no supere al establecido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, podrán concertar operaciones de endeudamiento previa autorización del órgano competente que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales.”*

En todo caso, será requisito tener ahorro neto positivo.

A modo de conclusión, podemos sintetizar los supuestos en los que las entidades locales NO requerirán autorización preceptiva y harán uso de su autonomía para apelar al crédito cuando concurren los siguientes supuestos:

1.- Haber liquidado el ejercicio inmediato anterior, en los términos del artículo 53.1 del TRLRHL, con ahorro neto positivo, calculado conforme a lo establecido en la disposición final 31ª de la LPGE 2013.

2.- Que el nivel de deuda viva en términos consolidados no supere el 75 por cien de los recursos corrientes calculados conforme a lo establecido en la disposición final 31ª de la LPGE 2013.

3.- Destinar los recursos financieros obtenidos a la financiación de operaciones de inversión de acuerdo con lo establecido en la disposición final 31ª de la LPGE 2013.

4.- Y siempre que no estén incluidas en el ámbito objetivo del artículo 53.5 del TRLRHL.

En definitiva, no será posible acudir al endeudamiento a largo plazo para los ayuntamientos que se encuentren en alguna de las circunstancias que citaremos a continuación:

1 – Ayuntamiento con ahorro neto negativo, tanto en liquidación definitiva del presupuesto, como en previsión de la operación proyectada.

2.- Ayuntamiento que tengan un endeudamiento superior al 110 por cien de los recursos corrientes, tanto en liquidación como en previsión de la operación proyectada.

2 – Financiación de inversiones:

3.- Para financiar inversiones, cuando el ayuntamiento posea operaciones financieras vigentes en virtud del Real Decreto-Ley 4/2012, y hubiera liquidado el ejercicio inmediato anterior con remanente líquido de tesorería para gastos generales negativo.

Para autorizar las operaciones a suscribir por las entidades locales deberán observarse los siguientes requisitos:

1. Cumplir las obligaciones de suministro de información establecidas en la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
2. Disponer de la liquidación definitiva del ejercicio inmediatamente anterior.
3. Cumplir el principio de prudencia financiera, establecido en el artículo 48 bis del TRLRHL y Resoluciones de desarrollo de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.

CAPÍTULO 3.

MODIFICACIONES NORMATIVAS EN MATERIA DE ENDEUDAMIENTO LOCAL. EL COMPLEJO RECURSO AL ENDEUDAMIENTO LOCAL

CAPÍTULO 3. MODIFICACIONES NORMATIVAS EN MATERIA DE ENDEUDAMIENTO LOCAL. EL COMPLEJO RECURSO AL ENDEUDAMIENTO LOCAL

3.1. INTRODUCCIÓN.

En este capítulo nos ocupamos, por orden cronológico, de las numerosas y recientes modificaciones legislativas que se han realizado en el ámbito objeto de estudio en la presente tesis doctoral.

Veremos que proliferan leyes, reales decretos, órdenes..., de muy variado contenido, que influyen directa o indirectamente en la materia de endeudamiento local.

Pasamos a analizar cada una de las normas que han influido en materia de endeudamiento local.

3.2. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL REAL DECRETO-LEY 5/2009, DE 24 DE ABRIL, DE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS Y URGENTES PARA FACILITAR A LAS ENTIDADES LOCALES EL

SANEAMIENTO DE DEUDAS PENDIENTES DE PAGO CON EMPRESAS Y AUTÓNOMOS.

El Real Decreto-Ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las entidades locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos dispone en su exposición de motivos que:

«La evolución de la situación económica y su impacto en la economía española están ocasionando retrasos en el pago de las obligaciones contraídas por las Entidades Locales, con el consiguiente efecto negativo sobre la liquidez de las empresas, en especial las pequeñas y medianas y los autónomos. Por otra parte, son conocidas las dificultades actuales de acceso al crédito que están dificultando, cuando no imposibilitando, el descuento bancario de esos créditos, sobre todo por las PYMES y autónomos».

El Real Decreto-Ley 5/2009, de 24 de abril, fue publicado en el Boletín Oficial del Estado, del día siguiente. Tiene por finalidad financiar el importe de las obligaciones vencidas y exigibles de la entidad local mediante endeudamiento bancario. Para ello, establece la posibilidad legal de acudir a un endeudamiento excepcional para el saneamiento del remanente de tesorería negativo, procurando a las entidades locales el

saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos en aquellos Ayuntamientos que hubieran liquidado el ejercicio 2008 con remanente genérico de tesorería negativo o tuvieran obligaciones vencidas y exigibles pendientes de aplicar a presupuesto.

El plazo de cancelación de esta operación especial de endeudamiento no podrá ser superior a seis años, lo que supone una novedad. El plazo de amortización podrá ser inferior pero nunca superior a los seis años.

Su limitación más importante viene establecida en el artículo 9.2 del real decreto, prohibiendo el recurso al endeudamiento para financiar inversiones en el período del plan cuando se generen nuevos remanentes de tesorería negativos. En efecto, cuando el remanente de tesorería es negativo se rompe el equilibrio presupuestario en un sentido desfavorable contraviniendo la confección del presupuesto, al ser insuficientes los recursos financieros para atender las obligaciones exigibles básicamente de liquidez, al ser insuficientes los recursos a corto plazo para cubrir las obligaciones en que ha incurrido la corporación local.

En el artículo 6, se exige informe favorable de la intervención, con expreso pronunciamiento sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos, y la viabilidad

razonada del plan de saneamiento que se sometió a aprobación. De este modo, de haberse incumplido, el interventor debe ponerlo de manifiesto al pleno de la corporación local, y posteriormente, debe remitir el correspondiente informe al Ministerio de Hacienda antes del 31 de marzo del año siguiente a la liquidación.

También se requiere de un aval público, que el Estado o la Comunidad Autónoma garanticen la operación, ya sea por medio de la afección de recursos del Ayuntamiento, participación en ingresos del Estado o participación en ingresos de la Comunidad Autónoma.

En líneas generales, el Real Decreto Ley 5/2009, representa un antecedente de escaso éxito, puesto que, aunque se aprueban medidas para facilitar el cumplimiento de la obligación de pago a sus acreedores, su cumplimiento, limitado al ente local, no fue tan eficaz.

3.3. EL REAL DECRETO LEY 8/2010, DE 20 DE MAYO, POR EL QUE SE ADOPTAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA LA REDUCCIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO

El Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se aprueban medidas para la reducción del déficit público, fue publicado en el Boletín Oficial del Estado de 31 de mayo, fruto de la preocupante situación económica nacional. Esas medidas se centran en la ruptura de cualquier perspectiva de endeudamiento a largo plazo, durante el año 2011. Esta norma se aprueba con el objetivo *«de mejorar el control de la gestión económico financiera y garantizar la independencia de los empleados públicos que desarrollen dichas actividades»*.

Sin embargo, este real decreto denota una deficiente técnica normativa, motivada posiblemente, por la premura con la que debió redactarse por el contexto social y financiero y por la presión económica, europea y mundial, motivada por la crisis económica.

Un aspecto muy polémico del citado real decreto es el relativo a las limitaciones del endeudamiento de las entidades locales, que una inminente corrección de errores en el Boletín Oficial del Estado del día siguiente al de su publicación, vino a mitigar en lo que concierne al ejercicio 2010, el caos presupuestario y financiero que de su lectura inicial se desprendió para el conjunto del sector público local, por lo que a la financiación de las inversiones en curso del final del mandato corporativo se refería.

Por su trascendencia, destacamos que, en su artículo 14, de aplicación a las entidades locales, considera recursos afectados aquellos que se deriven de la aplicación de las medidas de reducción de costes de personal en los ejercicios 2010 y 2011. La norma dispone que estos recursos, se deberían destinar, en el orden que exponemos a continuación, a: a) sanear el remanente de tesorería, si fuera negativo, derivado de la última liquidación; b) disminuir el nivel de endeudamiento a largo plazo del ente local; c) la financiación de inversiones; d) en el caso en el que el remanente de tesorería no sea negativo y no sea necesario reducir el endeudamiento a largo plazo, los recursos que no se apliquen en el propio ejercicio a la financiación de inversiones, se deberán destinar en sucesivos ejercicios a las finalidades establecidas en los apartados a, b y c, manteniendo el mismo orden de prelación, hasta su aplicación total.

Asimismo, el artículo 14 del citado real decreto-ley dispone que:

«En el ejercicio económico 2011, las entidades locales y sus entidades dependientes clasificadas en el sector Administraciones Públicas que liquiden el ejercicio 2010 con ahorro neto positivo, calculado en la forma que establece el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, podrán concertar, nuevas operaciones de

crédito a largo plazo de cualquier naturaleza para la financiación de inversiones, cuando el volumen total del capital vivo no exceda del 75 por 100 de los ingresos corrientes liquidados o devengados, según las cifras deducidas de los estados contables consolidados, con sujeción, en su caso, al Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y a la Normativa de Estabilidad Presupuestaria. A efectos del capital vivo se tendrán en cuenta todas las operaciones vigentes a 31 de diciembre de 2010, incluido el riesgo deducido de avales e incrementado, en su caso, en los saldos de operaciones formalizadas no dispuestos y en el importe de la operación u operaciones proyectadas en 2011».

El Real Decreto-Ley 8/2010 solo fue de aplicación durante el ejercicio 2011. Las entidades que no cumplieran los requisitos anteriores no podrían concertar en 2011 operaciones de crédito a largo plazo.

Vemos que se pronuncia, en parecidos términos a lo establecido por el artículo 53.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, con algunas distinciones:

Una distinción es que el porcentaje del volumen de capital vivo baja del 110 por cien al 75 por cien, cuando el año anterior había subido transitoriamente al 125 por cien⁹⁸.

Otra distinción es que aclara que el capital vivo se incrementa en los saldos de operaciones formalizadas no dispuestos, cuestión que antes suscitaba dudas.

Sin embargo, el real decreto regula las operaciones de crédito a largo plazo para inversiones, pero no afecta a los préstamos de legislatura.

Por último, el apartado 3 del citado artículo 14, dispone que:

«Las operaciones a corto plazo concertadas para cubrir situaciones transitorias de financiación reguladas en el artículo 51 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales deberán quedar canceladas a 31 de diciembre de cada año».

Por lo tanto, no prohíbe la concertación de nuevas operaciones de tesorería, sino que fija un plazo, el del año

⁹⁸ Con la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010.

natural, para su vigencia, al establecer la obligación de cancelarlas a 31 de diciembre de cada año, con independencia de la fecha en que se hubieren contratado. No obstante, no tiene en cuenta en este caso el legislador, que las operaciones de tesorería tienen como finalidad cubrir situaciones transitorias de tesorería y no de financiación, como dice literalmente.

Ante tantas limitaciones impuestas por este real decreto, se hacen necesarias fórmulas que permitan financiar las inversiones, puesto que en el año 2011 prohíbe acudir al crédito público o privado a largo plazo para financiar inversiones.

El citado real decreto-ley también adopta medidas en cuanto a los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal, y potencia su independencia con el fin de *«mejorar el control de la gestión financiera y garantizar la independencia funcional de los empleados públicos que desarrollan dichas actividades»*. Las Corporaciones locales incluirán necesariamente en los concursos anuales los puestos de trabajo que tengan asignadas las funciones contenidas en el apartado 1.2.b) de esta disposición y estén cubiertos por funcionarios interinos o funcionarios de la entidad nombrados excepcionalmente con carácter accidental. No obstante, no prevé ninguna sanción para el caso de incumplimiento, constatándose que muchos municipios obvian tal regulación y continúan ocupando los puestos de secretaría, intervención y tesorería por

funcionarios sin habilitación, tal y como pone de manifiesto DODERO JORDÁN, A.⁹⁹.

3.4. LA LEY 15/2010, DE 5 DE JULIO, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 3/2004, DE 29 DE DICIEMBRE, POR LA QUE SE ESTABLECEN MEDIDAS DE LUCHA CONTRA LA MOROSIDAD EN LAS OPERACIONES COMERCIALES Y LA MEDIDA CAUTELAR DE PAGO INMEDIATO DE LA DEUDA.

La Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre de 2004, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, entró en vigor el 7 de julio de 2010 y fue publicada en el Boletín Oficial del Estado de 6 de julio con el objetivo de contribuir a la mejora de la situación económica creada como consecuencia del aumento de impagos, los retrasos y las prórrogas que se estaban produciendo en facturas ya vencidas y que estaban afectando a todos los sectores, pero especialmente a las pequeñas y medianas empresas, con gran dependencia del

⁹⁹ Cfr. DODERO JORDÁN, A. «Del arca de tres llaves al RDL 8/2010, de medidas para la reducción del déficit público», *Revista de Estudios Locales*, n.º 132, 2010, p. 30-61.

crédito a corto plazo y grandes limitaciones de tesorería, que se veían gravemente perjudicadas por esta situación.

El artículo 3 de la ley contiene reglas específicas relativas al procedimiento a seguir para hacer efectivas las deudas de las Administraciones Públicas y para reducir los plazos en que la Administración debe realizar el pago, añadiendo además un nuevo artículo a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público¹⁰⁰, el artículo 200.bis, proponiendo un procedimiento efectivo y ágil para hacer efectivas las deudas de los poderes públicos. Este nuevo artículo insta un procedimiento para hacer efectivas las deudas de las Administraciones y dispone que los contratistas podrán reclamar por escrito a la Administración contratante el cumplimiento de la obligación de pago, y, podrán solicitar, si corresponde, los intereses de demora de tal operación.

La Administración dispondrá de un plazo de treinta días para contestar y, en el caso de que no lo hiciera (es decir, incumpla la obligación por haber transcurrido dicho plazo sin

¹⁰⁰ La regulación actual en materia de contratos la encontramos en 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.

contestación), se entenderá reconocido el vencimiento del plazo de pago y, en este caso, los interesados podrán formular recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración. Además, podrán solicitar - como una medida cautelar - el pago inmediato de la deuda. En estos casos, el órgano judicial, salvo que se acredite que la deuda está injustificada, adoptará la medida cautelar y la sentencia condenará en costas a la Administración demandada en el caso de estimación total de la pretensión de cobro. Tal y como señala FUENTES GÓMEZ, J.C.¹⁰¹, «evidentemente, no cabe pedir una indemnización por gastos que hayan sido cubiertos por la condena en costas. Sería cobrar dos veces por lo mismo, infringiendo de nuevo la prohibición de enriquecimiento injusto». Esta situación puso a los municipios en una situación muy complicada pues no pagaban porque no tenían liquidez.

La medida cautelar es el pago inmediato de la deuda, atendiendo como único criterio al *«fumus boni iuris»*, y no ponderando el *«periculum in mora»* ni una perturbación a los intereses de terceros. La razón de ser de la medida cautelar es evitar los perjuicios que la falta de cobro pueda implicar para el acreedor, y la misma será adoptada imperativamente por el

101 Cfr. FUENTES GÓMEZ, J.C. «Logros y cuestiones pendientes de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad», *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, n.º 1994, Madrid, 2005, p.5-25.

órgano jurisdiccional, salvo los dos supuestos que contempla la norma:

El primer supuesto es que la Administración acredite que no concurren las circunstancias que justifican el pago.

El segundo supuesto es que la cuantía reclamada no corresponde a la que es exigible, en cuyo caso la medida cautelar se limitará a esta última.

En este contexto, es necesario atender al problema que podría plantearse al colisionar la normativa que estamos exponiendo con lo dispuesto por el artículo 187 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que establece el orden de prelación de pagos, de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores. Dicho texto refundido hace una previsión al respecto, al ser exigible para su cumplimiento la existencia de crédito adecuado y suficiente, a cuyo efecto, como así lo pone de manifiesto el artículo 173: «*Si para el pago (que implicaría la medida cautelar de pago inmediato) fuere necesario un crédito extraordinario o un suplemento de crédito, deberá solicitarse del Pleno uno u otro dentro de los tres meses siguientes al día de la notificación de la resolución judicial*».

Otra cuestión de gran interés incorporada en la norma es la contemplada en la disposición adicional cuarta, que modifica la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, referida a una nueva línea de crédito del Instituto de Crédito Oficial (ICO), a los entes locales en condiciones preferentes y destinada a facilitar el pago de deudas que fueran firmes y anteriores al 30 de abril de 2010, estableciendo las condiciones relativas a la misma:

«La línea de crédito se cancelará y satisfará, caso por caso, siempre que no haya sido amortizada con carácter previo, en un plazo concertado con posterioridad a la entrada en vigor de la futura reforma del sistema de financiación de los Entes Locales y será instrumentada con independencia de los recursos provenientes de la Participación en los Ingresos del Estado y vinculada a las obligaciones reconocidas a los proveedores del sector privado».

Sin embargo, posteriormente, el legislador suprimió esta línea de crédito tan urgente mediante la modificación de esta disposición adicional cuarta, por medio de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011, por lo que fue dejada apenas sin efectos pocos meses después.

Por lo tanto, la Ley 15/2010 parece que introduce un cambio esencial en lo regulado hasta el momento en lo relativo al cobro de las deudas del ente local y, evidentemente, convierte en sustancial y muy importante la necesidad de que la Administración conteste, pues si no lo hace, se asume la presunción de existencia y de vencimiento de la deuda. En realidad, no se trata de un nuevo procedimiento, sino la remisión a uno ya existente, cual es, la posibilidad de recurso contra la inactividad de la Administración, contemplado en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pero con ciertas especialidades, como es la reducción del plazo a un mes de espera. En esencia, la ley impone un marco normativo más exigente, así como una constante presión por parte de los proveedores estableciendo un nuevo registro de facturas en las Administraciones locales¹⁰². En

¹⁰² El artículo 5 de la Ley 15/2010 dispone: «1. La Entidad Local dispondrá de un registro de todas las facturas y demás documentos emitidos por los contratistas a efectos de justificar las prestaciones realizadas por los mismos, cuya gestión corresponderá a la Intervención u órgano de la Entidad Local que tenga atribuida la función de contabilidad. 2. Cualquier factura o documento justificativo emitido por los contratistas a cargo de la Entidad Local, deberá ser objeto de anotación en el registro indicado en el apartado anterior con carácter previo a su remisión al órgano responsable de la obligación económica. 3. Transcurrido un mes desde la anotación en el registro de la factura o documento justificativo sin que el órgano gestor haya procedido a tramitar el oportuno expediente de reconocimiento de la obligación, derivado de la aprobación de la respectiva certificación de obra o acto administrativo de conformidad con la prestación realizada, la

cualquier caso, la experiencia en los Ayuntamientos ha sido la proliferación de solicitudes de acreedores para hacer efectivas sus deudas con las Administraciones Públicas.

Para un mayor conocimiento sobre la aplicación práctica de la Ley 3/2004, podemos ver el informe que realizó BRANCHFIELD PERE, J.¹⁰³ transcurridos dos años desde la promulgación de la Ley.

3.5. LA LEY 2/2011, DE 4 DE ENERO, DE ECONOMÍA SOSTENIBLE.

Intervención o el órgano de la Entidad Local que tenga atribuida la función de contabilidad requerirá a dicho órgano gestor para que justifique por escrito la falta de tramitación de dicho expediente. 4. La Intervención u órgano de la Entidad Local, que tenga atribuida la función de contabilidad incorporará al informe trimestral al Pleno regulado en el artículo anterior, una relación de las facturas o documentos justificativos con respecto a los cuales hayan transcurrido más de tres meses desde su anotación en el citado registro y no se hayan tramitado los correspondientes expedientes de reconocimiento de la obligación o se haya justificado por el órgano gestor la ausencia de tramitación de los mismos. El Pleno, en el plazo de 15 días contados desde el día de la reunión en la que tenga conocimiento de dicha información, publicará un informe agregado de la relación de facturas y documentos que se le hayan presentado agrupándolos según su estado de tramitación».

¹⁰³ Cfr. BRANCHFIELD PERE. J. "Informe sobre la aplicación práctica de la Ley 3/2004 de medidas de lucha contra la morosidad en España a los dos años de su promulgación". EAE (Escuela Administración de Empresas), 2007.

La Ley 2/2011 de 4 de enero, de Economía Sostenible tiene como objetivo la introducción «*en el ordenamiento jurídico de reformas estructurales necesarias para crear condiciones que favorezcan un desarrollo económico sostenible*», pero lo cierto es que no aporta medidas inmediatas para alcanzar la refinanciación de las Haciendas locales. Dicha ley anuncia que es importante crecer, pero sin hipotecar futuras generaciones.

Sin embargo, esta ley ha reformado el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público¹⁰⁴, afectando especialmente al régimen de modificación de los contratos y, por tanto, a las entidades locales, especialmente en lo referido a la contratación electrónica y el desarrollo de la e-administración, que afectaría también al crédito local.

Respecto a esta ley, COLÁS TENAS, J.¹⁰⁵ afirma: “

¹⁰⁴ Este real decreto fue derogado, del mismo modo, por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

¹⁰⁵ Cfr. COLÁS TENA, J. “La reforma de la legislación de contratos del sector público en la Ley de Economía Sostenible: el régimen de modificación de los contratos”, *Boletín de Derecho Local*, n.º 25, 2011.

“En el marco de las mejoras del entorno económico, se incluyen determinadas medidas que afectan a la contratación pública. En particular el Capítulo V, del Título I, de la ley impulsa la eficiencia en la contratación pública y la colaboración público privada, como elementos fundamentales de relación entre la Administración Pública y el tejido empresarial y, a la vez, como ámbitos en los que debe reforzarse la vinculación a parámetros de sostenibilidad económica”.

Volveremos a referirnos a esta ley en el capítulo quinto, referido a las alternativas al endeudamiento.

3.6. EL REAL DECRETO LEY 8/2011, DE 1 DE JULIO, DE MEDIDAS DE APOYO A LOS DEUDORES HIPOTECARIOS, DE CONTROL DEL GASTO PÚBLICO Y CANCELACIÓN DE DEUDAS CON EMPRESAS Y AUTÓNOMOS CONTRAÍDAS POR LAS ENTIDADES LOCALES, DE FOMENTO DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL E IMPULSO DE LA REHABILITACIÓN Y DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

El Real Decreto-Ley 8/2011, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación

administrativa, establece una serie de medidas que, en lo que afecta al ámbito local, giran en torno a la línea de crédito ICO «para la cancelación de deudas de las Entidades Locales con empresas y autónomos», como expresa la sección segunda del capítulo II del referido real decreto-ley. Esta norma entró en vigor el 7 de julio de 2011 y sirve para paliar, en la medida de lo posible, la presión de los proveedores, así como hacer frente a la deuda contraída con estos.

Esta nueva línea de crédito ICO viene regulada en los artículos 4 a 11. Se trata de una operación de crédito a largo plazo de carácter excepcional, para cuya concertación no se exigen los requisitos establecidos en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en cuanto a ahorro neto ni en cuanto al volumen de endeudamiento.

Sobre este real decreto MATESANZ MATESANZ, J.E.¹⁰⁶ afirma:

“Esta operación extraordinaria de endeudamiento a medio plazo, que intenta curar el cáncer con aspirinas, aportará una

¹⁰⁶ Cfr. MATESANZ MATESANZ J.E. “La maldición del 8: el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a deudores hipotecarios, control del gasto público y cancelación de deudas contraídas por las entidades locales y otras, Boletín de Derecho Local, nº. 27, 2011.

liquidez relativa, sin atacar el problema de solvencia de bastantes de los entes que conforman el mundo local.

Así se configura una operación de endeudamiento extraordinario a medio plazo, en principio no para financiar gasto nuevo, con lo cual estamos en realidad en una operación de tesorería prorrogada y presupuestaria, con naturaleza finalista pues sólo se podrá utilizar para el pago a autónomos y empresas por consumos ya realizados, bien sean estos amparados en una correcta tramitación del gasto, bien sean consumos realizados pendientes de aplicación a presupuesto 2010 (las facturas colgadas del gancho del carnicero o también llamadas del cajón). Examinemos pues la nueva criatura alumbrada”.

La finalidad de la operación es la cancelación de obligaciones pendientes de pago con empresas y autónomos, derivados de contratos de suministros y obras y servicios entregados antes del 30 de abril de 2011. Tiene una limitación en cuanto a su importe, como máximo el 25 por cien del importe anual de las entregas a cuenta de la participación de la entidad local en los tributos del Estado del año 2011, una vez descontados los reintegros correspondientes a las liquidaciones definitivas de aquella participación del ejercicio 2008 y anteriores, tal y como dispone el artículo 6. La operación se

garantiza con la posibilidad de retención de las entregas a cuenta de la Participación en Ingresos del Estado (PIE), de aquellos Ayuntamientos que no hagan frente a sus compromisos adquiridos.

Las condiciones de la referida operación las podemos resumir en las siguientes:

El plazo de vigencia de la operación es como máximo de tres años, por lo que debe quedar cancelada antes del 31 de diciembre de 2014. A este respecto, hubiera sido deseable un mayor plazo de vigencia, puesto que aportaría cierta liquidez, pero sin acabar con el problema de la solvencia del mundo local. Además, no pueden pactarse períodos de carencia de amortización.

Es condición ineludible contar con la liquidación del presupuesto del ejercicio 2010 debidamente aprobada.

Se prohíbe financiar con cargo a préstamo, inversiones en aquellos casos en los cuales durante los ejercicios de vigencia de la operación se liquida con remanente de tesorería negativo.

La afección, en cuanto a su destino, tiene que estar garantizada en el orden de prelación de la antigüedad de la deuda.

La cancelación de deudas debe realizarse considerando la antigüedad y posibilitando preferentemente la cancelación de deudas con autónomos y PYMES.

Debió solicitarse al Instituto de Crédito Oficial antes del 1 de diciembre de 2011.

Y comporta la prohibición de financiar con cargo al préstamo inversiones si durante los ejercicios de vigencia de la operación se liquida con remanente de tesorería negativo.

En su artículo 3, introduce una regla que limita el crecimiento del gasto de las Administraciones Públicas, complementando así los principios definidos en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, y que sólo es de aplicación a las entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, esto es: municipios que sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma, o que tengan población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes o diputaciones.

Su concreción se realizará con ocasión de la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria a que se refiere el artículo

8 bis. El efecto que tiene esta regla de gasto es que el exceso de ingresos que se obtenga respecto a lo proyectado debe destinarse a reducir el nivel de deuda pública (remanente de tesorería negativo).

La regla del crecimiento de gasto es un condicionante respecto a medidas que podrán contener los planes económico-financieros de reequilibrio.

Los objetivos de estabilidad presupuestaria de las distintas Administraciones Públicas se fijan teniendo en cuenta que el crecimiento de su gasto computable no podrá superar la tasa de crecimiento a medio plazo de referencia de la economía española, que se define como el crecimiento medio del PIB, expresado en términos nominales, durante nueve años, según fuentes del Ministerio de Hacienda.

En el caso de que se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación, la tasa de crecimiento del gasto puede aumentar en la cuantía equivalente. Y para el caso de que se aprueben cambios normativos que supongan disminuciones de la recaudación, la tasa de crecimiento del gasto debe disminuirse en la cuantía equivalente.

El incumplimiento de la tasa de incremento de gasto obliga a adoptar medidas extraordinarias de aplicación inmediata que garanticen el retorno a la senda de gasto acorde con la regla establecida en los artículos 3, 4, 8 bis y 10 bis del Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Este real decreto-ley, tal y como su nombre indica, tiene muy variado contenido, pero por lo que respecta a su aplicación a las entidades locales, hemos de destacar que introduce la regla de gasto en las Administraciones Públicas, siguiendo los requerimientos de la Unión Europea.

3.7. EL REAL DECRETO-LEY 20/2011, DE 30 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA PRESUPUESTARIA, TRIBUTARIA Y FINANCIERA PARA LA CORRECCIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO.

El 31 de diciembre de 2011, se publicó en el Boletín Oficial del Estado, el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público y su aplicación

en las entidades locales¹⁰⁷, que contempla una serie de medidas y acciones tanto desde el punto de vista de los gastos, como de los ingresos públicos, orientados a que el sector público español se encamine hacia un reequilibrio que aporte credibilidad a la evolución futura de la deuda y del déficit público.

Las medidas que inciden de forma directa en las Haciendas locales, y por lo que respecta al objeto de estudio del presente trabajo de investigación, vienen referidas a las operaciones de endeudamiento. Así, de conformidad con lo dispuesto por la disposición adicional decimocuarta del Real Decreto-Ley 20/2011, se prorrogan para el año 2012 las limitaciones¹⁰⁸ respecto a la concertación de operaciones de endeudamiento por las entidades locales, (que se fijaron para el año 2011 por el apartado dos del artículo 14 del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se aprueban medidas para la reducción del déficit público, en su redacción dada por la Ley

¹⁰⁷ Corrección de errores publicada en el Boletín Oficial del Estado de 10 de enero de 2012.

¹⁰⁸ Dichas limitaciones son las referidas a que las entidades locales que liquiden el presupuesto del ejercicio 2011 con ahorro neto positivo, podrán concertar operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, cuando el volumen total del capital vivo no exceda del 75 por cien de los ingresos corrientes liquidados o devengados.

de Presupuestos Generales del Estado para 2011), actualizándose tan solo sus referencias temporales.

De este modo, para la determinación del ahorro neto y de los ingresos corrientes a efectos de calcular el endeudamiento, se tendría en cuenta la liquidación del presupuesto del ejercicio 2011 y, en su caso, las cifras deducidas de los estados contables consolidados, con sujeción a aquella norma y a la estabilidad presupuestaria.

Para el cálculo del capital vivo, se considerarían todas las operaciones vigentes a 31 de diciembre de 2011, incluido el riesgo deducido de los avales e incrementado, en su caso, en los saldos de operaciones formalizadas no dispuestos y en el importe de la operación proyectada o proyectadas en 2012.

Dada la situación de la economía española y teniendo presente el objetivo de reducir el déficit público, se introducen determinadas medidas tributarias y administrativas, completando las recogidas en el Real Decreto-Ley 20/2011, y así en el Boletín Oficial del Estado del día 31 de marzo de 2012, se publica el Real Decreto-Ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público, y entre dichas medidas podemos destacar, en relación al endeudamiento, las relativas al Instituto de Crédito Oficial, puesto que teniendo en

cuenta la importancia de la financiación a PYMES y autónomos¹⁰⁹ mediante la utilización de las líneas de mediación con las entidades financieras, se incluye una norma para adecuar a esta realidad el porcentaje de ponderación aplicable al consumo de recursos propios del Instituto de Crédito Oficial por riesgo de crédito para estas exposiciones.

La disposición final trigésima primera de la Ley 17/2012¹¹⁰, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para

¹⁰⁹ Para más información véase: MÉNDEZ ROCASOLANO, M. Herramientas de viabilidad y seguimiento para Pymes y autónomos desde un enfoque sistémico. *Revista Derecho y Empresa*, 2014 105,134.

¹¹⁰ «Las Entidades Locales y sus entidades dependientes clasificadas en el sector Administraciones Públicas, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas, que liquiden el ejercicio inmediato anterior con ahorro neto positivo, calculado en la forma que establece el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, cuando el volumen total del capital vivo no exceda del 75 por ciento de los ingresos corrientes liquidados o devengados según las cifras deducidas de los estados contables consolidados, con sujeción, en su caso, al Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y a la Normativa de Estabilidad Presupuestaria.

Las Entidades Locales que tengan un volumen de endeudamiento que, excediendo al citado en el párrafo anterior, no supere al establecido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, podrán

concertar operaciones de endeudamiento previa autorización del órgano competente que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales.

Las entidades que presenten ahorro neto negativo o un volumen de endeudamiento vivo superior al recogido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, no podrán concertar operaciones de crédito a largo plazo.

Para la determinación de los ingresos corrientes a computar en el cálculo del ahorro neto y del nivel de endeudamiento, se deducirá el importe de los ingresos afectados a operaciones de capital y cualesquiera otros ingresos extraordinarios aplicados a los capítulos 1 a 5 que, por su afectación legal y/o carácter no recurrente, no tienen la consideración de ingresos ordinarios.

A efectos del cálculo del capital vivo, se considerarán todas las operaciones vigentes a 31 de diciembre del año anterior, incluido el riesgo deducido de avales, incrementado, en su caso, en los saldos de operaciones formalizadas no dispuestos y en el importe de la operación proyectada. En ese importe no se incluirán los saldos que deban reintegrar las Entidades Locales derivados de las liquidaciones definitivas de la participación en tributos del Estado.

Las Entidades Locales pondrán a disposición de las entidades financieras que participen en sus procedimientos para la concertación de operaciones de crédito, el informe de la Intervención local regulado en el apartado 2 del artículo 52 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, en el que se incluirán los cálculos que acrediten el cumplimiento de los límites citados en los párrafos anteriores y cualesquiera otros ajustes que afecten a la medición de la capacidad de pago, así como el cumplimiento, en los casos que resulte de aplicación, de la autorización preceptiva regulada en el artículo 53.5 de la citada norma y en el artículo 20 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, pudiendo las entidades financieras, en su caso, modificar o retirar sus ofertas, una vez conocido el contenido del informe».

el año 2013, ha modificado el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, en lo relativo a los límites existentes para las entidades locales a la hora de poder concertar operaciones de crédito a largo plazo.

3.8. EL REAL DECRETO-LEY 4/2012, DE 24 DE FEBRERO, POR EL QUE SE DETERMINAN OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN Y PROCEDIMIENTOS NECESARIOS PARA ESTABLECER UN MECANISMO DE FINANCIACIÓN PARA EL PAGO A LOS PROVEEDORES DE LAS ENTIDADES LOCALES.

El día 25 de febrero de 2012, se publicó en el Boletín Oficial del Estado número 48, el Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan las obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, con entrada en vigor, el 26 de febrero de 2012, al día siguiente de su publicación. Contiene doce artículos, una disposición adicional y tres disposiciones finales. La aplicación de la norma tiene carácter obligatorio para todas las entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo de la misma.

Como expresa su preámbulo, la grave situación de crisis económica había generado una fuerte caída de la actividad económica y correlativamente una fuerte bajada en la recaudación de recursos por parte de las entidades locales, lo que ocasionaba retrasos acumulados en el pago de las obligaciones contraídas con sus proveedores, con la consiguiente incidencia negativa en la liquidez de las empresas, coincidiendo este argumento con el utilizado en leyes anteriores, desde que se instauró la crisis económica en España.

En tal sentido, se ha procedido a la creación de un instrumento que facilita una liquidez y libera de las deudas con proveedores de los ayuntamientos a través del recurso a la financiación. Con esta medida se inyecta liquidez a las entidades privadas, se apoya a las corporaciones municipales para permitir el pago de sus deudas y cumplimiento las exigencias fiscal y financiera.

El objetivo, por tanto, del citado real decreto-ley, es que los ayuntamientos procedan al pago de las facturas pendientes con proveedores (artículo 2.3), ya sean las propias derivadas de las relaciones contractuales suscritas a través de la Ley 9/2017 actual de contratación públicas, ya sean las de las entidades instrumentales de ellas dependientes, como organismos autónomos y entidades públicas empresariales.

Así, podían solicitar este mecanismo los proveedores con facturas pendientes de pago con ayuntamientos o entidades instrumentales de ellos dependientes.

Esta posibilidad estaría condicionada a la existencia de ciertos requisitos para su correcta tramitación: deberán ser obligaciones vencidas, líquidas y exigibles; habrán de acreditarse figurar pendientes por prestaciones anteriores a 1 de enero de 2012; habrán de ser contratos incluidos en el ámbito de aplicación del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, sustituido por la actual Ley 9/2017 de contratos del sector público¹¹¹.

En este proceso es necesario mencionar, que se establecían obligaciones de información por los ayuntamientos y un específico iter procedimental para su correcto cumplimiento, considerándose como punto de partida la remisión de información del conjunto de facturas por las entidades locales al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de modo que se permita identificar el cómputo global de facturación pendiente de pagar con los proveedores. Desde ese momento han podido los ayuntamientos proceder al pago de las facturas o suscribir una operación financiera.

¹¹¹ Este real decreto ha sido derogado por la Ley 9/201, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

También se incluyen dentro de las obligaciones que se pueden cancelar, las derivadas de facturas que se han venido a denominar '*del cajón*', que, sin estar aprobadas, como consecuencia de las solicitudes que presenten a tal fin los contratistas, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 4 de este real decreto-ley, se certifiquen y contabilicen conforme a lo dispuesto en el artículo 5. Ahora bien, hay que decir, que si esas facturas '*del cajón*' no se encuentran registradas en ningún sitio, no pueden incluirse, dentro de las obligaciones que se pueden cancelar. El plazo para cancelar las obligaciones (artículo 8) se establece durante el año 2012.

El instrumento creado para financiar a los ayuntamientos implica la asunción por los mismos de una operación de endeudamiento a largo plazo, así como la necesidad de proceder a la aprobación de un plan de ajuste (de acuerdo con lo establecido en el artículo 7) ajustado al modelo propuesto por el Ministerio con la finalidad de explicar las medidas en relación a gastos e ingresos que permitirán afrontar la devolución de la operación.

El plan de ajuste así elaborado debería ser valorado favorablemente por el Ministerio de Hacienda y con ello se autorizaba la suscripción de una operación de endeudamiento.

Para la elaboración del plan de ajuste se había aprobado un modelo por Orden HAP/537/2012, y fue publicado en el Boletín Oficial del Estado el 16 de marzo de 2012. El contenido del citado plan debía contener los siguientes requisitos (siguiendo la nota de la Federación Española de Municipios y Provincias¹¹², en relación con el real decreto-ley):

Recoger ingresos corrientes suficientes para financiar sus gastos corrientes y la amortización de las operaciones de endeudamiento, incluida la que se formalice en el marco de la presente norma.

Las previsiones de ingresos corrientes que contenga deberán ser consistentes con la evolución de los ingresos efectivamente obtenidos por la respectiva entidad local en los ejercicios 2009 a 2011.

Una adecuada financiación de los servicios públicos prestados mediante tasas o precios públicos, para lo que deberán incluir información suficiente del coste de los servicios públicos y su financiación.

112 La Federación Española de Municipios y Provincias ha mantenido una línea constante de cooperación con los responsables municipales para asesorarles sobre todos los aspectos técnicos y procedimentales contenidos en el real decreto.

Recoger la descripción y el calendario de aplicación de las reformas estructurales que se vayan a implementar, así como las medidas de reducción de cargas administrativas a ciudadanos y empresas que se vayan a adoptar en los términos que se establezcan por acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Y cualesquiera otros requisitos que se establezcan por acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

El plan de ajuste se elevaría al pleno antes del 31 de marzo del año 2012. El Ministerio valoraría el plan en el plazo de 30 días naturales. Transcurrido este plazo sin comunicación por el mismo se entendería valorado desfavorablemente (artículo 7.4), no pudiendo en tal caso, concertarse la operación. En muchas ocasiones, la realidad local ha supuesto la no presentación de estos planes. En unos casos se ha producido por la falta de acuerdo entre los grupos políticos del pleno municipal. En otros casos, debido a las dificultades técnicas para su elaboración, especialmente en los municipios pequeños, y en otros casos, debido a la imposibilidad económica para afrontar la devolución de los préstamos.

Una vez analizada la información contenida en el plan de ajuste remitido por la entidad local y valorada favorablemente, esa entidad local puede realizar la concertación de la operación u operaciones de préstamo a largo plazo precisas por el importe de las obligaciones pendientes de pago por las que los contratistas hayan manifestado su voluntad de acogerse al procedimiento instrumentado en el Real Decreto-Ley 4/2012.

La concertación de dichas operaciones debía aprobarse dentro de los quince primeros días naturales del mes de mayo de 2012, por el órgano de la corporación local que resulte competente de acuerdo con el artículo 52 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, teniendo en cuenta, en su caso, lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. En ese mismo acuerdo de aprobación se deberá concretar la habilitación que proceda para la formalización de las operaciones de préstamo mencionadas.

De este modo, se van a financiar los pagos por parte de las entidades locales, por medio de la concertación de operaciones de endeudamiento a largo plazo. Dichas operaciones estarán garantizadas (artículo 10) con la participación en los tributos del

Estado¹¹³. Además, han de estar autorizadas por el Ministerio de Hacienda. La refinanciación de la deuda a las entidades locales,

¹¹³ «Artículo 10. Operaciones de endeudamiento.

1. Las entidades locales podrán financiar las obligaciones de pago abonadas en el mecanismo mediante la concertación de una operación de endeudamiento a largo plazo cuyas condiciones financieras serán fijadas por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

2. La operación de endeudamiento podrá conllevar la cesión al Estado de los derechos de la entidad local en cuanto a su participación en los tributos del Estado en la cantidad necesaria para hacer frente a la amortización de dichas obligaciones de pago, sin que pueda afectar al cumplimiento de las demás obligaciones derivadas de las operaciones de endeudamiento financiero contempladas en el plan de ajuste.

3. La operación de endeudamiento deberá ser incorporada, en el plazo máximo de un mes a contar desde la fecha de su formalización, en la Central de Información de Riesgos de las entidades locales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y en el artículo 24 del texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por el Real decreto legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, y sus normas de desarrollo.

4. La generación de remanente de tesorería negativo para gastos generales en el período de amortización de aquella operación de endeudamiento comportará la prohibición de realizar inversiones nuevas en el ejercicio siguiente financiadas con endeudamiento, sean éstas materiales, inmateriales o financieras, directas, o indirectas a través de subvenciones concedidas a entidades dependientes.

5. En el supuesto de que la operación de endeudamiento se destine, total o parcialmente, a la cobertura de obligaciones que quedaron pendientes de aplicar a presupuesto, éstas deberán reconocerse en su totalidad en el

será en un plazo de diez años, con dos de carencia, para garantizar la viabilidad de la reestructuración. En el período de carencia solo deben pagarse los intereses, siendo el interés¹¹⁴, el fijado por el Tesoro más 115 puntos básicos. El tipo de interés que finalmente se fijó fue del 5,9 por cien, lo que hace que estas operaciones vayan a resultar atractivas para las entidades financieras.

A partir de este momento, las entidades de crédito pueden materializar las transferencias que procedan a los proveedores, contando para ello con la garantía del Estado, aunque en realidad, no se trata de un aval del Estado, puesto que verdaderamente lo que garantiza (artículo 11) es el real destino de esos fondos al pago de los créditos¹¹⁵. En concreto, los

presupuesto vigente para 2012, con cargo al importe que corresponda del total financiado».

¹¹⁴ En la Orden PRE/773/2012, de 16 de abril, se recogió el criterio para determinar el tipo de interés para los prestatarios que concierten aquellas operaciones de préstamo, identificándolo con «*el equivalente al coste de financiación del Tesoro Público a los plazos señalados más un margen máximo de 115 puntos básicos al que se añadirá un margen de intermediación de un máximo de 30 puntos básicos*».

¹¹⁵ «*Artículo 11. Aplicación prevista en la disposición adicional cuarta del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. En el caso de que las entidades locales no concierten la operación de endeudamiento citada, o en el*

artículos 11 y 12 recogen la garantía de la participación de las entidades locales en los tributos del Estado así como un reconocimiento concreto para su ejecución utilizando como mecanismo de compensación las retenciones que se puedan practicar a futuro sobre esa cifra de participación en los tributos del Estado. Las entidades financieras tienen garantizada la devolución de los préstamos que se concierten. La operación de crédito implicará una efectiva cesión de la cuota correspondiente al ayuntamiento en la participación de los tributos del Estado en la proporción suficiente para poder devolver las cantidades resultantes sin que por ello se comprometan el resto de operaciones financieras procedentes de entidades de crédito por créditos ya suscritos pendientes de devolver según el plan de ajuste.

caso de que la hayan concertado e incumplan con las obligaciones de pago derivadas de la misma, el órgano competente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas u organismo público competente efectuará las retenciones que procedan con cargo a las órdenes de pago que se emitan para satisfacer su participación en los tributos del Estado, sin que pueda afectar al cumplimiento de las demás obligaciones derivadas de las operaciones de endeudamiento financiero contempladas en el plan de ajuste. Para ello se aplicará el régimen previsto para los acreedores públicos en la disposición adicional cuarta del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y lo que, en su caso y en desarrollo de aquélla, dispongan las Leyes de Presupuestos Generales del Estado».

Las retenciones mencionadas se aplican a obligaciones contraídas por ayuntamientos exclusivamente en el marco y por el periodo de tiempo al que se extienda el instrumento de financiación. Sin embargo, las futuras retenciones que proceda a realizar el Estado se podrán aplicar a lo largo de varios años mediante las deducciones correspondientes en las aportaciones mensuales.

En el hipotético caso de producirse un remanente de tesorería para gastos generales negativo durante el tiempo en el que se proceda a la devolución de esta operación de crédito especial estaría prohibida la realización de inversiones nuevas que se financien con el recurso al endeudamiento, como ya estudiamos, y ello sea cual fuere su naturaleza materiales, inmateriales o financieras, directas, o indirectas u obtenidas a través de subvenciones a entidades dependientes.

Para el supuesto de que la operación derivada de la utilización del mecanismo de pago se pretenda destinar al pago de las obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto, registradas en la cuenta 413, debería procederse a su reconocimiento extrajudicial durante el ejercicio 2012 utilizando como financiación para la eventual modificación de crédito necesaria para su cobertura, la derivada de la propia operación de crédito generada a través del recurso creado por el Estado.

La disposición de la operación de crédito concertada por cada entidad local en el marco del mecanismo de financiación se hará mediante el pago a los proveedores, no siendo las entidades locales las que efectúen el pago directo de las obligaciones incluidas en el mecanismo de financiación. Los proveedores cobran a través de un sistema con matices de *confirming*. Se trata, en realidad, de la figura del pago por tercero del artículo 1158 del Código Civil, publicado mediante el Real Decreto de 24 de julio de 1889.

Cuando las entidades locales reciben la información de los pagos que se han realizado, proceden a registrar, en formalización, la extinción de las deudas pagadas y, simultáneamente, el nacimiento de la deuda financiera a largo plazo como ingreso presupuestario (en el capítulo IX de pasivos financieros), en todo caso, y cuyo importe debe coincidir con el efectivamente satisfecho a los proveedores.

El artículo 9.2 del citado real decreto-ley, dispone que el abono a favor del contratista supone la extinción de la deuda contraída por la entidad local con el contratista por el principal, los intereses, costas judiciales y cualesquiera gastos accesorios. Tal y como se explicita en el preámbulo del real decreto-ley, el abono del principal de la deuda tiene efectos extintivos de la obligación pendiente de pago.

La operación de endeudamiento que se contempla es una excepción al régimen general de las operaciones de crédito, por su finalidad y por la suspensión de la necesidad de solicitar la autorización del artículo 53 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, ya analizado. Se trata, por tanto, de un sistema excepcional, que ofrece a las entidades locales la posibilidad de obtener crédito a largo plazo, de forma extraordinaria, mermando la autonomía local.

La diferencia que en su caso resultara por un descuento ofertado por el contratista sobre el importe principal de la obligación debe ser dado de baja de la contabilidad municipal como un resultado extraordinario, en términos parecidos a una condonación de deuda.

Como establece la disposición adicional única, el mecanismo de financiación al que se refiere este real decreto-ley, quedará excluido del ámbito de aplicación de la disposición adicional única del Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria¹¹⁶, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre.

¹¹⁶ «El Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las comunidades autónomas, de las entidades locales y de los entes vinculados o dependientes de aquéllas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos».

Una novedad del real decreto-ley es que establece como criterio de prioridad para el cobro, «*el descuento ofertado sobre el importe del principal de la obligación pendiente de pago, o la antigüedad de la factura*». Esta medida supone un ahorro para los Ayuntamientos, mientras que aquellas pequeñas y medianas empresas que se encuentren en una situación financiera complicada, preferirán cobrar antes y menos de la cantidad realmente adeudada. Los criterios de prioridad del pago son los siguientes, ya que son los que más costes tienen para la Administración:

En primer lugar, la quita propuesta por el deudor.

En segundo lugar, la existencia de reclamación judicial del cumplimiento de la obligación.

Y, en tercer lugar, la antigüedad de la deuda.

Según datos del Ministerio de Hacienda, el número de entidades locales que solicitaron acogerse al sistema fue de 4.622, con 1.931.976 facturas pendientes por un importe global de 9.584 millones de euros: el número de proveedores afectados

fue de 177.070, de los que dos tercios corresponden a PYMES y autónomos (63.543 son PYMES y 50.259 son autónomos).

En definitiva, se trata de una medida legal esperada desde hacía mucho tiempo en los Ayuntamientos, que permite el pago de deudas a los proveedores de forma directa, por lo que se valora de forma positiva, ya que permite convertir la deuda comercial en deuda financiera, para de este modo, mermar la destrucción de empresas, dada la falta de liquidez de los Ayuntamientos. Al suponer una inyección de liquidez a las empresas, puede contribuir a reactivar la economía en nuestro país. En definitiva, se trata de una intervención de tutela económica de los entes locales por parte del Estado. Por este mismo motivo, es también una medida muy esperada por las empresas, que llevaban mucho tiempo, meses e incluso años, sin cobrar sus facturas, y con el problema añadido de las restricciones de acceso al crédito bancario. De este modo, vuelve el dinero, pero lo más importante es que no vuelva a ocurrir en un futuro, y es por esta razón por lo que se prohíbe realizar nuevas inversiones en el ejercicio siguiente financiadas con endeudamiento. Asimismo, el plan permite analizar la realidad económica de la entidad local y plantear alternativas de reequilibrio para optimizar recursos y para adaptar los gastos a los límites que permita su capacidad económica.

Dicho esto, también hay que reseñar la defectuosa regulación que presenta este real decreto, así como los escasísimos plazos concedidos por el mismo, lo que denota una patente ausencia de conocimiento por parte del legislador, de la Administración local, por lo que habrá que actuar de manera rápida y eficiente. No obstante, tanta celeridad conducirá a errores. Además, dudamos mucho que la aprobación por el pleno del Ayuntamiento vaya precedida por el dictamen de la comisión informativa correspondiente, pues vistos los plazos tan reducidos, seguramente, en la mayoría de los Ayuntamientos, el pleno sería convocado con urgencia, tal y como establece el artículo 46 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Por último, destacar que la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, autorizaba la formalización de operaciones de refinanciación de operaciones de crédito a largo plazo concertadas con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a proveedores de las entidades locales, siempre que tengan por finalidad la disminución de la carga financiera, la ampliación del período de amortización o el riesgo de aquellas operaciones,

respecto a las obligaciones derivadas de las pendientes de vencimiento.

Posteriormente, el sábado 10 de marzo de 2012, se publicaron en el Boletín Oficial del Estado dos reales decretos de gran trascendencia, que pasamos a analizar.

3.9. EL REAL DECRETO-LEY 6/2012, DE 9 DE MARZO, DE MEDIDAS URGENTES DE PROTECCIÓN DE DEUDORES HIPOTECARIOS SIN RECURSOS.

El primero de los reales decretos mencionados, es el Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, cuyo objeto es establecer medidas conducentes a procurar la reestructuración de la deuda hipotecaria de quienes padecen extraordinarias dificultades para atender su pago, así como mecanismos de flexibilización de los procedimientos de ejecución hipotecaria. De este modo, se pretende ayudar a los deudores hipotecarios, lo cual incide en la deuda que pudieran tener con las entidades locales, que deben facilitar el pago a los mismos¹¹⁷.

¹¹⁷ Para aportar un comentario en relación a la incidencia de la normativa descrita resaltamos a BERROCAL LANZAROT, A.I., "Reflexiones sobre el Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de Marzo, de

El modelo de protección gira en torno a un Código de Buenas Prácticas, al que, voluntariamente, podrían adherirse las entidades de crédito y demás entidades que, de manera profesional, realizan la actividad de concesión de préstamos o créditos hipotecarios, y cuyo seguimiento sería supervisado por una comisión de control integrada por representantes del Ministerio de Economía y Competitividad, Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores y Asociación Hipotecaria Española.

Dicho código¹¹⁸ recoge tres fases de actuación: una primera, encaminada a la reestructuración viable de la deuda

medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos”, *Consultor inmobiliario: Revista mensual de actualidad para profesionales*, n.º. 134, 2012, p. 3-28.

¹¹⁸ El Código de Buenas Prácticas incluye una serie de medidas para la reestructuración de las deudas hipotecarias de los deudores incluidos en el umbral de exclusión que las entidades que suscriban el código se comprometen a aplicar.

Vid. ALONSO PÉREZ M.T., “El Código de Buenas Prácticas de reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual. Naturaleza jurídica y su análisis como supuesto específico de sobreendeudamiento de particulares”, *Revista de Derecho Civil*, Vol. 2, N.º. 2 (Abril-Junio 2015), 2015, p. 31-67.

hipotecaria, por medio de la aplicación a los préstamos o créditos de una carencia en la amortización del capital y una reducción del tipo de interés, durante cuatro años, y la ampliación del plazo total de amortización; segunda, si dicha reestructuración es insuficiente, las entidades locales pueden, con carácter potestativo, ofrecer a los deudores una quita sobre el conjunto de su deuda; y tercera, si con estas medidas no se logra reducir el esfuerzo hipotecario de los deudores a límites asumibles para su viabilidad financiera, éstos pueden solicitar, y las entidades deben aceptar, la dación en pago¹¹⁹ como medio liberatorio definitivo de la deuda.

Otra de las medidas que puede tener incidencia en los entes locales es la referida a la moderación de los tipos de interés moratorios aplicables a los contratos de crédito o préstamo hipotecario. El real decreto prevé una limitación en

¹¹⁹ La dación en pago supone la cancelación definitiva de la deuda garantizada con hipoteca, así como de las responsabilidades personales del deudor y de terceros frente a la entidad por razón Vid. PATÓN GARCÍA, G., “Adiós a los obstáculos fiscales a las daciones en pago de deuda hipotecaria de la misma deuda”, Revista CESCO de Derecho de Consumo, N.º. 10, 2014 (Ejemplar dedicado a: Ejecución hipotecaria. Hipotecas multdivisa. Seguros de impago. Protocolo MIFID. Programa plurianual 2014-2020.), págs. 143-145.

los intereses de demora, para todos los contratos de crédito o préstamo hipotecario en los que el deudor se encuentre situado en el umbral de exclusión de forma que los mismos no pueden ser superiores al resultante de sumar a los intereses remuneratorios pactados en el préstamo un 2,5 por cien sobre el capital pendiente del préstamo.

3.10. EL REAL DECRETO-LEY 7/2012, DE 9 DE MARZO, POR EL QUE SE CREA EL FONDO PARA LA FINANCIACIÓN DE LOS PAGOS A PROVEEDORES.

El Real Decreto-Ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 10 de marzo, tiene por objeto la regulación de las condiciones de ejecución de las operaciones destinadas al pago de las obligaciones pendientes de las entidades locales y de las Comunidades Autónomas que se hayan acogido al mecanismo extraordinario de financiación para el pago a proveedores; y a cuyos efectos, se constituye el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores y se establece su régimen jurídico.

Dichas condiciones permitirían la obtención de recursos financieros suficientes para la financiación de las operaciones de

endeudamiento que puedan concertarse para el pago de las obligaciones pendientes. Dada la magnitud de la cifra requerida, es necesaria la participación del mayor número posible de entidades de crédito que operan en España, y se deben realizar en las condiciones de mercado que tengan en cuenta las especiales características de las operaciones que se plantean.

En realidad, este real decreto trata de resolver aspectos que habían quedado pendientes o con dudas sobre su interpretación con el Real Decreto-Ley 4/2012. En efecto, este real decreto, junto con el Real Decreto Ley 4/2012, han previsto un mecanismo de pago y cancelación de deudas con proveedores de las entidades locales y de su financiación, que a la vez que suministra liquidez a las empresas acreedoras apoye financieramente a las entidades locales al permitirles, con la debida condicionalidad fiscal y financiera, afrontar el pago a largo plazo de sus deudas.

Para ello, el fondo se dota con una aportación por un importe de hasta 6.000.000 miles de euros con cargo a los presupuestos generales del Estado, de los que 1.500.000 miles de euros serían desembolsados en 2012. Este Fondo para la financiación de los pagos a proveedores es una entidad de derecho público, creada para garantizar la eficacia de los mecanismos adoptados, con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, habilitada para concertar en los mercados

de capitales toda clase de operaciones de endeudamiento, las cuales contarán con la garantía «*explícita, irrevocable, incondicional y directa*» del Estado, así como para la concertación con las entidades locales y Comunidades Autónomas, de las operaciones de crédito necesarias para el pago de sus obligaciones. Asimismo, se prevé que satisfaga directamente las obligaciones pendientes de pago, subrogándose en el derecho de crédito frente a la Administración territorial deudora.

El fondo concertará operaciones de crédito con las Comunidades Autónomas que se acojan al mecanismo extraordinario de financiación para el pago a proveedores y con las entidades locales para el pago de las obligaciones pendientes y se reserva al ICO el papel de agente de pagos para la Administración y gestión de las operaciones, financiando las mismas.

Las operaciones de crédito previstas en el título II del real decreto-Ley que concierten las entidades locales estarán garantizadas por las retenciones previstas en el artículo 11 del Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero, ya examinado, (referido a las retenciones que procedan con cargo a las órdenes de pago que se emitan para satisfacer su participación en los tributos del Estado), sin que pueda afectar al cumplimiento de las demás obligaciones derivadas de las operaciones de endeudamiento financiero contempladas en el plan de ajuste.

Así, el Estado transfiere al Fondo para la financiación de los pagos a proveedores las participaciones en los ingresos del Estado retenidas a las entidades locales para la satisfacción de las obligaciones derivadas de la operación, siendo de aplicación lo previsto en la disposición adicional cuarta del TRLRHL, en los términos que, en su caso, establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio, referido a las deudas de las entidades locales con los acreedores públicos, su modo de compensación y responsabilidad. De este modo, si los Ayuntamientos ya están mal financieramente, esta medida les asfixiaría todavía más.

Especial relevancia presenta el artículo 10 de este real decreto, que regula las obligaciones de información de las entidades locales y que determina que aquellas entidades locales que concierten las operaciones de crédito, deben presentar anualmente al Ministerio de Hacienda un informe elaborado por la intervención relativo al grado de ejecución y cumplimiento de los planes de ajuste. En el caso de las entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del TRLRHL, - referido a los municipios que sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma, o que tengan una población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes- el informe se tiene que presentar trimestralmente. En ambos casos, del contenido de ese informe se debe dar cuenta al pleno de la corporación.

Es interesante resaltar que, tal y como acabamos de exponer, se traslada la responsabilidad de elaboración del plan de ajuste, que antes se atribuía al interventor, a la corporación local, que es la que finalmente lo aprueba. Del interventor, sólo se requiere su informe. Asimismo, se sanciona como falta muy grave del artículo 95.2 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril¹²⁰, el incumplimiento por el interventor de las obligaciones de expedición de certificaciones y comunicaciones. Para la ejecución de dichas actuaciones de control, la intervención general puede recabar la colaboración de otros órganos públicos y de empresas privadas de auditoría, que deben ajustarse a las normas e instrucciones que determine aquélla y la financiación necesaria para ello se realiza con cargo a los recursos del fondo.

Por su parte, la disposición adicional tercera regula la aplicación del mecanismo de financiación para el pago a proveedores de las entidades locales estableciendo:

«Se entenderán incluidas en su ámbito de aplicación las obligaciones pendientes de pago derivadas de contratos de gestión de

¹²⁰ La Ley 7/2007 ha sido derogada por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

servicios públicos en su modalidad de concesión, siempre que cumplan los requisitos previstos en el mencionado real decreto-ley. En los supuestos de cancelación fraccionada, mencionados en artículo 3.3 del Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, la exigibilidad de la obligación pendiente de pago a la que se refiere la misma norma se entenderá referida al importe total pendiente de pago en el momento en el que se emita la relación certificada por la entidad local deudora... El plan de ajuste regulado en el artículo 7 del Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, se elaborará por las respectivas corporaciones locales, de acuerdo con su potestad de auto organización, y se presentará, con informe del interventor, para su aprobación por el pleno de la corporación local».

En definitiva, lo que hace esta disposición adicional es concretar algunos aspectos del Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, en cuanto a las deudas que han de incluirse en las relaciones certificadas y la función de la intervención municipal en la preparación del plan de ajuste, limitado al marco jurídico de referencia del régimen local. El mecanismo de financiación para el pago a proveedores de las entidades locales no es aplicable a las entidades locales del País Vasco y Navarra. Las entidades locales que se consideran incluidas en el ámbito de este real decreto son: las entidades locales del artículo 3 de la

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, a las que resultan aplicables los modelos de participación en tributos del Estado (puesto que este recurso es la última garantía de la operación o del mecanismo financiero) y los organismos y entidades dependientes que pertenezcan íntegramente a las entidades locales con participación en tributos del Estado, y que estén incluidas en el inventario de entes del sector público local.

Por último, destacar la disposición adicional cuarta, que regula el anticipo de la liquidación definitiva de la participación de las entidades locales en tributos del Estado del año 2010, disponiendo que el Ministerio de Hacienda anticipará de oficio el cincuenta por cien del importe estimado de los saldos de las liquidaciones definitivas de la participación en tributos del Estado que resulten a favor de las entidades locales correspondientes al año 2010, teniendo este anticipo la consideración de pago a cuenta y, con cargo al mismo, se compensan las deudas que pudieran tener las entidades locales con la Agencia Estatal de Administración Tributaria y con la Tesorería General de la Seguridad Social.

Para el caso de aquellas entidades locales a las que se les estuviere aplicando la retención de las entregas a cuenta de la participación en tributos del Estado en cumplimiento del artículo 36 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía

Sostenible- relativo al incumplimiento por parte de las entidades locales de la obligación de remitir la información relativa a la liquidación de sus presupuestos a la Administración del Estado- no se les puede reconocer el citado anticipo.

Los pagos se instrumentan a través de un crédito sindicado bancario, con un volumen en torno a 35.000 millones de euros (incluidas Comunidades Autónomas), la mayor operación de refinanciación realizada en España. Este crédito sindicado está avalado por el Tesoro Público que, a su vez, cuenta con la contragarantía de la Participación en los Ingresos del Estado.

El préstamo tiene una duración de cinco años con dos de carencia, durante los cuales las entidades locales solo pagan los intereses. No obstante, los Ayuntamientos disponen para devolverlo de un plazo de diez años con dos de carencia, mediante un mecanismo de refinanciación. En cuanto al coste del crédito, es el equivalente al de otras operaciones avaladas por el Estado, con un recargo máximo de 115 puntos básicos sobre el Tesoro Público.

Con este real decreto se permite empezar a cobrar las deudas pendientes en el mes de mayo, así como saldar las deudas comerciales de las entidades locales, suponiendo una inyección de liquidez a la economía española.

Posteriormente, haciendo uso de las habilitaciones generales recogidas a favor del Ministro de Hacienda, se establece la remisión de información a las Comunidades Autónomas a estos efectos, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales y el Real Decreto-Ley 7/2012¹²¹, el cual establece el procedimiento y las condiciones que se aplicarán para la retención de la participación en los tributos del Estado de aquellas entidades locales que no concierten las mencionadas operaciones de endeudamiento, así como la remisión de información a las Comunidades Autónomas que tengan asumida la tutela financiera.

Las Comunidades Autónomas con competencia para ejercer la tutela financiera sobre las entidades locales son:

Andalucía.
Aragón.
Principado de Asturias.
Castilla y León.
Cataluña.

¹²¹ Ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores.

Galicia.
Comunidad Foral de Navarra.
La Rioja.
Comunidad Valenciana.
Comunidad Autónoma del País Vasco.

Según datos del Ministerio de Hacienda, el fondo de proveedores movilizó un total de 27.372 millones de euros.

Como se ha explicado, con el objeto de aliviar la difícil situación económica que atravesaban algunas corporaciones locales y Comunidades Autónomas, el Gobierno aprobó este fondo para la financiación de los pagos a proveedores por Real Decreto-Ley 7/2012, de 9 de marzo, cuyas consecuencias e impacto han sido medidos por la doctrina favorablemente tanto en su alcance para las Comunidades autónomas como para las entidades locales¹²².

3.11. EL REAL DECRETO-LEY 4/2013, DE 22 DE FEBRERO, DE MEDIDAS DE APOYO AL EMPRENDEDOR Y DE ESTÍMULO DEL CRECIMIENTO Y DE LA CREACIÓN DE EMPLEO.

¹²² Vid. RIVES RIVES A., “El fondo de liquidez autonómico como mecanismo adicional de financiación de las Comunidades Autónomas”, *Civitas. Revista española de derecho financiero*, n.º 183, 2019, p.. 49-88.

En el Boletín Oficial del Estado de fecha 23 de febrero de 2013 se publicó el Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero, el cual puso en marcha el segundo «*plan de pago a proveedores*», haciendo extensible a las mancomunidades y municipios navarro y vasco el mecanismo de pago a proveedores previsto en el Real Decreto-Ley 4/2012¹²³ y en el Real Decreto-Ley 7/2012¹²⁴ ya analizados. También afecta a las facturas que quedaron fuera de la primera fase siempre que hayan sido contabilizadas antes del 1 de enero de 2012. Se amplía a nuevas modalidades de contratos, tales como concesiones administrativas, encomiendas de gestión, convenios, contratos de arrendamiento de inmuebles o contratos de colaboración público-privada.

Hasta el día 22 de marzo de 2013, el proveedor podía solicitar ser incluido en el listado de facturas de la entidad local, aceptando el pago de la deuda por este mecanismo renunciando a intereses. La entidad local emitiría certificado individual de reconocimiento de la obligación. Posteriormente, y antes del 29

¹²³ Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales.

¹²⁴ Real Decreto-Ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el fondo para la financiación de los pagos a proveedores.

de marzo, la entidad local debería haber enviado al Ministerio de Hacienda el listado de facturas.

Para poder hacer efectivo este mecanismo de pago a proveedores, las entidades locales debían haber elaborado un plan de ajuste informado por la intervención municipal, y haber sido aprobado por el pleno antes del 15 de abril del año 2013. Dicho plan de ajuste se debió remitir al órgano competente del Ministerio de Hacienda antes de esa fecha, por vía telemática y con firma electrónica.

Las entidades locales a las que resultan aplicables los modelos de participación en tributos del Estado, a las que se refieren los capítulos III y IV de los títulos II y III del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que ya tuvieran un plan de ajuste aprobado en la fase inicial del mecanismo de pago a proveedores, no tenían que aprobar un nuevo plan de ajuste. No obstante, el pleno tendría que aprobar una adaptación de aquel y hacerlo constar en el primer informe de seguimiento que presentaran en la primera quincena del mes de abril.

En cuanto al plazo de pago que se establece, los proveedores empezarán a cobrar en la primera quincena de junio de 2013.

El artículo 27.1 de este real decreto dispone:

«Las obligaciones pendientes de pago que hubieran sido abonadas a través de este mecanismo y contaran con financiación afectada, al recibirse el ingreso de la misma, este se entenderá automáticamente afectado al Fondo para la financiación del pago a proveedores y deberá destinarse a la amortización anticipada de la operación de endeudamiento, o en su caso, a la cancelación de la deuda de la entidad local con el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores».

El Ministerio de Hacienda publicó en su página web que las medidas de liquidez puestas en marcha por el Gobierno contribuyeron a aumentar el PIB un 1,3 por cien y a la creación o mantenimiento de 174.542 empleos. Asimismo, el período de pago se redujo considerablemente.

3.12. EL REAL DECRETO-LEY 8/2013, DE 28 DE JUNIO, DE MEDIDAS URGENTES CONTRA LA MOROSIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE APOYO A ENTIDADES LOCALES CON PROBLEMAS FINANCIEROS.

El Real Decreto-Ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las Administraciones Públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros, fue publicado en el Boletín Oficial del Estado de fecha 29 de junio.

Este real decreto establece una tercera fase del denominado mecanismo de financiación para el pago a proveedores, que, como medida coyuntural y extraordinaria, ayude a las Administraciones autonómicas y locales a reducir su deuda comercial acumulada y puedan cumplir de forma inmediata con las nuevas reglas a futuro vinculadas al control de la deuda comercial. Este real decreto regula medidas extraordinarias, de carácter temporal y voluntario, de apoyo a la liquidez de los municipios que reúnan los requisitos y condiciones que se establecen.

Se amplía tanto el ámbito subjetivo como objetivo de aplicación y se establecen las especialidades del procedimiento necesarias para ayudar a las Comunidades Autónomas y entidades locales a reducir su deuda comercial acumulada y a estar en mejores condiciones de cumplir con las nuevas reformas estructurales de control de la deuda comercial.

Se incluyen, en esta nueva fase, obligaciones pendientes de pago que sean vencidas, líquidas y exigibles con anterioridad al 31 de mayo de 2013. Se toman en consideración todas las

obligaciones anteriores a la fecha citada, incluso aquellas que hubieran constado en la relación certificada de la primera fase del mecanismo y, no habiendo sido aceptadas por el proveedor, se encuentren, en estos momentos, pendientes de pago.

En el calendario establecido para el desarrollo del procedimiento, se establece que, con fecha tope el 19 de julio del año 2013, el interventor debía haber remitido una relación certificada de todas las obligaciones pendientes de pago; de modo que, desde el 25 de julio y hasta el 6 de septiembre, los proveedores podrían consultar dicha certificación y aceptar el pago de la deuda. Los proveedores que no estén en la relación certificada, podrían solicitar, desde el 19 de julio y hasta el 6 de septiembre, un certificado individual que debería ser expedido por el interventor, en el plazo de 10 días hábiles. En el caso de que no se hubiera contestado en plazo a la solicitud, se entendería rechazada; si bien, el mes de agosto se considera inhábil a estos efectos.

Hasta el 20 de septiembre de 2013, los interventores debían comunicar al Ministerio de Hacienda, por vía telemática y con firma electrónica, la relación de obligaciones que cumpliendo los requisitos de la norma hubiesen sido aceptadas por los proveedores.

Las entidades locales que quisieran formalizar una operación de endeudamiento para financiar las obligaciones de pago abonadas con cargo a la tercera fase del mecanismo de pago a proveedores, deberían remitir, hasta el 27 de septiembre de 2013, el plan de ajuste al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el cual sería valorado, y comunicado a la entidad local, por el órgano competente del Ministerio, con fecha tope el 31 de octubre. A partir de dicha fecha, los plenos de las entidades locales con plan de ajuste aceptado, debían aprobar la formalización de la operación de crédito.

Como novedad destaca la inclusión de las obligaciones adquiridas por las Universidades públicas de las Comunidades Autónomas, así como aquéllas derivadas de indemnizaciones por expropiaciones reconocidas en sentencia judicial firme, con determinados límites, las transferencias de las Comunidades Autónomas a entidades locales derivadas de alguna de las relaciones jurídicas previstas en el real decreto, o las transferencias a instituciones sin ánimo de lucro, entre otras.

Se protege a los subcontratistas y al resto de acreedores de los proveedores de los que las Administraciones son deudoras facilitándoles información para que puedan conocer en todo momento si sus deudores van a cobrar sus deudas con las Administraciones a través de este mecanismo, y en qué momento.

Se permite saldar la deuda comercial acumulada por entidades locales y Comunidades Autónomas, contribuyendo a la erradicación de la morosidad de las Administraciones Públicas.

Se facilita a los ayuntamientos con especiales dificultades económicas varios instrumentos que permitirían ganar liquidez frente a una situación extraordinaria y urgente, limitada en el tiempo y no obligatoria, para atajar la situación compleja por la que estarían atravesando una vez que se acredite el cumplimiento de las condiciones fiscales y financieras, en los términos exigidos por la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Destacan las relativas al ámbito de la participación de los tributos del Estado, a las deudas generadas con los acreedores públicos, al régimen de endeudamiento o a la financiación de los remanentes de tesorería negativos.

Se establecen los criterios que determinan la elegibilidad de los municipios. Además, de estar al corriente de sus obligaciones de remisión económico financieras, será necesario que presenten un ahorro neto y remanente de tesorería para gastos generales negativo durante los dos últimos años, presenten deudas con acreedores públicos pendientes de compensación que superen el 30 por cien de sus ingresos no

financieros o tengan una deuda superior a un millón de euros con el fondo de financiación para el pago a los proveedores. Es el Ministerio de Hacienda el encargado del seguimiento y control de los planes de ajuste, pudiendo solicitar y tener acceso a toda la información del municipio que estime relevante.

Este real decreto incide en la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, adicionando en el anexo III el fondo para la financiación de los pagos a proveedores por un importe de 8.200.000 miles de euros.

En lo no previsto en el título I de este real decreto, se estará a lo dispuesto por el Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, el Real Decreto-Ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores, el Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, así como el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 6 de marzo de 2012, por el que se fijan las líneas generales de un mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las Comunidades Autónomas.

En un contexto más general el Real Decreto-Ley 4/2013 de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo permitió el desarrollo de las medidas contenidas en la estrategia de emprendimiento y empleo joven 2013/2016 para combatir el desempleo juvenil.

Entre ellas establece un conjunto de estímulos a la contratación laboral dirigidos a favorecer la inserción laboral de los jóvenes por cuenta ajena. Con ello el Real Decreto-Ley 4/2013 tuvo influencia en la contratación laboral introduciendo importantes modificaciones que han sido valoradas por la doctrina¹²⁵

3.13. LA LEY 11/2013, DE 26 DE JULIO, DE MEDIDAS DE APOYO AL EMPRENDEDOR Y DE ESTÍMULO DEL CRECIMIENTO Y DE LA CREACIÓN DE EMPLEO.

Con fecha 27 de julio se publicó en el Boletín Oficial del Estado, la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al

¹²⁵ Vid. LLEÓ CASANOVA, B. “Novedades en materia de contratación laboral introducidas por el Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo”, Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, n.º 34, 2013.

emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. Esta ley tiene una directa e importante repercusión en la Administración Pública, y, por ende, en el sector local.

De este modo, tal y como determina su preámbulo, en la citada ley se adoptan instrumentos, para su utilización con la finalidad de atajar una situación de urgencia, orientados a promover la financiación de las empresas a través de mercados alternativos, comprometiéndose a reducir la mora por las actividades comerciales y fomentar la competitividad en el mercado nacional.

Especial importancia reviste para las entidades locales el título III de la ley, por cuanto afecta al mecanismo extraordinario de financiación que introdujo el Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero, estableciendo un paso más allá en el repetido mecanismo, ampliándose, de este modo, su ámbito subjetivo, así como también el ámbito objetivo de aplicación y estableciendo nuevas especialidades en el procedimiento para llevar a cabo el instrumento que regula.

El ámbito objetivo de aplicación se encuentra regulado en el artículo 22, en virtud del cual en esta nueva fase se pueden incluir, las siguientes obligaciones pendientes de pago a los contratistas, que se hayan aplicado a los presupuestos de la entidad local correspondientes a ejercicios anteriores a 2012 y

derivadas de, entre otros: convenios de colaboración, concesiones administrativas, encomiendas de gestión o contratos de arrendamiento sobre bienes inmuebles.

El artículo 23 establece las especialidades del procedimiento aplicable para el suministro de información por parte de las entidades locales y el pago de facturas¹²⁶.

126

° «1. Hasta el 22 de marzo de 2013 los contratistas podrán solicitar a la entidad local deudora la emisión de un certificado individual de reconocimiento de la existencia de obligaciones pendientes de pago a cargo de la entidad local.

2. El certificado individual se expedirá, en el plazo de cinco días naturales desde la presentación de la solicitud, por el interventor, u órgano de control interno, en los términos y con el contenido previsto en el apartado anterior, con mención expresa a que se trata de una obligación ya aplicada a los presupuestos de la entidad correspondientes a ejercicios anteriores a 2012. En el caso de que no se hubiera contestado la solicitud en plazo se entenderá rechazada.

3. Antes del 29 de marzo de 2013 el interventor u órgano de control interno de la entidad local comunicará al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por vía telemática y con firma electrónica, una relación certificada de las solicitudes de certificados individuales admitidas.

4. Las entidades locales permitirán a los contratistas consultar su inclusión en esta información actualizada y en caso de estar incluidos podrán conocer la información que les afecte con respeto a la normativa de protección de datos de carácter personal.

No se podrá materializar el derecho de cobro de los contratistas, en el marco del presente mecanismo de financiación, en el caso de que la

Para las entidades locales con plan de ajuste aprobado previamente y valorado favorablemente por el Ministerio, solamente debían enviar una revisión de su plan aprobado por el pleno los quince primeros días de abril de 2013.

Destacan también las especificaciones establecidas en el artículo 24 en relación al procedimiento disciplinario previsto para los supuestos de incumplimiento por los empleados

mancomunidad deudora no haya dado cumplimiento a las obligaciones formales establecidas en el apartado 6 de este artículo.

5. El Presidente de la entidad local dictará las instrucciones necesarias para garantizar la atención a los contratistas en sus solicitudes, la pronta emisión de los certificados individuales y el acceso, preferentemente por vía electrónica, a la información remitida.

6. Hasta el 22 de marzo de 2013 las mancomunidades deberán enviar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas copia fehaciente de los estatutos por los que se rigen y especificar el porcentaje de participación, a 31 de diciembre de 2011, de cada uno de los ayuntamientos que las integran y que conste en aquéllos. Los mencionados estatutos deberán haber sido aprobados por los plenos de dichos ayuntamientos. La falta de remisión de esta documentación impedirá iniciar el procedimiento previsto en los apartados anteriores de este artículo.

En el caso de que la mancomunidad no esté incluida en la Base de Datos General de Entidades Locales y del Inventario de Entes del Sector Público Local dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas deberá solicitar su inclusión en el plazo previsto en el párrafo anterior, así como la remisión de la documentación citada en el mismo».

públicos competentes de las obligaciones previstas en el anterior precepto, incumplimiento que se considera falta muy grave.

El artículo 25 instaura las especialidades del plan de ajuste de las entidades locales, señalando que, además de lo previsto en el Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero, y en el Real Decreto-Ley 7/2012, de 9 de marzo, el plan de ajuste que presente la Entidad local debe cumplir lo siguiente:

El plan de ajuste se debe presentar con informe del interventor u órgano de control interno.

Y, por otro lado, tenía que remitirse al Ministerio de Hacienda antes del 15 de abril de 2013, el cual realizaba una valoración del plan que debía ser comunicada antes del 20 de mayo de 2013. Si esta no se recibía, se consideraba favorable la valoración.

Otro aspecto a subrayar es el relativo a la cancelación de obligaciones pendientes de pago con financiación afectada, regulado en el artículo 27¹²⁷.

127

** «1. Las obligaciones pendientes de pago que hubieran sido abonadas a través de este mecanismo y contaran con financiación afectada, al recibirse el ingreso de la misma, éste se entenderá automáticamente afectado al fondo para la financiación del pago a proveedores y deberá destinarse a la amortización*

Por otra parte, el artículo 33 viene a regular una serie de medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

Entre los cambios que ahora se operan, se encuentra la precisión del momento de pago, que se presenta de forma más sencilla. Se delimitan con mayor profusión los plazos de pago pero también su computación, introduciendo como aspecto la previsión de procedimiento de aceptación o de comprobación sobre la facturación presentada, que se contemplan con la finalidad de que su uso no sirva como mecanismo para dilatar el pago por las entidades locales.

La ley aborda la previsión relativa a los calendarios de pago y cómo se calculan los intereses en caso de que alguno de los pagos no se abonara en la fecha pactada.

anticipada de la operación de endeudamiento, o en su caso, a la cancelación de la deuda. Esta previsión no será de aplicación a las obligaciones que contaran con cofinanciación procedente de los fondos estructurales de la Unión Europea.

2. Lo previsto en este artículo se aplicará tanto a las obligaciones de pago que han sido abonadas en el marco del Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, como a las que se abonen en el marco de la ampliación del mecanismo regulada en la presente norma».

Se introduce una modificación en el tipo de interés previsto por la demora a abonar por el deudor, incrementándose de 7 a 8 puntos porcentuales, más, como sabemos, el diferencial que habría de abonarse como tipo aplicado por el Banco Central Europeo.

La norma prevé el abono de una cantidad en concepto de costes de cobro, que se habría de pagar al acreedor por proceder a gestionar este mecanismo, estableciéndose en una cantidad fija de 40 euros, que no tendrá que pedir y que será añadida a la resultante de la petición del principal como medida para cubrir los gastos administrativos que se le puedan generar para intentar conseguir el pago de la cantidad debida por la Administración.

La Ley 11/2013 que estamos analizando, se completa con nueve disposiciones adicionales, seis transitorias, una derogatoria y quince finales. Con respecto a estas últimas, destaca el carácter supletorio del Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero, y del Real Decreto-Ley 7/2012, de 9 de marzo.

La disposición final novena modifica el Real Decreto-Ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores y establece que corresponderá al ICO la administración y gestión de las operaciones que se concierten con el citado fondo.

La disposición final décima modifica el Real Decreto-Ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones Públicas y en el ámbito financiero, disponiendo que:

(...) el cumplimiento de las obligaciones derivadas de operaciones de endeudamiento con instituciones financieras multilaterales, así como las contempladas en los planes de ajuste no pueden quedar afectadas por las posibles retenciones de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

Todas estas modificaciones sobre normas relativamente recientes, suponen un gran problema en tanto que incorporan inseguridad jurídica y dificultan considerablemente el conocimiento e interpretación de unas normas en continua variación, lo que nos permite reafirmar nuestra hipótesis de la prolija normativa existente en materia de endeudamiento directo o derivado de las entidades locales y las consecuencias disuasorias pretendidas por el Estado para optar por el recurso al endeudamiento.

Para una valoración doctrinal al respecto, haremos referencia a la problemática que suscita la creación de nuevas

modalidades contractuales, así como los puntos críticos de estímulo de la contratación juvenil.¹²⁸

3.14. LA LEY ORGÁNICA 9/2013, DE 20 DE DICIEMBRE, DE CONTROL DE LA DEUDA COMERCIAL EN EL SECTOR PÚBLICO.

La Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, fue dictada ante la previsión de que el retraso notable en el pago a los proveedores, pusiera en riesgo el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y los límites de deuda pública.

De esta ley destaca que autoriza la inversión de parte del superávit de las entidades locales que cumplan determinadas condiciones, destacando aquellas que imponen que las entidades locales no superen los límites que fije el TRLRHL en materia de autorización de endeudamiento y que presenten en el ejercicio anterior, simultáneamente, superávit en términos de contabilidad nacional y remanente de tesorería positivo.

¹²⁸ Vid GUERRERO VIZUETE, E., “Las medidas de estímulo a la creación de empleo juvenil contenidas en la ley 11/2013 de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. Puntos críticos”, *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, n.º 122, 2013, p. 13-43.

Prioritariamente, el superávit debe destinarse a cancelar obligaciones pendientes con proveedores y, si cumplen éstos y otros requisitos, podrían aplicar el superávit a inversiones financieramente sostenibles.

Se modifica el artículo 25 de Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril (LA LEY 7774/2012) de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera para reforzar el cumplimiento del objetivo establecido ya que además de la no disponibilidad de crédito se ha de efectuar la correspondiente retención de crédito.

Se modifica sustancialmente el contenido ya que se ha de aprobar en quince días un acuerdo en el que se detallen las medidas reductoras del gasto correspondiente.

Impone que se identifique el crédito presupuestario afectado, no pudiendo ser revocado durante el ejercicio presupuestario en el que se apruebe o hasta la adopción de medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo establecido, ni dar lugar a un incremento del gasto registrado en cuentas auxiliares a cuyo efecto esta información será objeto de un seguimiento específico.

La norma contempla la desaparición de la limitación que establecía que no se podía autorizar ninguna operación de crédito, ni la Administración correspondiente tendría acceso a

los mecanismos de financiación previstos en la Ley Orgánica 2/2012 hasta que las medias impuestas por la comisión de expertos no hubiesen sido implementadas.

Se modifica el artículo 27 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, intensificando el principio de transparencia en el sector público. Así se crea la obligación de las Administraciones públicas de hacer público su período medio de pago a proveedores en los términos que se establezcan por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.

Se especifica el contenido del incumplimiento de las obligaciones de transparencia y de suministro de información, entendiéndose que este puede producirse por no cumplir los plazos, así como por no ser correcto el contenido, la idoneidad de los datos o el modo de envío.

En este sentido, el Real Decreto 635/2014, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del período medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes financiación previstos en la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, regula en el artículo 9 las consecuencias que se

producen por el incumplimiento de la obligación de remisión de información.

El artículo 29 del citado texto establece que el denominado «Marco presupuestario a medio plazo» pasa a llamarse Plan presupuestario a medio plazo.

En la redacción original de la Ley 2/2012 el marco presupuestario servía de base para la elaboración del Programa de Estabilidad. Con la modificación aprobada por la Ley Orgánica 9/2013, el plan presupuestario a medio plazo forma parte del Programa de Estabilidad. Se incluye la necesidad de que el mismo sea coherente con la regla de gasto (antes solo se exigía la coherencia con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública¹²⁹).

3.15. ORDEN PRE/2407/2013, DE 23 DE DICIEMBRE, POR LA QUE SE PUBLICAN LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS OPERACIONES DE PRÉSTAMO A SUSCRIBIR CON ENTIDADES LOCALES PREVISTAS

¹²⁹ Vid. GONZÁLEZ BENITO, A., “Deuda comercial en las Corporaciones Locales: guía para el control y seguimiento conforme a la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de Control de la Deuda Comercial en el Sector Público”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 20, (2014), p. 2106-2115.

EN LA TERCERA FASE DEL FONDO PARA LA FINANCIACIÓN DE
LOS PAGOS A PROVEEDORES

El Boletín Oficial del Estado de fecha 24 de diciembre, publicó la Orden PRE/2407/2013, de 23 de diciembre, por la que se publican las características de las operaciones de préstamo a suscribir con entidades locales previstas en la tercera fase del Fondo para la financiación de los pagos a proveedores.

Los prestatarios de esta operación de endeudamiento son las entidades locales mencionadas en el artículo 3.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local¹³⁰.

La financiación máxima por entidad local consiste en el principal de las obligaciones vencidas, líquidas y exigibles con

¹³⁰ Se entiende por entidad local, la Administración de la entidad local y el resto de entidades, organismos y entes dependientes de aquélla incluidos en el sector Administraciones Públicas, subsector corporaciones locales, de acuerdo con la definición del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96, del Consejo, de 25 de junio de 1996.

anterioridad a 31 de mayo de 2013, en los términos que establecía el Real Decreto-Ley 8/2013, de 28 de junio¹³¹.

Además, las obligaciones deberían estar incluidas en la relación certificada de facturas que, cumpliendo con los requisitos exigidos por el Real Decreto-Ley 8/2013, en su título I, hayan sido aceptadas por los proveedores, incluyendo las solicitudes aceptadas de certificados individuales.

Corresponde al ICO la gestión y transmisión de la información necesaria para el desarrollo de la operación de endeudamiento que suscriba cada entidad local. El Ministerio de Hacienda remitirá telemáticamente al mismo el importe máximo de financiación para cada entidad local, así como la relación definitiva de los proveedores e importes que deban atenderse.

Conviene destacar a este respecto, la cuarta característica de esta operación de préstamo, prevista en el anexo, que establece lo siguiente:

«Las Entidades Locales que deseen formalizar operaciones de endeudamiento, deberán presentar un plan de ajuste. Dicho

¹³¹ Real Decreto-Ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las Administraciones Públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros.

plan, deberá haberse presentado con informe del interventor u órgano de control interno, para su aprobación por el Pleno de la Corporación Local, y deberá haberse remitido al órgano competente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas antes del 27 de septiembre de 2013, por vía telemática y con firma electrónica.

El órgano competente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas realizará una valoración del plan presentado, habiendo finalizado el plazo para comunicar el resultado de dicha valoración el día 31 de octubre. Si no se hubiera comunicado nada a la Entidad Local en la fecha prevista, deberá entenderse que el plan de ajuste ha sido desfavorablemente valorado por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Las Entidades Locales que ya contasen con un plan de ajuste previamente aprobado con ocasión de la ejecución de cualquiera de las anteriores fases del mecanismo de pago a proveedores de Entidades Locales y quieran formalizar una nueva operación de endeudamiento, deberán haber enviado una revisión de su plan de ajuste aprobada por su Pleno antes del 27 de septiembre de 2013».

El plazo máximo de esta operación es de 10 años con dos años de carencia en la amortización de principal. Una vez hayan transcurrido los dos años de carencia, la amortización del principal se produciría de forma lineal cada trimestre.

El tipo de interés nominal será fijo y equivalente al coste de financiación del Fondo para la financiación de los pagos a proveedores incrementado en 30 puntos básicos.

Los fondos necesarios para el funcionamiento de este mecanismo provendrán de un préstamo del Estado al Fondo de financiación para los pagos a proveedores.

La amortización del principal, intereses y comisiones de las operaciones de endeudamiento de las entidades locales está cubierta en caso de incumplimiento con la retención a favor del Estado de la participación de las entidades locales en los tributos del Estado.

La vigencia de esta operación de préstamo es hasta el 31 de diciembre de 2023.

3.16. RESOLUCIÓN DE 13 DE MAYO DE 2014, DE LA SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL.

Con fecha 14 de mayo de 2014, se publicó en el Boletín Oficial del Estado, la Resolución de 13 de mayo de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local¹³², por la que se da cumplimiento al acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, de 24 de abril de 2014, para la modificación de determinadas condiciones financieras de las operaciones de endeudamiento suscritas con cargo al mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales.

En esta Resolución se reconoce un conjunto de instrumentos que pueden solicitar los ayuntamientos que acudieron a las operaciones de crédito a través de la primera de las normas que se dictaron sobre pago a proveedores, adoptado por Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero.

Estas medidas se circunscriben a las siguientes:

¹³² Resolución de 13 de mayo de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se da cumplimiento al acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, de 24 de abril, para la modificación de determinadas condiciones financieras de las operaciones de endeudamiento suscritas con cargo al mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales.

Posibilidad de ampliar el plazo de amortización a 20 años y añadir la carencia 2 años más minorando el tipo de interés de referencia.

Posibilidad de ampliación el periodo de carencia un año, con el mantenimiento del inicial de amortización de 10 años, y reducción del tipo de interés en los términos que fija aquel acuerdo.

Una mayor limitación en relación a los tipos de interés, pero dejando los mismos periodos de amortización y carencia.

Pueden optar al primer conjunto de medidas los municipios que se encuentren en una situación financiera negativa y un elevado nivel de deuda con el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores, para lo que el mencionado acuerdo detalla las condiciones que deben concurrir para calificar dichas situaciones, correspondiendo, en cumplimiento del mismo, a la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local la publicación de la relación de los municipios que podrían solicitar dichas medidas.

Por otra parte, es preciso tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento

Administrativo Común (actualmente, se corresponde con el artículo 46 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según el cual:

«Si el órgano competente apreciase que la notificación por medio de anuncios o la publicación de un acto lesiona derechos o intereses legítimos, se limitará a publicar en el Diario Oficial que corresponda una somera indicación del contenido del acto y del lugar donde los interesados podrán comparecer, en el plazo que se establezca, para conocimiento del contenido íntegro del mencionado acto y constancia de tal conocimiento».

En la publicación de la relación anterior se aprecia la posible lesión de derechos e intereses legítimos, toda vez que del modo en que aquella se produzca puede derivar para los interesados perjuicios de imposible o difícil reparación, perjuicios que han de ser evitados.

Por lo que se refiere a todos los conjuntos de medidas, en cumplimiento del citado acuerdo, la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, debe comunicar la apertura de la aplicación informática que permita, en el plazo de un mes, la presentación de solicitudes y documentación pertinentes.

Una interesante visión del alcance de las medidas descritas se realiza por PÉREZ GARCÍA, en atención particular a la asimetría generada por la aplicación de la norma en las distintas entidades locales y, en particular tanto Madrid como Barcelona¹³³.

3.17. ORDEN PRE/966/2014, DE 10 DE JUNIO, POR LA QUE SE PUBLICAN LAS CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LAS OPERACIONES DE ENDEUDAMIENTO SUSCRITAS CON CARGO AL MECANISMO DE FINANCIACIÓN PARA EL PAGO A LOS PROVEEDORES DE LAS ENTIDADES LOCALES.

Por último, tenemos que hacer mención a la Orden PRE/966/2014, de 10 de junio, por la que se publican las características principales de las operaciones de endeudamiento suscritas con cargo al mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales.

¹³³ Vid. PÉREZ GARCÍA, M.L., “La aplicación diferenciada o asimétrica de la Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local en las distintas Comunidades autónomas y ciudades autónomas. (y en dos municipios: Madrid y Barcelona)”, *Gabilex*, Número Extraordinario, mayo, 2015.

Dicha orden modifica el tipo de interés aplicable y el plazo de amortización, incluido el período de carencia, a las operaciones de préstamo concertadas con cargo al mecanismo de financiación para el pago a proveedores.

Dispone que los municipios que presenten, una situación financiera negativa y una elevada deuda con cargo al Fondo para la financiación de los pagos a proveedores pueden acogerse, a la ampliación del período de amortización de los préstamos formalizados en la primera fase del mecanismo de pagos a proveedores, regulados en el Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero. Asimismo, les será aplicable la ampliación de 2 años del período de carencia de amortización del principal de aquellas operaciones correspondientes a dicha fase y la reducción del diferencial aplicable para determinar el tipo de interés de las operaciones formalizadas en la misma.

Para aplicar el presente acuerdo, las entidades locales, tienen que cumplir unas condiciones generales, que son las siguientes:

La primera condición es la adhesión automática al punto general de entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado de acuerdo con lo previsto en la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público.

La segunda condición es la adhesión automática a la plataforma Emprende en 3 prevista en el acuerdo del Consejo de Ministros para impulsar y agilizar los trámites para el inicio de la actividad empresarial de 24 de mayo de 2013.

Y la tercera condición es proceder a la sustitución inmediata de, al menos, un 30 por cien de las vigentes autorizaciones y licencias de inicio de actividad económica por declaraciones responsables, de acuerdo con lo previsto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, y elaborar un informe de evaluación de las normas de la entidad local que deben modificarse por resultar incompatibles con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de acuerdo con las directrices fijadas por el Consejo para la unidad de mercado.

Se controlará el ahorro que se genere y su destino que debe limitarse en el año 2014, en todo caso, a la reducción de la deuda comercial y del período medio de pago a proveedores, y a ese mismo fin en el año 2015.

La orden amplía el período de amortización en 10 años más sobre los inicialmente establecidos, por lo que dicho período será de 20 años desde 2012, en cuanto a los préstamos formalizados en la primera fase del mecanismo de pagos a

proveedores. En consecuencia, el final del período de amortización se producirá en 2032. En este caso, también amplía el período de carencia de amortización del principal en 2 años más: hasta 2016 para los préstamos formalizados en la primera fase. En caso de que no se amplíe el período de amortización, se les amplía a las entidades locales, previa solicitud, hasta 2015, el período de carencia de amortización del principal correspondiente a las operaciones formalizadas en la primera fase del mecanismo de pagos a proveedores.

Previa solicitud, todas las entidades locales, serán beneficiarias de la reducción del diferencial en los tipos de interés aplicable en las operaciones formalizadas en la primera fase del mecanismo de pagos a proveedores.

La vigencia de las modificaciones reguladas en la presente orden finalizará el 31 de diciembre de 2032.

3.18. REGULACIÓN ACTUAL DEL ENDEUDAMIENTO DE LAS ENTIDADES LOCALES

En este último apartado, recordaremos, en síntesis, la situación actual vigente en materia de endeudamiento de las entidades locales, después de haber examinado la gran variedad

de normas que han influido en la materia y los requisitos establecidos por el Ministerio en la actualidad, especialmente tras la crisis internacional, que modificaban los tradicionales contenidos del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, tanto en lo referido a la calificación de operaciones como en los requisitos para su concertación, distinguiendo entre operaciones a corto y a largo plazo, tal y como pone de manifiesto GRAJAL CABALLERO,¹³⁴.

3.18.1. Endeudamiento a corto plazo.

Se denominan operaciones de crédito materializadas a corto plazo, delimitando entre otras, las siguientes:

Cantidades percibidas por las entidades locales en concepto de anticipos de bancos e instituciones como ingresos a cuenta de la recaudación de los tributos municipales procedentes de cada ejercicio económico y gestionado a través de recibos padrón.

¹³⁴ Vid. GRAJAL CABALLERO, I. «El endeudamiento de las corporaciones locales a partir del 1 de enero de 2013: régimen jurídico e implicaciones con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera», *Auditoría Pública*, n.º 59, 2013, p. 87-100.

Las operaciones aportadas por bancos e instituciones con el objetivo de atender a problemas de liquidez.

Las emisiones de deuda pública, cuyo plazo no sea superior a un año.

Los requisitos que deben cumplir las entidades locales para la concertación de este tipo de operaciones son, ex art 52 del Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Haciendas locales:

No pueden exceder de un año.

Que en su conjunto no superen el 30 por cien de sus ingresos liquidados por operaciones corrientes en el ejercicio anterior, excepto que la operación tenga que realizarse en el primer semestre del año sin que se haya producido la liquidación del presupuesto de tal ejercicio, en cuyo caso se tomará en consideración la liquidación del ejercicio anterior a este último.

Informe previo de la intervención municipal en el que se analice la capacidad de la entidad local para hacer frente, en el tiempo, a las obligaciones que de aquéllas se deriven para ésta.

Aprobación por el órgano competente. La concertación de las operaciones de crédito le corresponderá al presidente cuando el importe acumulado de las operaciones vivas de esta naturaleza, incluida la nueva operación, no supere el 15 por cien de los recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, siendo el pleno el órgano competente cuando exceda del citado porcentaje.

3.18.2. Endeudamiento a largo plazo.

Para concertar operaciones de crédito a largo plazo, las entidades locales habrán de cumplir una serie de requisitos, siguiendo, a estos efectos, lo establecido en la Le de Haciendas Locales.

Ajustarse a los parámetros que establece el artículo 53 del TRLRHL.

En ese contexto, resultará fundamental poseer ahorro neto positivo, que se habrá de acreditar en la liquidación definitiva del presupuesto, pero también en sus créditos iniciales a la aprobación en previsión de realizar o proyectar cualquier operación de endeudamiento.

Como se ha comentado en reiteradas ocasiones en el ámbito objetivo diseñado por el artículo 49 de la Ley de Haciendas Locales, estas operaciones, en principio, estarán destinadas a la financiación de operaciones de inversión, que estarían contabilizadas en los capítulos VI y VII del presupuesto de gastos en la clasificación económica.

En atención al nivel de endeudamiento de la Corporación local, el volumen total de su capital vivo por las operaciones ya concertadas y existentes, además de las que se pretenda concertar, no podrá superar el 110 por cien de los ingresos corrientes liquidados o devengados¹³⁵, según las cifras deducidas de los estados contables consolidados.

No obstante, la disposición final trigésima primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, dispone que las que posean un volumen de endeudamiento que exceda del 75 por cien y no superen el 110 por cien de dicho capital vivo, podrán concertar operaciones de endeudamiento previa autorización del órgano

¹³⁵ Respecto de los ingresos corrientes liquidados o devengados, hay que tener en cuenta la exclusión de los ingresos afectados por operaciones de capital, es decir, los que no suponen una fuente de financiación ordinaria para la Administración y que se encuentran financiando en el presente o en el futuro, gasto destinado al cumplimiento de determinadas obligaciones legales.

competente que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales, al igual que ocurre con el supuesto de que se apruebe un plan de saneamiento con el fin de recuperar el ahorro neto positivo para poder acceder al endeudamiento a largo plazo.

Si se pretende acudir a esta operación será necesario ahorro neto positivo siempre que el nivel de endeudamiento deberá situarse más allá de 75 por cien, será preceptiva la autorización del órgano que ejerce las funciones de tutela financiera.

Si su nivel de endeudamiento se sitúa por encima del 110 por cien no podrá apelar al crédito en esta modalidad de endeudamiento.

Será necesario, también, informe previo de la intervención municipal en el que se analice la posibilidad por el ayuntamiento de afrontar las obligaciones de la Corporación derivadas de ésta operación.

Según lo preceptuado por la disposición final trigésima primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 (vigente en la actualidad), dicho informe debe ponerse a disposición de las entidades financieras.

Aprobación de la operación por el órgano competente. De este modo, el alcalde de la Corporación podrá suscribir operaciones de crédito a largo plazo que figuren en el presupuesto, siempre que su importe acumulado, dentro de cada ejercicio económico, no supere el 10 por cien de los recursos de carácter ordinario previstos en dicho presupuesto. Para el supuesto de que se supere ese límite, la aprobación corresponderá al pleno de la entidad local.

Existe un supuesto especial, que es el referido a las operaciones de crédito a largo plazo para financiar el remanente de tesorería negativo o gastos corrientes declarados por mayoría absoluta por el pleno de la corporación local, como necesarios y urgentes, siempre y cuando, se cumplan los requisitos ya mencionados anteriormente, previstos en el artículo 177.5 del TRLRHL: No superación del 5 por cien de los recursos por operaciones corrientes del presupuesto; que la carga financiera total de la entidad local (incluida la nueva operación proyectada) no supere el 25 por cien de los recursos por operaciones corrientes; y que el plazo para la devolución de la operación de crédito proyectada no supere el mandato de la corporación local. De conformidad con lo dispuesto normativamente¹³⁶, las operaciones de crédito a las que nos

¹³⁶ Por la disposición adicional septuagésima tercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, vigente en la actualidad.

hemos referido en este apartado, no podrán ser objeto de refinanciación en ningún caso.

Es preceptiva la autorización de los órganos estatales y/o autonómicos competentes para poder suscribir la operación de crédito, en los siguientes casos:

Es necesaria autorización del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en todo caso, cuando las operaciones de crédito se formalicen en el exterior, fuera de los países de la Unión Europea, así como las denominadas en moneda distinta al euro, así como las que se instrumenten mediante emisiones de deuda o cualquier otra apelación al crédito público.

También es necesaria autorización del órgano autonómico que ejerza la tutela financiera o del Ministerio de Hacienda, cuando se trate de formalizar operaciones de endeudamiento a largo plazo que hayan incumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria, y siempre que se trate de entidades locales incluidas en el ámbito de los artículos 111 y 135 del TRLRHL, esto es, Diputaciones, entidades locales capitales de provincia o de Comunidad Autónoma, o municipios de más de 75.000 habitantes.

Cuando el volumen de capital vivo en términos consolidados supere el 75 por cien de los ingresos corrientes

liquidados o devengados, calculados conforme a lo establecido en la disposición final trigésima primera de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

Operaciones de refinanciación de deuda en virtud de la disposición adicional septuagésima cuarta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014.

Tal y como hemos podido comprobar, la abundancia normativa de los últimos tiempos supone un grave problema para una aplicación eficaz de la misma. Los últimos cambios han provocado una situación de inseguridad jurídica que no ha beneficiado en ningún caso a la resolución del problema actual del endeudamiento local.

Por otro lado, la puesta a disposición de los instrumentos para hacer frente al pago a proveedores ha sido una cuestión necesaria y ampliamente demandada en el ámbito local, si bien las continuas modificaciones normativas en cuanto al procedimiento y a las fuentes de financiación han complicado considerablemente la aplicación efectiva de esta medida.

Una vez analizada la abundante y cambiante normativa de los últimos años y los problemas que plantea para una adecuada gestión municipal, hemos de plantearnos las consecuencias para

la estabilidad presupuestaria, cuestión a la cual nos dedicaremos en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 4.

LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. LA AUTONOMÍA LOCAL Y EL CONTROL ESTATAL

CAPITULO 4. LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. LA AUTONOMÍA LOCAL Y EL CONTROL ESTATAL

4.1. INTRODUCCIÓN.

Si bien hemos estudiado la naturaleza, configuración normativa del endeudamiento local para evidenciar que el Legislador pretende disuadir con dicha regulación de la posibilidad de que acudan al endeudamiento local las entidades locales, ahora analizaremos el fundamento de esa conciencia del legislador estatal que lo lleva a crear una normativa que agrave el recurso al endeudamiento local.

En particular, analizaremos el elemento estabilidad presupuestaria y su consideración como elemento referencial para reconducir las exigencias del endeudamiento y la incidencia de su naturaleza en el principio de autonomía local.

Es decir, la configuración de la estabilidad presupuestaria como condición necesaria para optar por el recurso al endeudamiento genera una afectación significativa sobre el alcance de la autonomía local definida en nuestro ordenamiento constitucional en tal intensidad que condiciona, mediante un

sistema de control estatal, el ejercicio legítimo de esa entidad local para acudir al endeudamiento.

Si bien esa previsión es adecuada a la Constitución Española no por ello deja de afectar al ejercicio del derecho de autonomía local, de manera que habremos de estudiar en este capítulo el concepto de estabilidad presupuestaria, su incidencia sobre la autonomía local y en particular en la posibilidad de acudir al endeudamiento.

Sobre el concepto de estabilidad presupuestaria, los Ayuntamientos españoles han experimentado profundas modificaciones en los últimos años, motivadas, entre otros factores, por la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la reforma de la financiación local y el desarrollo del denominado '*Pacto Local*', tal y como pone de manifiesto FERNÁNDEZ LLERA, R.¹³⁷.

La estabilidad presupuestaria ha sido históricamente uno de los pilares básicos de la Unión Europea, puesto que es un fin derivado del principio rector de las finanzas públicas sólidas - recogido en el artículo 120.3 del Tratado de Funcionamiento de

¹³⁷ Cfr.FERNÁNDEZ LLERA, R. et al. «Factores determinantes del endeudamiento de los Entes Locales. Una aplicación al caso español», *XI Encuentro de Economía Pública*, Barcelona, 2004.

la Unión Europea¹³⁸ – y está referido a la necesidad de evitar déficits públicos excesivos por parte de los Estados. Desde su aprobación hasta el momento actual, se hace patente la necesidad de restringir el déficit, eludiendo los enunciados normativos carentes de contenido, que no alcanzan a impedir el déficit presupuestario en la práctica.

La aplicación efectiva del principio de estabilidad ha de realizarse de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, al que hace referencia LÓPEZ DÍAZ, J.¹³⁹. Dicho pacto, del año 1997, trae su causa de los Consejos Europeos de Madrid de diciembre de 1995 y Florencia de junio de 1997, en los que el principio de estabilidad se manifiesta como la regla de oro de la '*disciplina presupuestaria*' pues, como afirma GARCÍA NOVOA, C.¹⁴⁰, «*la estabilidad presupuestaria es una de las manifestaciones de la estabilidad económica y financiera, objetivo de la Unión Económica y Monetaria y de la moneda única*». El equilibrio en Europa hay que buscarlo, por tanto, entre la

¹³⁸ Referencia que extiende sus efectos hasta el 1 de enero de 2013.

¹³⁹ Cfr. LÓPEZ DÍAZ, J. «Pacto de estabilidad y ¿crecimiento?», *Hacienda Pública Española*, n.º 153, 2000, p. 87-101.

¹⁴⁰ Cfr. GARCÍA NOVOA, C. «Fundamento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria», *Revista Galega de Administración Pública*, n.º 29, 2001, p. 75-109.

austeridad del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Ámsterdam, 1997) y las fuertes inversiones requeridas por las políticas de innovación, competitividad e infraestructuras de la sociedad del conocimiento¹⁴¹.

Cuando el conjunto de los gastos del Estado es superior a los recursos obtenidos de los impuestos y de las rentas patrimoniales, existe déficit, por lo que hay que financiar el excedente, ya sea mediante el empréstito, ya sea mediante la tesorería (empréstitos a corto plazo), o bien mediante la emisión de deuda. En caso de déficit¹⁴², el nivel de la Administración Pública que corresponda, vendrá obligado a presentar un informe sobre las causas de ese desequilibrio, además de un informe económico-financiero a medio plazo, que contendrá las medidas a adoptar sobre los ingresos y gastos públicos para corregir situaciones de desequilibrio. Es en este terreno donde los principios¹⁴³ de solidaridad y coordinación entre las

¹⁴¹ Cfr. FERNÁNDEZ DÍAZ, A. «Estabilidad presupuestaria y entidades locales: una visión de conjunto», *Revista Española de Control Externo*, vol. X, n.º 29, 2008, p. 89-110.

¹⁴² Desde la óptica de la Hacienda Clásica el rechazo del déficit era ya uno de sus principios fundamentales.

¹⁴³ La fiscalidad municipal se debe sustentar sobre los principios de suficiencia, corresponsabilidad, perceptibilidad, simplicidad y autonomía. Además, el modelo de financiación local se debería

regiones, consagrados por la Constitución y la LRHL, cobran relevancia, para lograr el objetivo de estabilidad presupuestaria.

Cuando un Estado miembro registra un déficit excesivo, el Consejo formula recomendaciones para poner fin a la situación en un plazo determinado. Si el Estado no se ajusta a las citadas recomendaciones, el Consejo puede emplazarle a tomar las medidas apropiadas para reducir el déficit e incluso puede aplicar multas o sanciones o instar al Banco Europeo de Inversiones a que revise su política de préstamos respecto a dicho Estado. En Berlín, en abril de 2007, los países de la Unión Económica y Monetaria se comprometieron a equilibrar sus cuentas, como máximo, en 2010 y así, los 15 países de la zona euro cerraron 2007 con un déficit medio de sólo el 0,6 por cien; sin embargo, con posterioridad, la situación se deterioró drásticamente como fruto de la crisis económica.

En el caso español, la Comisión Europea acordó el 25 de marzo de 2009 ampliar hasta el año 2012 el plazo para corregir el déficit excesivo y volver a situarlo por debajo del 3 por cien del PIB. El 17 de marzo de 2010, la Comisión Europea se pronunció sobre el programa de estabilidad actualizado presentado por varios países, entre ellos, España, Alemania, Francia, Irlanda, Italia y Holanda. La Comisión Europea valoró positivamente la

integrar en el conjunto del sistema nacional, como una pieza más del engranaje fiscal.

actualización española, pero invitó a España a precisar la estrategia presupuestaria que le permitiría corregir su excesivo déficit y reducir su deuda. El ejecutivo comunitario destaca que la deuda pública española fue «*inferior al 40% del PIB en 2008, aumentó al 55% del PIB en 2009 y continuará aumentando hasta alcanzar el 74% del PIB en 2013*». Sin embargo, esta previsión no fue del todo acertada, en tanto que el crecimiento de la deuda pública en España ha sido superior y así, en el tercer trimestre del año 2013 - según el Boletín Estadístico del Banco de España -, la deuda del conjunto de las Administraciones Públicas representaba el 95,5 por cien del PIB. De este porcentaje, el 82,9 por cien correspondía a la Administración central, el 20,5 por cien a las Comunidades Autónomas y el 4,1 por cien a las entidades locales.

Por otro lado, según la modificación de la Recomendación de Déficit Excesivo emitida por el Consejo Europeo - en su sesión n.º 2981 del Consejo, de 2 de diciembre de 2009 - se fijaba el año 2013 como fecha límite de consecución del límite máximo del déficit anual del conjunto de las Administraciones Públicas, situándolo en el 3 por cien del PIB. Un mayor desarrollo del déficit lo encontramos en los estudios realizados por CRESPO POVEDA, J. y ABAD, P¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Vid. CRESPO POVEDA, J. «Mejora de la liquidez y lucha contra el déficit», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 23-24,

En este contexto, el Consejo de Ministros aprobó el objetivo de estabilidad presupuestaria para el trienio 2012-2014 y el límite de gasto no financiero del Estado para el ejercicio de 2012. En los próximos tres años el déficit público se reduciría en 3,9 puntos del PIB, para situarse en el 2,1 por cien en 2014. Este año, las entidades locales deberían alcanzar el equilibrio presupuestario.

En resumen, el objetivo de déficit público para el año 2012 quedó fijado en el 4,4 por cien; bajando hasta el 3 por cien en 2013; y situándose en el 2,1 por cien del PIB en 2014, encontrándose así dentro de los márgenes permitidos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea.

Por niveles administrativos, la Administración del Estado debía reducir en 2012 su saldo negativo hasta el 3,2 por cien. Para 2013 se preveía un déficit del 2,1 por cien, que se quedaría en el 1,5 por cien en 2014.

La senda prevista para las Comunidades Autónomas preveía un desequilibrio negativo del 1,3 por cien para el año 2012, para descender después al 1,1 por cien en 2013 y, finalmente, al 1 por cien en 2014.

2011, p. 2766-2780. ABAD, P. «Déficit y endeudamiento de las corporaciones locales», *Revista de Economía*, n.º 731, 1994, p. 141-150.

En cuanto, a las entidades locales, se estimaba un déficit del 0,3 por cien para el año 2012, para reducirse hasta el 0,2 por 100 en 2013 y alcanzar el equilibrio presupuestario en 2014. Finalmente, la estimación para la Seguridad Social es que mantuviera superávit durante el trienio 2012-2014.

Sin embargo, la exposición de motivos del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, dispone que el contexto económico nacional e internacional actual es derivado de la reducción de una parte muy sustancial del déficit público en un horizonte de tiempo relativamente corto. Tales circunstancias son las que han llevado a aconsejar flexibilizar la senda de eliminación de este déficit excesivo, especificando que los objetivos de cumplimiento pasan a ser un 6,3 por cien del PIB en 2012, un 4,5 por cien en 2013 y un 2,8 por cien en 2014.

Con posterioridad, la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, estableció que el objetivo del 4,5 por cien del PIB para ese año, se traduciría en el 3,8 por cien para el Estado; el 0,7 para las Comunidades Autónomas y déficit cero para las corporaciones locales.

Sin embargo, a estas alturas habrá de tenerse en cuenta el Plan presupuestario de España para 2020. La elaboración del Plan Presupuestario para 2020 del Reino de España ha estado marcada por el escenario político actual, que no ha permitido la presentación de los Presupuestos Generales del Estado para 2019.

Además, es necesario poner en valor el compromiso del Gobierno con la estabilidad presupuestaria y el cumplimiento de los compromisos adquiridos con nuestros socios comunitarios, prueba de ello es que el ejercicio 2018 se cerró con un déficit del 2,5 por cien, tal y como se ha ratificado en la notificación del Procedimiento de Déficit Excesivo de septiembre de este año, cifra inferior al 2,7 por cien de déficit previsto y notificado a la Comisión Europea por este Gobierno cuando tomó posesión en verano de 2018. Este logro ha sido consecuencia de la muy favorable evolución de los ingresos, tanto impositivos como por cotizaciones, así como de un control eficiente de la evolución del gasto público. Esta reducción del déficit público en 2018 ha supuesto el cierre de del Procedimiento de Déficit Excesivo en el que España llevaba inmersa desde 2009, cumpliendo así con los compromisos adquiridos y lanzando una clara señal al mercado sobre la credibilidad de la política fiscal llevada a cabo. Esta tendencia es la que se está manteniendo en 2019. Así, para este año el Gobierno mantiene su previsión de déficit en el 2 por cien del

PIB, tal y como ya se notificó en el Programa de Estabilidad. Se trata de una previsión realista y creíble, que ha sido ratificada por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en su informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto de 2019 elaborado y publicado el pasado mes de julio. Este esfuerzo de consolidación realizado en 2019, desde el 2,5 por cien hasta el 2 por cien, no viene sino a reforzar el firme compromiso existente con la consolidación fiscal y con la reducción del déficit público, a pesar de que los Presupuestos Generales del Estado para 2019 que fueron enviados al Congreso el pasado mes de enero no salieron adelante¹⁴⁵.

De acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera:

Durante los seis primeros meses de cada ejercicio económico, el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local, procederán a fijar los

¹⁴⁵ Datos extraídos de la plataforma del Ministerio de Economía: Datos del Plan Presupuestario 2020. Ministerio de Economía. http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/191015_np_ptos.pdf

objetivos de estabilidad presupuestaria, en términos de capacidad o necesidad de financiación y el objetivo de deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes, siendo este dato de alcance para todas las Administraciones Públicas en todos los sectores y subsectores que comprenda.

Esta referencia se explicará en términos porcentuales sobre el Producto Interior Bruto nacional nominal.

El acuerdo del Consejo de Ministros deberá incluir el concepto de límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado. En los cálculos para fijar ese objetivo de estabilidad presupuestaria debe tenerse en cuenta el término regla de gasto y el saldo estructural utilizando como referencia el propio del ejercicio anterior.

El establecimiento de este objetivo de deuda pública deberá estar armonizado con el objetivo de estabilidad presupuestaria establecido. Si en los supuestos previstos en el artículo 13.3 se superan los límites señalados en el artículo 13.1 de esta Ley, el objetivo deberá garantizar una senda de reducción de deuda pública acorde con la normativa europea.

De este modo, al igual que hemos estudiado, el objetivo de estabilidad presupuestaria para el periodo 2018-2020 de las entidades locales es cero¹⁴⁶.

Por lo tanto, las modificaciones en cuanto a los objetivos de déficit y su reparto entre los niveles estatal, autonómico y local se han ido modificando continuamente, fruto principalmente de la evolución económica española y las dificultades para obtener recursos con los cuales financiar el gasto público.

En el ámbito local, la Ley de Estabilidad Presupuestaria define la misma, en sus artículos 3 y 4, para las entidades locales de naturaleza administrativa, como la situación de equilibrio o de superávit computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el SEC-95. En el caso de las sociedades mercantiles locales y entidades asimilables, es definida, como la posición de equilibrio financiero a la que, en su caso, se accederá a través de la adopción de estrategias de saneamiento que eviten o

¹⁴⁶ Vid. Acuerdo por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores par el período 2018-2020 y el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado para 2018., Boletín oficial de Cortes Generales de 13 de julio de 2017.

disminuyan las pérdidas y puedan aportar beneficios adecuados a su objeto social o institucional. Por ello, la ley obliga a que todos los estratos de la Administración Pública conserven la estabilidad presupuestaria, esto es, que sus cuentas reflejen equilibrio o superávit. Para que se cumpla el principio de estabilidad presupuestaria en la fase de elaboración/aprobación de los presupuestos, debe verificarse que la capacidad de financiación sea igual o mayor que cero. Esta necesidad de atender a la estabilidad tiene su engranaje constitucional en el artículo 40, el cual señala: *«Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica»*, reconociendo, por tanto, la necesidad de una política de estabilidad económica.

Según la definición que acabamos de exponer, lo que la ley pretende es, tal y como manifiesta URÍA FERNÁNDEZ, F., *«Configurar el déficit público como una situación excepcional que, cuando concurra, precisa de una justificación política y, lo que es igualmente importante, obligará a la elaboración de un plan de corrección para retornar a la situación de equilibrio»*¹⁴⁷.

¹⁴⁷ Cfr. URÍA FERNÁNDEZ, F. «La Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001; el primer reflejo legal del principio de estabilidad presupuestaria», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 25, 2001, p. 187-206.

Esta necesidad de una definición del contenido y límites de la estabilidad presupuestaria ha sufrido numerosas modificaciones y revisiones normativas en los últimos años, como consecuencia de los continuos cambios derivados de la necesidad de recursos con los cuales hacer frente al gasto público y a la reducción de los ingresos, especialmente los tributarios, de los diferentes niveles territoriales.

Así, en los últimos años, la estabilidad presupuestaria se ha regulado de forma principal en la siguiente normativa:

Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (vigente hasta el 1 de enero de 2008).

Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, derogada por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

La Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre,

complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria en su aplicación a las entidades locales, vigente actualmente.

Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, modificado por el Real Decreto-Ley 8/2011. Actualmente, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera lo ha derogado.

La Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, que modificó los artículos 12 y 16 del Real Decreto Legislativo 2/2007¹⁴⁸, referidos respectivamente al límite máximo anual de gasto y a las modificaciones de crédito.

El Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa. El

¹⁴⁸ Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

mismo revisa la instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria y los informes sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria e introduce la regla de gasto y las consecuencias de su incumplimiento.

Acuerdo del pleno del Congreso de los Diputados de fecha 14 de julio de 2011, por el que se fija el objetivo de estabilidad para el conjunto del sector público, y de cada uno de los grupos de agentes que lo integran, para el período 2012-2014.

Ley Orgánica 1/2012, de 3 de abril, por la que se excluye del ámbito de aplicación de la disposición adicional de la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, a determinados mecanismos de financiación.

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, al que haremos referencia al analizar las alternativas al endeudamiento en el capítulo quinto.

Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público.

Al desarrollo de los principales aspectos relativos a la estabilidad presupuestaria, recogidos en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la abundante normativa que la ha desarrollado y modificado nos dedicaremos a lo largo del presente capítulo.

4.2. PRINCIPALES CONTENIDOS DE LA LEY 18/2001, DE 12 DE DICIEMBRE, GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (en adelante, LGEP)¹⁴⁹, surge con la pretensión de sentar las bases necesarias para que la estabilidad presupuestaria sea el escenario permanente de las finanzas públicas españolas e intenta arbitrar un modelo de política económica basado en la contención del gasto público, erigiéndose el principio de estabilidad presupuestaria en una técnica de saneamiento de las finanzas públicas cuyo fin fundamental es la restricción del déficit. Esta ley, presenta dos novedades con respecto a la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, que conviene destacar:

En primer lugar, la cobertura del déficit en la liquidación de los presupuestos.

En segundo lugar, la financiación excepcional, por razones de necesidad y urgencia, de gastos corrientes por la vía de los expedientes de modificación presupuestaria.

¹⁴⁹ Vid. DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M. y GONZÁLEZ MORENO, M. «La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el Sector Público Estatal», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 183, 2004. CORCUERA TORRES, A. «Estabilidad presupuestaria y corporaciones locales: problemática jurídica», *Revista de Estudios Locales*, n.º 83, 2005, p. 26-44.

La nueva regulación establecida en la LGEP, analizada por, entre otros, DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M., GONZÁLEZ MORENO, M. o CORCUERA TORRES, A., venía a resolver una crítica que se había realizado con numerosa frecuencia a la normativa anterior pues, gracias a la misma, existía una gran facilidad para acudir al endeudamiento, siempre que no hubiere ahorro neto para financiar gastos de inversión. Así, se concertaba una operación de préstamo para amortizarse, por ejemplo, en diez años, independientemente de la amortización técnica del bien a adquirir, y no existiendo correlación entre la amortización técnica del bien y la amortización financiera del préstamo que lo financiaba. De este modo, igual se pedía el préstamo a amortizar en diez años, y se adquiría tanto un bien con una vida útil de cinco años, como la construcción de un edificio municipal con una vida útil de cincuenta años.

La entrada en vigor de la LGEP, en concordancia con lo establecido en el Reglamento CE nº. 2223/96, del Consejo, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Comunidad Europea -conocido como SEC-95- supuso una nueva visión en la confección de presupuestos municipales en cuanto a estabilidad presupuestaria, sirviendo de límite a un mayor endeudamiento. En este sentido, VALLECILLO MORENO, F.¹⁵⁰ expone que la primera actuación que debe

¹⁵⁰ Cfr. VALLECILLO MORENO, F. «Ahorro y estabilidad. Nueva visión de un Presupuesto Municipal», *El Consultor de los Ayuntamientos*

efectuarse respecto de un presupuesto municipal, es comprobar que esté equilibrado o con superávit inicial y, en segundo lugar, es necesario atender a la concepción clásica del ahorro, (considerado éste como la diferencia positiva entre la suma de los capítulos uno a cinco de ingresos menos la suma de los capítulos uno a cinco y nueve de gastos), el cual puede ayudar a financiar determinadas inversiones (de los capítulos seis a ocho de gastos), aprobadas en el presupuesto de gastos de la entidad local por el pleno del Ayuntamiento.

Durante la tramitación de la LGEP se realizaron algunas afirmaciones, recogidas por PEREIRA GÁMEZ, M.¹⁵¹, que resultan de interés en el ámbito que nos ocupa:

«La política alocada de incrementar los gastos no teniendo en cuenta los ingresos, produce consecuencias negativas. Hay que crear una nueva cultura de rigor y de austeridad en una nueva generación de políticos...».

y de los Juzgados, n.º 3, 2005, p.379. También es interesante consultar al respecto: JIMÉNEZ DÍAZ, A. La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los presupuestos, Instituto de Estudios Fiscales, Documento n.º 7, 2002, p. 1-20.

¹⁵¹ Cfr. PEREIRA GÁMEZ, M. «La Ley General de Estabilidad Presupuestaria», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 1, 2002, p.55-65.

«Esta Ley también es inconstitucional y significa el intento de utilizar el precepto de planificación y coordinación económica, de intervencionismo –entre comillas- económico, en el sentido más conservador, en el sentido de limitar la autonomía de gestión a las Comunidades Autónomas y a los Municipios».

«Exigir a los Ayuntamientos que los gastos de los capítulos 1 a 7 se financien sólo con ingresos de los capítulos 1 a 7, o sea, que las inversiones (capítulo 6) y los gastos de capital (capítulo 7) no se pueden financiar con préstamos y, en cambio, sí las amortizaciones de los préstamos de capital, de los préstamos ahora vigentes. Esto es una locura».

Tal y como se desprende de los comentarios expuestos, la LGEP contaba desde el principio con críticas a su funcionamiento de las que, más tarde, se vería que, en algunos casos, reflejaban la distorsión que suponía la aplicación de la norma en el funcionamiento de las entidades locales y que supuso la necesidad de realizar nuevas modificaciones legislativas.

En esencia, la LGEP ha alterado cualquier visión clásica de equilibrio presupuestario, pasando de la concepción de

equilibrio, luego a ahorro, y ahora a estabilidad presupuestaria, definida en el artículo 3.2. como:

«la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones Públicas».

Esta nueva visión, en términos de la clasificación económica del presupuesto, implica que los capítulos uno a siete del presupuesto de ingresos deben financiar los capítulos uno a siete del presupuesto de gastos, lo cual ha sido difícil de asumir por las entidades locales. En efecto, la inexistencia de déficit presupuestario no financiero que resulta de la diferencia entre los derechos reconocidos no financieros (capítulos uno a siete del presupuesto de ingresos) y las obligaciones no financieras (capítulos uno a siete del presupuesto de gastos) determina en la práctica que, en la mayoría de los Ayuntamientos, el límite de endeudamiento anual está en el importe a amortizar en ese ejercicio, lo cual limita considerablemente el funcionamiento de la entidad local. Así, en el caso en el que el Ayuntamiento pretenda solicitar un préstamo por importe superior al consignado en el capítulo nueve de gastos, estará incurriendo en desequilibrio presupuestario y, en ese caso, la LGEP establece

que deberá elaborarse un plan económico- financiero de reequilibrio, con el fin de volver al equilibrio en el plazo de tres años, mediante la exposición de las causas que justifiquen el déficit así como el conjunto de medidas tributarias, financieras y presupuestarias que sean precisas para volver a la senda del equilibrio. Dicho plan es el resultado de consolidar los planes individuales de las entidades dependientes de no mercado pertenecientes al grupo local y debe ser remitido al Ministerio de Hacienda, sin perjuicio de las competencias asumidas por los órganos de tutela de las Comunidades Autónomas, pero en este caso, la autorización no es preceptiva como en los supuestos de ahorro neto negativo, ni tampoco la aprobación del mencionado plan.

Con posterioridad, el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, reguló el concepto de déficit no financiero, dejando a la LRHL, la definición del concepto de endeudamiento. La normativa presupuestaria, incide en el concepto del déficit cero, como el endeudamiento, que permite alcanzar el equilibrio presupuestario en términos de estabilidad, lo que implica endeudarse por una cuantía inferior al gasto por amortización, equiparando de este modo el capítulo nueve del presupuesto de gastos al capítulo nueve del presupuesto de ingresos.

Por lo tanto, a tenor de lo expuesto:

$$D_0 = PF_{ing} - PF_{gts}$$

Donde:

D_0 = Déficit cero

PF_{ing} = Pasivos financieros del presupuesto de ingresos

PF_{gts} = Pasivos financieros del presupuesto de gastos

Por lo tanto, el concepto de déficit cero se corresponde con el de capacidad o necesidad de financiación.

De la normativa que estamos contemplando se desprende que se compensa así la amortización de la deuda con el nuevo endeudamiento. Esto nos lleva a una situación en la cual en aquellos Ayuntamientos más saneados, las políticas serán más restrictivas, ya que el endeudamiento permitido sería aquel que se sitúe por debajo de los gastos consignados en el capítulo nueve del presupuesto de gastos, donde podrá compensarse el flujo de la amortización de la deuda con nuevo endeudamiento sin salirse del déficit cero. Así, la restricción introducida por la LGEP viene a limitar el endeudamiento de una corporación local, al límite que vulgarmente se rumorea: *'Te puedes endeudar tanto como amortizas'*.

Así, ante esta situación y las dificultades inherentes para las corporaciones locales como consecuencia de la restricción a

un mayor endeudamiento, han sido las entidades financieras y bancarias las que se han adaptado, a esta nueva situación y prestan hoy nuevos servicios a las Administraciones Públicas, como alternativas al endeudamiento. Son estas entidades las que han lanzado al mercado nuevos productos (titulización de un activo, *confirming*, o *project finance*) que ayudan a financiar a las Administraciones locales sin entrar en la ratio del endeudamiento, y por tanto, no son considerados carga financiera, y que serán analizados en el capítulo siguiente.

Con el fin de subsanar las deficiencias de la normativa de la LGEP se aprobaron dos nuevas leyes:

La primera es la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

La segunda es la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

La reforma de 2006 exigía tener superávit cuando la economía creciese por encima de su potencial. También potenció el cumplimiento del principio de transparencia y determinó la aplicación a las entidades locales del principio de estabilidad

presupuestaria, entendido como la situación de equilibrio o superávit computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación.

Posteriormente, se elaboró el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria¹⁵², el cual mantiene la estructura y sistemática de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y sus divisiones en títulos, capítulos y secciones. Como señala su exposición de motivos, una de las reformas de más calado es la relativa a la flexibilización del principio de estabilidad, atendiendo a la situación económica, de modo que pueda combatirse el ciclo, adaptando la política presupuestaria al ciclo económico con el fin de suavizarlo.

Otro elemento de la reforma, junto con la potenciación del principio de transparencia, era la introducción de un instrumento novedoso y adicional para la determinación del objetivo de estabilidad En el conjunto del Sector Público, basado en el debate y la negociación, por lo que este instrumento se plantea como respetuoso con la autonomía financiera y los objetivos de política económica particulares y general.

¹⁵² Dicho real decreto fue publicado en el Boletín Oficial del Estado número 313, de 31 de diciembre de 2007.

En esta misma línea se delimita el instrumento como garante y refuerzo, a nuestro juicio, de los principios constitucionales de cooperación, coordinación y lealtad recíproca entre administraciones públicas y solidaridad, ensalzando el valor y peso del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local como órganos de coordinación multilateral entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales.

Un mes antes de la promulgación del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, se aprobó un real decreto que desarrollaba la LGEP en lo referido a las entidades locales y que pasamos a analizar a continuación.

4.3. NOVEDADES INTRODUCIDAS POR EL REAL DECRETO 1463/2007, DE 2 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE DESARROLLO DE LA LEY 18/2001, DE 12 DE DICIEMBRE, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, EN SU APLICACIÓN A LAS ENTIDADES LOCALES.

La Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la LGEP, estableció la obligación del Estado de proceder a la aprobación de una disposición reglamentaria a aplicar a municipios, en el que se atiende a las particularidades de cada entidad en relación con la organización, condiciones financieras y económicas.

Esta disposición tiene naturaleza de norma que detalla las bases – así se resalta en la disposición final primera - y se dicta de conformidad con el artículo 149 de la Constitución Española. Consta de un artículo, una disposición adicional (la cual determina la aplicación del mismo en el ámbito de las Haciendas forales), una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales y, en virtud de su artículo único, se aprueba el Reglamento en desarrollo de la de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria para su aplicación a los municipios.

Esta norma tiene por objeto la delimitación para la configuración del objetivo de estabilidad presupuestaria que es propio de los municipios, entendiéndose por tal, el conjunto del Sector Público local. Asimismo, se regula la hipótesis de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, así como su incidencia en el régimen y posibilidades de suscripción de operaciones de endeudamiento y su sometimiento a autorización previa, de acuerdo con el artículo 53 del TRLRHL.

En efecto, el artículo 23 de la LGEP, modificó la regulación originaria del régimen de autorizaciones, añadiendo nuevos condicionantes en las operaciones de endeudamiento para las entidades locales, a tenor de la previsión del artículo 111 del TRLRHL, para el supuesto de que se incumpla el objetivo de estabilidad. Dichas entidades, para el supuesto de que tengan plan económico-financiero aprobado, deberán someter a autorización administrativa todos aquellos créditos que pretendan suscribir a largo plazo, quedando obligadas a contar con autorización las operaciones a corto plazo para el supuesto de que no sea presentado adecuadamente el citado plan o éste plan no hubiera sido aprobado.

Otra de las cuestiones que se abordan en el real decreto, es la referida a la regulación del procedimiento de aprobación de los planes económico-financieros de reequilibrio, que están diseñados para intentar corregir situaciones en las que se verifique un incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. La norma también se refiere al contenido y seguimiento por el Estado y el órgano que ejerce la tutela financiera de dichos planes a quienes se remite para su evaluación y seguimiento.

Desde otro punto de vista, la exigencia de transparencia y de obtención de información que permita analizar y verificar la adecuación del principio transcrito y el objetivo de estabilidad

presupuestaria por municipios y provincias, viene a determinar que resultará necesario disponer de una base de datos que centralice la información necesaria para permitir el acceso a dicho contenido.

De este modo, la norma recoge los aspectos relativos a la formación de esa base de datos, cuando se debe realizar el suministro de información y cuáles serán las relaciones interadministrativas de suministro de información subyacentes, ajustándonos a los principios de transparencia y estabilidad presupuestaria. El suministro de esta información, pese a ser considerado un avance trascendental para el conocimiento de la realidad económica municipal por el Estado, en la medida en que le permitirá disponer de los datos necesarios para su conocimiento, estratificados y plenamente interoperables en un breve plazo de tiempo, también es cierto que implica un proceso de dedicación para los funcionarios con habilitación nacional que podrá comprometer otras funciones que son propias de su actuación de supervisión y control.

Por último, otro de los avances introducidos por el real decreto que estamos analizando es el referido al desarrollo de los artículos 24 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y 55 del TRLRHL, ambos reguladores de la Central de Información de Riesgos de las entidades locales (CIR Local), con la consiguiente derogación del

Real Decreto 1438/2001, de 21 de diciembre, por el que se regula la Central de Información de Riesgos de las entidades locales. Con el desarrollo de la Central de Información de Riesgos de las entidades locales se da respuesta al principio de transparencia, basado en la información y la coordinación que se debe prestar y se prevén las situaciones de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria considerando el papel del interventor, con sus informes preceptivos.

Se trata, por tanto, de una norma básica muy importante porque, además, clarifica el inventario de entes locales públicos y define los integrantes del sector público local¹⁵³, considerando

153

° Así, se consideran integrantes del sector público local:

Los Ayuntamientos, Diputaciones, Consejos y Cabildos insulares.

Las entidades que agrupen varios municipios o tengan ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas.

Los organismos autónomos y entidades públicas empresariales vinculadas o dependientes de los sujetos anteriores.

Las sociedades mercantiles en las que se dé alguna de las siguientes circunstancias:

Que la entidad local, sus entes dependientes, vinculados o participados por la misma, participen en su capital social, directa o indirectamente, de forma mayoritaria.

Que cualquier órgano, organismo o sociedad mercantil integrante o dependiente de la entidad local, disponga de derechos de

como integrantes del mencionado inventario, en primer lugar, a los Ayuntamientos. Estas entidades aprobarán, ejecutarán y liquidarán sus presupuestos de acuerdo con el principio de estabilidad, tal y como lo define el artículo 19 de la LGEP, en sus

voto mayoritarios en la sociedad, bien directamente, bien mediante acuerdos con otros socios de esta última.

Que cualquier órgano, organismo o sociedad mercantil integrante o dependiente de la entidad local, tenga derecho a nombrar o a destituir a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno de la sociedad, bien directamente, bien mediante acuerdos con otros socios de esta última.

Que el administrador único o la mayoría de los miembros del consejo de administración de la sociedad, hayan sido designados en su calidad de miembros o consejeros por la entidad local, organismo o sociedad mercantil dependientes de la entidad local.

Las instituciones sin ánimo de lucro que estén controladas o financiadas mayoritariamente por alguno o varios de los sujetos ya enumerados.

Los consorcios que las entidades locales hayan podido constituir con otras Administraciones Públicas para fines de interés común o con entidades privadas que persigan fines de interés general, siempre que la participación de la entidad o entidades locales en dichos consorcios sea mayoritaria, o bien en caso de igualdad de participación con otras entidades que no sean de carácter local, se cumpla alguna de las siguientes condiciones:

Que la entidad o las entidades locales dispongan de mayoría de votos en los órganos de gobierno.

Que la entidad o las entidades locales tengan facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno.

apartados 1 y 3. Dicho principio es, en realidad, un objetivo de equilibrio o de superávit computado en términos de capacidad de financiación, como así lo define el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

Respecto al endeudamiento, este reglamento dispone que los programas destinados a atender actuaciones productivas deben ser financiados al menos en un 30 por cien con ahorro bruto del municipio que los proponga y dichos programas podrán ser financiados como máximo en un 70 por cien con endeudamiento financiero, sujetándose a lo dispuesto por el artículo 19.2 de la LGEP, siendo, en todo caso, aprobados por el pleno de la entidad local y presentados en la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales para que sean autorizados por el Ministerio de Hacienda. La mencionada autorización tiene carácter anual y efectos para el ejercicio presupuestario correspondiente.

La evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad, se deberá realizar a la aprobación por la alcaldía de la liquidación del presupuesto, pero también cuando se apruebe por el Pleno, previamente dictaminada la Cuenta General.

La tarea de examinar específicamente el cumplimiento de este principio de estabilidad presupuestaria corresponde a la Intervención municipal o a la secretaría-intervención, siendo

que su cumplimiento no sólo se pondrá de manifiesto a los órganos gestores a nivel local, sino también, a través de las plataformas on line creadas ad hoc, a la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales o a la entidad que corresponda en la Comunidad autónoma en el supuesto de verificación del necesario plan económico a reactivar para reconducir la situación de inestabilidad.

Esta evaluación del principio de estabilidad presupuestaria, que estudiamos, también será realizado por el interventor municipal o secretario-interventor, a la aprobación del presupuesto y con sus respectivas modificaciones, incorporando los cálculos y ajustes de acuerdo con el Manual de cálculo del Déficit público, practicados teniendo en consideración los capítulos uno a nueve de los estados de ingresos y gastos del presupuesto, en términos de contabilidad nacional, según el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

Para el supuesto de el resultado del análisis sea incumplimiento del principio, deberá enviarse a la Dirección General de Coordinación Financiera con las entidades Locales o, en su caso, a la entidad que en el ámbito autonómico ejerce la tutela financiera, el informe de la intervención municipal, y será el Estado el que advierta sobre dicho incumplimiento y la necesidad de adoptar las medidas previstas en la LO 2/2012.

Es decir, se procederá a la aprobación del plan económico-financiero, el cual se escenificará sobre un planteamiento temporal con el objetivo de recuperar la senda del equilibrio en el plazo de tres años, contados a partir del año siguiente al que se ponga de manifiesto el desequilibrio. Dicho plan será aprobado por el pleno de la entidad local en un plazo máximo de tres meses desde la aprobación del presupuesto general o sus modificaciones,

A dicho plan se le dará publicidad en los términos establecidos por el artículo 26 del reglamento, el cual establece que el mencionado plan será insertado, en el Boletín Oficial de la corporación local si lo tuviera, y en el de la provincia o, en su caso, de la Comunidad Autónoma uniprovincial.

Además, una copia del plan económico-financiero debe encontrarse accesible al público desde su aprobación por los miembros de la corporación municipal y el propio pleno, así como aquéllas entidades que ejerzan la tutela financiera sobre la entidad municipal, mientras dure la vigencia del plan. En cualquier caso, la publicidad tendrá efectos única y exclusivamente informativos.

Los expedientes de solicitud de autorización de endeudamiento, al amparo de lo establecido en el artículo 53 del

TRLRHL, deben añadir los informes de evaluación sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad de la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y del presupuesto aprobado para el ejercicio corriente, emitidos por la Intervención General de la Administración del Estado o la intervención local.

Como mínimo, el plan económico-financiero debe contener las siguientes consideraciones: relación y características de entidades dependientes; informe de evaluación de incumplimiento; información de ingresos presupuestarios con desequilibrio y proyecciones hasta lograr el equilibrio; explicación de los ajustes SEC-95 practicados a las previsiones presupuestarias; memoria explicativa de las variaciones interanuales de ingresos y gastos; otra información relevante para la consecución del reequilibrio.

Una de las principales valoraciones que podemos realizar con respecto a este reglamento, es que las facultades de endeudamiento externo se ven seriamente mermadas para la mayoría de municipios. En efecto, la Ley de Estabilidad Presupuestaria y su reglamento suponen un freno a la capacidad de endeudamiento de las entidades locales en el momento de acudir al crédito externo para financiar los gastos corrientes y los gastos de inversión, pues el sistema establecido para las entidades locales es muy restrictivo y discriminatorio, ya que los Ayuntamientos que presenten una situación

económica saneada y tengan un endeudamiento escaso en créditos, no podrán ampliarlos, salvo en la cantidad en la que amortizan los existentes. Por otro lado, los Ayuntamientos totalmente endeudados y con serios problemas de liquidez, podrán acudir a los créditos externos con mayor facilidad puesto que su amortización de los existentes será mayor. Esta situación, creada por la LGEP, plantea numerosos problemas de ineficiencia e ineficacia puesto que pueden animar a las entidades locales a endeudarse para mantener elevado su ratio de endeudamiento.

Por último, una aportación importante del reglamento es que con el mismo se da respuesta a la total indefinición normativa existente en torno a la estabilidad presupuestaria de las entidades locales, especialmente en el ámbito de las sociedades instrumentales y la administración institucional.

Así, entiende por estabilidad presupuestaria:

Para la Administración General del Estado, los organismos autónomos y los demás entes públicos vinculados o dependientes de aquélla, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, así como los órganos con dotación diferenciada en los presupuestos generales del Estado y para la Administración de las Comunidades Autónomas, así como los entes y

organismos públicos dependientes de aquélla, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, como la situación de equilibrio o superávit computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones Públicas.

Para las entidades locales, los organismos autónomos y los entes públicos dependientes de aquéllas, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o superávit en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

Para las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social, se entenderá por estabilidad presupuestaria, la situación de equilibrio o superávit computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

Para el resto de entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público vinculados o dependientes de la Administración del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales, se entenderá por estabilidad presupuestaria, la posición de equilibrio financiero, de acuerdo con los criterios del plan de contabilidad que les sea de aplicación.

Posteriormente, se realizaron dos modificaciones a la regulación de la estabilidad presupuestaria:

La primera modificación se produjo con la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, que modificó los artículos 12 y 16 del Real Decreto Legislativo 2/2007¹⁵⁴, referidos respectivamente al límite máximo anual de gasto y a las modificaciones de crédito.

La segunda modificación se produjo con el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa. El mismo

¹⁵⁴ Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

revisa la instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria y los informes sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria e introduce la regla de gasto y las consecuencias de su incumplimiento.

En concreto, la Ley 39/2010, modificó el artículo 12 del Real Decreto Legislativo 2/2007, relativo al límite máximo anual del gasto, quedando redactado en los siguientes términos:

«El acuerdo previsto en el artículo 8 de esta Ley fijará el importe que, en el proceso de asignación presupuestaria que ha de culminar con la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio siguiente, constituirá el límite máximo del gasto no financiero del Estado. En dicho límite no se computará el gasto que corresponda a la aplicación de los sistemas de financiación de comunidades autónomas y entidades locales que habrá de consignarse en una sección independiente del Presupuesto del Estado».

El citado artículo 8 hace referencia al acuerdo del Consejo de Ministros por el que se fija el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes.

Por su parte, el Real Decreto-Ley 8/2011 añade el artículo 8 bis, relativo a la regla de gasto. Así, el objetivo de estabilidad

presupuestaria se fija teniendo en cuenta que el crecimiento del gasto computable no puede superar la tasa de crecimiento a largo plazo de referencia de la economía española, la cual se define como el crecimiento medio del PIB, expresado en términos nominales, durante 9 años.

También, el real decreto-ley introduce las consecuencias del incumplimiento de la regla de gasto, en cuyo caso la Administración Pública responsable deberá adoptar medidas extraordinarias de aplicación inmediata para garantizar el retorno a la senda de gasto legalmente establecida.

4.4. LA LEY ORGÁNICA 1/2012, DE 3 DE ABRIL, POR LA QUE SE EXCLUYE DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL¹⁵⁵ DE LA LEY ORGÁNICA 3/2006, DE 26 DE MAYO, DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA 5/2001, DE 13 DE DICIEMBRE, COMPLEMENTARIA DE LA LEY GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, A DETERMINADOS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN.

¹⁵⁵ Dicha disposición adicional hace referencia a la no asunción por el Estado de las obligaciones contraídas por las Comunidades Autónomas.

En el Boletín Oficial del Estado número 81, de fecha 4 de abril de 2012, se publicó la Ley Orgánica 1/2012, de 3 de abril, por la que se excluye del ámbito de aplicación de la disposición adicional de la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, a determinados mecanismos de financiación.

La exposición de motivos de dicha ley dispone que la persistencia de la actual crisis económica ha puesto de manifiesto la necesidad de adoptar medidas urgentes y extraordinarias para incrementar la liquidez y favorecer el equilibrio financiero y presupuestario de las Administraciones Públicas.

Así, siguiendo la mencionada exposición de motivos, se añade:

«Los recursos de las Administraciones públicas se están viendo sensiblemente afectados debido al deterioro general de la actividad económica y a la intensidad y duración de la crisis (...) Los retrasos en los pagos de las Administraciones y la dificultad en el acceso al crédito están provocando un efecto directo en la actividad económica (...) lo que puede derivar en un incumplimiento generalizado por todas ellas de la normativa vigente en materia de morosidad.»

Para evitar estos indeseables efectos que retroalimentan la situación generalizada de crisis, la Administración del Estado ha iniciado la puesta en marcha de un mecanismo extraordinario de financiación para que las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales puedan, de forma urgente y excepcional, hacer frente a sus obligaciones pendientes de pago con sus proveedores. Este mecanismo puntual se limita al ejercicio 2012...».

Esta norma se fundamenta en la necesidad de la eficacia y la efectividad del mecanismo financiero y, para ello, resultan necesarias las garantías que posibiliten asegurar el cumplimiento por parte de las Administraciones afectadas de sus compromisos financieros y de las demás exigencias requeridas para la implantación y funcionamiento del mecanismo, y para ello, el Estado tiene que reservarse la potestad de garantizar esas operaciones de endeudamiento y así facilitar la financiación.

Con esta finalidad, resulta necesario excluir del ámbito de aplicación de la disposición adicional de la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, a los mecanismos extraordinarios de

financiación que puedan habilitarse por el Estado con el fin de que las Comunidades Autónomas puedan hacer frente a las obligaciones pendientes de pago con sus proveedores, de manera que, de forma excepcional y limitada a los mecanismos de financiación que se pongan en marcha en el ejercicio 2012 con el objeto señalado, la Administración del Estado pueda prestar las oportunas garantías sin que, de forma puntual y extraordinaria, le sean aplicables las actuales limitaciones.

Este es el mecanismo conocido como '*pago a proveedores*' por parte del Estado, surgido ante la necesidad de hacer frente a los compromisos de las entidades autonómicas y locales. De este modo, los esfuerzos realizados hasta el momento para la realización de un adecuado marco jurídico que regulara la estabilidad presupuestaria se ven seriamente amenazados, puesto que la norma establece la excepcionalidad de los mecanismos de pago puestos en marcha y la posibilidad de aplicarlos sin atender, por tanto, a las normas vigentes en ese momento relativas a la cuestión que nos ocupa.

Como consecuencia de la nueva regulación, a principios del año 2012 se dictó una propuesta de acuerdo de la Comisión Nacional de Administración Local, por el que se adoptan medidas extraordinarias en materia de liquidez de las entidades locales. Entre esos compromisos y medidas de las entidades

locales, vamos a citar las que afectan en materia de estabilidad presupuestaria y son las siguientes:

En primer lugar, el compromiso con la estabilidad de las finanzas del conjunto de las Administraciones Públicas. En este sentido, al finalizar el período transitorio que se ha establecido en la Ley Orgánica que desarrolla el artículo 135 de la Constitución Española¹⁵⁶, el conjunto de las Administraciones

¹⁵⁶ El artículo 35 fue redactado por el artículo único de la reforma de la Constitución Española de 27 de septiembre de 2011 con vigencia desde ese día y establece lo siguiente:

«1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Públicas deberá presentar equilibrio o superávit. Asimismo, el límite de deuda no podrá superar el 60 por cien del PIB para el conjunto de las Administraciones Públicas, con un reparto entre subsectores (44 por cien para la Administración Central, 13 por cien para las Comunidades Autónomas y 3 por cien para las entidades locales) a alcanzar en 2020. Ninguna Administración podrá incurrir en déficit estructural desde entonces. Se

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

5. Una Ley Orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

a. La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b. La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c. La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.».

introduce la deuda pública¹⁵⁷ como criterio de sostenibilidad, entendida como «*el conjunto de capitales tomados a préstamo por el Estado mediante emisión pública, concertación de operaciones de crédito, subrogación en la posición deudora de un tercero o, en general, mediante cualquier otra operación financiera del Estado, con destino a financiar los gastos del Estado o a constituir posiciones activas de tesorería*», según dispone el artículo 92 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Con la reforma del artículo 135 de la Constitución Española se persigue, por tanto, garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica de nuestro país. De este modo, la Administración Pública que supere su techo no puede realizar operaciones de endeudamiento neto y el Estado y las Comunidades Autónomas deberán estar autorizados, por ley, para emitir deuda pública o contraer crédito. Sin embargo, tras el mandato constitucional recogido en el artículo 135, tal y como ponen de manifiesto DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M. y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M.¹⁵⁸, las

¹⁵⁷ Vid. COMISIÓN EUROPEA. «Green Paper on the feasibility of introducing Stability Bonds», COM (2011) 818 final.

¹⁵⁸ Cfr. DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M. y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M. «Estabilidad Presupuestaria y reforma constitucional en España», *La Ley*, n.º 7.760, 2011, p.1.

entidades locales deben presentar equilibrio presupuestario, pues para las entidades locales, las autorizaciones a sus operaciones de crédito y emisiones de deuda tendrán en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública. Para ello, las Administraciones deben realizar reformas de calado tanto en el ámbito de los ingresos como de los gastos públicos, en las que la reducción del gasto corriente debe ser una prioridad.

En segundo lugar, la adecuación de la normativa de estabilidad al artículo 135 de la Constitución Española, incorporando un techo de gasto y una regla sobre la evolución del gasto de las entidades locales, en línea con la normativa y la metodología acordada en el ámbito comunitario, incluyendo la posibilidad de establecer sanciones por posible incumplimiento de los objetivos de estabilidad, así como la graduación de las mismas en función de la reiteración y/o la magnitud de la desviación, aunque siempre teniendo en cuenta las peculiaridades que se presenten en el ámbito de las entidades locales.

En tercer lugar, las realizaciones de cuantas actuaciones resulten necesarias para el cumplimiento de los objetivos de estabilidad comprometidos con la Unión Europea. Para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria se debe tener en cuenta la regla de gasto y la posición de equilibrio

presupuestario que, a tenor del artículo 135 de la Constitución Española, deben presentar las entidades locales, aplicando, en su caso, el mecanismo de ajuste previsto en la normativa comunitaria. En cuanto al endeudamiento de las entidades locales se estará a lo que disponga la LRHL y, en su caso, la ley orgánica que desarrolle aquel precepto constitucional.

Y, en cuarto lugar, en esta línea, y por lo que se refiere al ejercicio 2012, se deben elaborar los presupuestos o, en el caso de estar ya aprobados, deben ejecutarse los mismos teniendo en cuenta que los ingresos derivados del sistema de financiación y el resto de recursos de las entidades locales se verán condicionados por un escenario económico de recesión, según las estimaciones de los organismos internacionales. Las entidades locales deben tener en cuenta la magnitud de los derechos liquidados en el ejercicio anterior y los saldos de dudoso cobro.

La abundante normativa que se había desarrollado debería servir para conseguir los objetivos de estabilidad presupuestaria que se habían diseñado por parte del Estado para las distintas Administraciones Públicas, pues se habían fijado objetivos de deuda y de endeudamiento público. Sin embargo, la difícil situación económica y los requerimientos por parte de la Unión Europea que acabamos de exponer, así como la necesidad de plasmar estas peticiones, supusieron nuevas

modificaciones contempladas en una nueva norma, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que pasamos a desarrollar.

4.5. LA LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.

El Gobierno de España, obligado por la Unión Europea, anunció en el mes de agosto de 2011, que la Constitución Española iba a ser reformada con el fin de establecer un compromiso firme en la lucha contra el déficit público, tal y como ya hemos comentado en líneas anteriores. En el mismo sentido, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento tenía como finalidad prevenir la aparición de un déficit presupuestario excesivo en la zona euro, dando así confianza en la estabilidad económica de dicha zona y garantizando una convergencia sostenida y duradera de las economías de los Estados miembros.

En ese contexto, con una situación económica y financiera, marcada por una profunda y prolongada crisis, fue necesario reforzar la conveniencia de llevar el principio de estabilidad a nuestra Constitución, al objeto de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo.

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, es decir, el día 1 de mayo de 2012. Tal y como dice su preámbulo:

«La estabilidad presupuestaria, consagrada constitucionalmente, es base para impulsar el crecimiento y la creación de empleo en la economía española, para garantizar el bienestar de los ciudadanos, crear oportunidades a los emprendedores y ofrecer una perspectiva de futuro más próspera, justa y solidaria».

En efecto, tener como principio preservar la estabilidad presupuestaria es un mecanismo de garantía que se presenta esencial si se pretende una adecuada cobertura de los gastos a realizar por el sector público y atender a los servicios públicos con criterios de calidad en los términos en los que se presenta nuestro Estado de bienestar, con la prestación propiamente municipal de los denominados servicios públicos de la dignidad, que son los que se atribuyen a los municipios, así como ofrecer seguridad a inversores en cuanto a la predecibilidad sobre la economía española y su capacidad para crecer y atender nuestros compromisos.

El advenimiento de la crisis económica, determinó, una la insuficiencia de los instrumentos existentes y la incapacidad del Estado para reconducir a un escenario de normalidad la situación en la que quedó el sistema en los primeros años tras el 2008.

Por ello, ante la necesidad de modificar la situación creada, era necesario aplicar una política económica suficiente, con la fortaleza que se exige en el actual escenario económico y que se sostiene sobre:

La consolidación fiscal, esto es, la eliminación del déficit público estructural.

El segundo eje es la reducción del nivel de endeudamiento y las reformas necesarias para su delimitación adecuada.

Todo ello era debido, a nuestro juicio, a la necesidad de garantizar ante el exterior la estabilidad presupuestaria, entendida como una de las claves de la política económica y un elemento esencial para reforzar la confianza en la economía española y facilitar la captación de financiación en mejores condiciones para recuperar la senda del crecimiento económico y la creación de empleo.

Bajo esta hipótesis y con la intervención de la Unión Europea que exigía un profundo cambio, se modificó en el 2011 el artículo 135 de la Constitución Española, convirtiendo en principio constitucional la regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural en nuestro país, así como la capacidad de recurrir a la deuda pública.

El artículo 135, en su redacción tras el 2011, establece un conjunto de principios que serán objeto de desarrollo a través de una Ley Orgánica, que se materializó en la Ley Orgánica 2/2012 que viene a satisfacer esas exigencias constitucionales¹⁵⁹.

La regulación del límite del déficit público del artículo 135 de nuestra Constitución se basó en la Constitución Alemana,¹⁶⁰ que en su artículo 109.3 dispone:

«Los presupuestos de la Federación y de los Länder deben ser equilibrados, en principio sin ingresos provenientes de créditos.»

¹⁵⁹ Para más información acerca del principio de transparencia en el marco de la nueva legislación de estabilidad presupuestaria, adaptada en desarrollo de la reforma del artículo 135 de nuestra Carta Magna, véase: CUENCA, A. y RUÍZ ALMENDRAL, V. «La transparencia en la normativa de estabilidad presupuestaria», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 73, 2013, p. 149-162.

¹⁶⁰ Cfr. JIMÉNEZ DÍAZ, A. La reforma constitucional y la limitación del déficit público, Instituto de Estudios Fiscales, *Documento* n.º 3, 2012, p. 1-34.

La Federación y los Länder pueden prever regulaciones para la toma en consideración, de forma simétrica en expansión y en recesión, de los efectos de un desarrollo coyuntural divergente de la situación normal, así como una regulación de excepción para casos de catástrofes naturales o de situaciones extraordinarias de emergencia, que se sustraen al control del Estado y que gravan considerablemente la situación financiera estatal. Para la regulación de la excepción debe preverse una regulación correspondiente de amortización.

La forma de llevarlo a cabo se regula para el presupuesto de la federación en el art. 115 con la reserva que el párrafo primero sólo se cumple si los ingresos provenientes de créditos no superan el 0,35 por ciento en proporción al producto interior bruto nominal. Para los presupuestos de los Länder, éstos lo regularán en el marco de sus competencias jurídico-constitucionales, con la reserva que el párrafo primero sólo se cumple si no se admiten ingresos provenientes de créditos».

Pero, además, la reforma de la Constitución Española pretende también evidenciar la voluntad del Estado español al comprometerse con la delimitación que la Unión Europea establece como marco de estabilidad presupuestaria.

La Ley Orgánica 2/2012 da respuesta, de este modo, al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria dictado en 2012, garantizando su capacidad de adaptación permanente e inmediata a la normativa europea.

En la norma descrita se plantean tres objetivos evidentes:

El primer objetivo de la ley es conseguir la sostenibilidad financiera del conjunto de las Administraciones Públicas.

El segundo objetivo es reafirmar la credibilidad de la economía española y su capacidad para generar confianza a los operadores del mercado.

El tercer objetivo es reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.

A través de los objetivos descritos, se pretende contribuir al establecimiento de un marco de referencia básico para la política económica que se oriente a la búsqueda del crecimiento económico y a la creación de puestos de trabajo estables.

Una de las principales novedades de la Ley Orgánica 2/2012 es su propio título, ya que incorpora la sostenibilidad

financiera como principio rector de la actuación económico financiera de todas las Administraciones Públicas españolas.

En efecto, se recoge la definición del principio de estabilidad presupuestaria, así como el principio de sostenibilidad financiera aplicable como regla a todas las entidades públicas.

Estos dos principios nucleares se acompañan de los principios de responsabilidad y de lealtad institucional, manteniéndose los tanto el principio de estabilidad presupuestaria, como los principios de plurianualidad, transparencia, eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos.

El principio de estabilidad presupuestaria se define como *la situación de equilibrio o superávit*. Se entenderá que se alcanza esta situación cuando las Administraciones Públicas *no incurran en déficit estructural*¹⁶¹. El principio de estabilidad presupuestaria gana aún mayor peso con el de sostenibilidad financiera, que consagra la estabilidad presupuestaria como conducta financiera permanente de todas las Administraciones Públicas.

¹⁶¹ Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, ex art. 3.

No debemos olvidar que la Ley también incluye la definición del principio de lealtad institucional, como principio rector cuya función es armonizar y permitir la colaboración y la cooperación entre las distintas Administraciones en materia presupuestaria.

En concreto, el artículo 4, que lleva por título: «*Principio de sostenibilidad financiera*», define la misma como *la capacidad para financiar compromisos de gasto preferentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública, conforme a lo establecido en esta ley y en la normativa europea*.

La Ley Orgánica 2/2012 introduce grandes cambios en nuestro ordenamiento jurídico al exigir que todo el Sector Público presente equilibrio o superávit, sin que puedan incurrir en déficit estructural, entendido como *el déficit ajustado del ciclo económico y neto de medidas excepcionales y temporales* (básicamente coincide con el concepto de necesidad de financiación).

Sin embargo, es posible que el Estado y las Comunidades Autónomas presenten déficit estructural cuando se trate de situaciones excepcionales recogidas en la ley. Esto es, catástrofes naturales, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria, situaciones que deberán ser apreciadas por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

Sin embargo, las entidades locales no tienen ninguna posibilidad de incurrir en déficit estructural ni tampoco pueden concertar operaciones de crédito a largo plazo para garantizar servicios públicos esenciales en circunstancias extraordinarias, lo cual supone una clara desventaja para los entes locales ante situaciones excepcionales. Por ello, una de las propuestas de la Federación Española de Municipios y Provincias es que esta posibilidad se extienda al ámbito local o que, al menos, se establezca un procedimiento que permita a los Ayuntamientos dar respuesta a estas situaciones excepcionales, pues las entidades locales deben mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario en todo caso.

Estamos de acuerdo con CUEVAS GONZÁLEZ, F.J.¹⁶² cuando afirma:

«Asimismo, no se justifica que el Estado y las Comunidades Autónomas puedan incurrir en déficit estructural en situaciones de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen de su control, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados, mediante la aprobación de un Plan

¹⁶² Cfr. CUEVAS GONZÁLEZ, F.J. «Estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en las entidades locales». Director: Prof. Dr. Amable Corcuera Torres. Universidad de Burgos, Departamento de Derecho Privado, 2012, p. 1-377.

de Reequilibrio, mientras que las Corporaciones Locales no puedan acudir a dicho supuesto».

La norma que estamos analizando incorpora, además, la regla de gasto establecida en la normativa europea, en virtud de la cual el gasto de las Administraciones Públicas no podrá aumentar por encima de la tasa de crecimiento de referencia del Producto Interior Bruto. Esta regla se completa con el mandato de que cuando se obtengan mayores ingresos de los previstos, éstos no se destinen a financiar nuevos gastos, sino que los mayores ingresos se destinen a una menor apelación al endeudamiento. Más concretamente, el artículo 32 de la Ley Orgánica 2/2012 -que lleva por título: *«Destino del superávit presupuestario»* -dispone que en el supuesto de que la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit, este se destinará, en el caso del Estado, Comunidades Autónomas y corporaciones locales, a reducir el endeudamiento neto.

Poco tiempo después se plantea la posibilidad de modificar este criterio. Así, con respecto a este artículo, la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, en su disposición adicional septuagésima cuarta, titulada: *«Regulación del destino del superávit presupuestario de las Entidades Locales»*, dispone que durante el año 2013, el Gobierno, previo acuerdo con las Asociaciones de Entidades Locales más representativas e informe de la Comisión

Nacional de Administración Local, promoverá la modificación del artículo 32 de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, con el fin de determinar y desarrollar las condiciones para posibilitar el destino finalista del superávit presupuestario de las entidades locales. Por lo tanto, queda en una situación de indeterminación el destino del posible superávit presupuestario local.

Asimismo, se fija el límite de deuda de las Administraciones Públicas, que no podrá superar el valor de referencia del 60 por cien del Producto Interior Bruto establecido en la normativa europea, salvo en las mismas circunstancias excepcionales en que se puede presentar déficit estructural. Además, se establece la prioridad absoluta de pago de los intereses y el capital de la deuda pública frente a cualquier otro tipo de gasto, tal y como establece la Constitución Española, lo cual constituye una garantía rotunda para la tranquilidad de los inversores, pues se hace necesario enviar un mensaje de tranquilidad ante las necesidades de la Administración Pública de captar efectivo con el cual poder satisfacer el gasto público.

Este es, sin duda, un aspecto importante de la reforma, pues establece la prioridad absoluta de pago de los intereses y el capital de la deuda frente a cualquier otro gasto de las Administraciones Públicas, teniendo preferencia, por tanto, los intereses de la deuda financiera o la devolución de la misma.

Esta reforma tiene trascendencia en todos los ámbitos y, concretamente, en la esfera local obliga a adecuar los planes de disposición de fondos de cada Ayuntamiento, estableciendo la prioridad de pago de los gastos financieros, antes que los gastos de personal y de las obligaciones de presupuestos cerrados (como ocurría hasta ese momento), esto es, de factura más antigua a factura más moderna, rompiéndose así el esquema tradicional de prelación de pagos¹⁶³.

En esencia, la Ley Orgánica 2/2012 regula los criterios para el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Administraciones Públicas e individualmente para las Comunidades Autónomas por parte del Estado, lo cual supone, en la práctica, una intervención por parte del Estado del nivel de endeudamiento de las autonomías.

No solamente el Estado fijará los objetivos de déficit y de deuda de las autonomías, también será necesario, para un adecuado seguimiento, la elaboración de informes sobre el

¹⁶³ El artículo 187 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, dispone: «*La expedición de las órdenes de pago se acomodará al plan de disposición de fondos de la tesorería que se establezca por el Presidente que, en todo caso, deberá recoger la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores*».

cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto, como apuntan CERNO, L. y PÉREZ LÓPEZ, C.¹⁶⁴. Se informará sobre el cumplimiento de los objetivos tanto en los proyectos de presupuesto, como en los presupuestos iniciales y en su ejecución. La verificación del cumplimiento en las fases previas a la ejecución permitirá una actuación preventiva en caso de riesgo y la adopción, si fuera necesario, de medidas de corrección. En caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad, se exige la presentación de un plan económico-financiero que permita la corrección de la desviación en el plazo de un año.

En el caso en el que se incurra en déficit estructural, en el caso de déficit por circunstancias excepcionales (catástrofes naturales, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria) deberá presentarse un plan de reequilibrio que permita volver al equilibrio, con un conjunto de medidas necesarias para hacer frente a las consecuencias presupuestarias derivadas de estas situaciones excepcionales,

Con la normativa actual, los planes económico-financieros tienen una duración de un año. De este modo, se reduce el

¹⁶⁴ Cfr. CERNO, L. y PÉREZ LÓPEZ, C. «Fuentes de Información para la verificación del cumplimiento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 73, 2013, p. 109-118.

ámbito temporal del plan económico-financiero que tiene que aprobar el pleno de la entidad local de tres años a uno. No obstante, la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, del Ministerio de Hacienda, dictó una circular por la que se comunica a las entidades locales el acuerdo de la Comisión Nacional de Administración Local, relativo a la aprobación de los planes económico-financieros de reequilibrio con motivo de la liquidación del presupuesto de 2011. A estos efectos, el 22 de mayo de 2012, se dictó el acuerdo de la Subcomisión de Régimen Económico, Financiero y Fiscal de la Comisión Nacional de Administración Local, en relación con la aplicación de la normativa de estabilidad presupuestaria a las liquidaciones de los presupuestos generales de las entidades locales correspondientes al ejercicio 2011.

En base a lo anterior, quedó establecido que aquellas entidades locales cuyo déficit no exceda del 4,39 por cien de sus ingresos no financieros consolidados (sin incluir el efecto de las liquidaciones definitivas de la participación en los tributos del Estado correspondientes a los años 2008 y 2009), estarían exentas de presentar un plan económico-financiero, en los términos exigidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y en el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria en su aplicación a las

entidades locales. Este criterio sería aplicable exclusivamente a las liquidaciones de los presupuestos consolidados de las entidades locales correspondientes al ejercicio 2011.

Por tanto, los planes económico-financieros de reequilibrio que se aprueben, en tanto se refieran a las liquidaciones de presupuesto de 2011, se ajustan en cuanto a su contenido al Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. No obstante, en cuanto a su seguimiento, aplicación y aprobación se rigen por la nueva ley orgánica, con arreglo a lo dispuesto en la disposición final séptima de esta norma. El texto íntegro del acuerdo está disponible en la Oficina Virtual de Coordinación Financiera con las Entidades Locales. Estas continuas modificaciones en cuanto a las necesidades y requerimientos para la presentación de los planes económico-financieros incorporan una gran complejidad e inseguridad jurídica.

No se contemplan en el artículo 24, referido a los informes de seguimiento de los planes económico-financieros y de los planes de reequilibrio, las medidas sobre seguimiento de cumplimiento de los planes aprobados. Al no contemplar la ley la elaboración de informes de seguimiento y su remisión a los órganos de tutela financiera, para estas entidades locales, el incumplimiento de los planes aprobados podría no ir acompañado de las correspondientes medidas coercitivas ante la

falta de información, lo cual entra en abierta contradicción con la necesidad por parte del Estado de realizar un seguimiento de los planes, y establece una diferencia en cuanto a las exigencias a las autonomías que no tiene fácil explicación.

Sin embargo, la ley contempla medidas automáticas de corrección. Así, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad se tendrá en cuenta tanto para autorizar las emisiones de deuda, como para la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios. Además, en caso de incumplimiento de un plan económico-financiero, la Administración responsable debe aprobar automáticamente una no disponibilidad de créditos y constituir un depósito. Finalmente, en los supuestos de no adoptarse por las Comunidades Autónomas los acuerdos de no disponibilidad o de no acordarse las medidas propuestas por la comisión de expertos, la ley habilita, al amparo del artículo 155 de la Constitución Española, a la adopción de medidas para obligar a su cumplimiento forzoso¹⁶⁵.

¹⁶⁵ El citado artículo 155 ha sido objeto de pronunciamiento por el Tribunal Constitucional en Sentencia 90/2019, de 2 de julio de 2019. Cfr. STC 90/2019.

Las medidas de cumplimiento forzoso vienen reguladas en el artículo 26 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y

En términos parecidos, se establece la posibilidad de imponer a las corporaciones locales medidas de cumplimiento forzoso, o disponer, en su caso, la disolución de la corporación local.

Las medidas coercitivas se aplicarán ante la falta de presentación o de aprobación o incumplimiento de los planes económico-financieros o planes de ajuste. En este caso, la Administración responsable deberá aprobar la no disponibilidad de créditos que garantice el cumplimiento del objetivo en un plazo máximo de 15 días y constituir un depósito remunerado en el Banco de España, equivalente al 0,2 por cien de su PIB nominal que será cancelado en el momento en que se corrija la situación. En el caso de las entidades locales, será de un 2,8 por cien de sus ingresos no financieros.

Si transcurren tres meses y la situación de incumplimiento persiste, el depósito no devenga intereses. Si transcurren más de seis meses, el depósito se convierte en multa coercitiva. En el caso de no aprobar la no disponibilidad de créditos prevista

Sostenibilidad Financiera, se considera que una situación de riesgo de incumplimiento de los pagos de vencimiento de deuda financiera, atenta gravemente contra el interés general, y daría lugar a la aplicación de estas medidas de cumplimiento forzoso.

anteriormente, el Gobierno puede acordar el envío de una comisión de expertos, que deberá presentar una propuesta de medidas de obligado cumplimiento en el plazo de una semana. Hasta que dichas medidas hayan sido implementadas no se podrá autorizar ninguna operación de crédito. En caso de que la Administración correspondiente (Comunidad Autónoma y corporación local) siga sin tomar las medidas previstas, podrá ser intervenida por el Gobierno o la Comunidad Autónoma. La persistencia en el incumplimiento podrá considerarse como gestión gravemente dañosa para los intereses generales, y puede procederse a la disolución de los órganos de la corporación local incumplidora, de conformidad con el artículo 61 de la Ley 7/1985, de 2 de abril¹⁶⁶. Por lo tanto, se podrá proceder a la disolución de los órganos de las entidades locales en el caso de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

Así, mientras que para las autonomías se fijan unos criterios de seguimiento por parte del Estado, en el caso de las entidades locales deben realizar lo que podríamos denominar un '*autocontrol*' de su situación y seguimiento de los planes previstos y, en el caso en el que incumplan, pueden llegar incluso a la desaparición.

¹⁶⁶ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, otra de las cuestiones que se aborda en la Ley Orgánica 2/2012 es la referida a la necesidad de transparencia y se refuerzan sus elementos, entre los que destacan que cada Administración Pública debe establecer la equivalencia entre el presupuesto y la contabilidad nacional, ya que esta es la información que se remite a Europa para verificar el cumplimiento de nuestros compromisos en materia de estabilidad presupuestaria, a través de la Central de Información¹⁶⁷.

167

° «Artículo 28. Central de información.

1. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas mantendrá una central de información, de carácter público, que provea de información sobre la actividad económico-financiera de las distintas Administraciones Públicas.

2. A estos efectos, los bancos, cajas de ahorros y demás entidades financieras, así como las distintas Administraciones Públicas, remitirán los datos necesarios, en la forma que se determine reglamentariamente.

3. El Banco de España colaborará con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas mediante el suministro de la información que reciba relacionada con las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Con independencia de lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá requerir al Banco de España la obtención de otros datos concretos relativos al endeudamiento de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en los términos que se fijen reglamentariamente.

4. La información obrante en la central a que se refiere este artículo estará, en los ámbitos en que les afecten, a disposición del Consejo de Política

A pesar de todos los límites que se incorporan al endeudamiento local en la norma que nos ocupa, en la disposición adicional primera, la Ley Orgánica 2/2012 establece un mecanismo extraordinario de apoyo a la liquidez para aquellas Comunidades Autónomas y corporaciones locales que lo soliciten. El acceso a este mecanismo está condicionado a la presentación de un plan de ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y está sometido a rigurosas condiciones de seguimiento, remisión de información y medidas de ajuste extraordinarias. La Administración Pública que acceda a esta ayuda remitirá información trimestral¹⁶⁸ sobre avales, líneas de crédito, deuda comercial, operaciones con derivados...

Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local.

5. Mediante Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas respecto a la información que les afecte, se determinarán los datos y documentos integrantes de la central de información, los plazos y procedimientos de remisión, incluidos los telemáticos, así como la información que sea objeto de publicación para conocimiento general, y los plazos y el modo en que aquellos hayan de publicarse».

¹⁶⁸ Actualmente la remisión de la información será mensual, tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Puesto que la situación de crisis económica es profunda y con efectos a largo plazo, se contempla un período transitorio hasta el año 2020, tal como establece la Constitución Española. Durante este período se determina una senda de reducción de los desequilibrios presupuestarios hasta alcanzar los límites previstos en la ley, es decir, el equilibrio estructural y una deuda pública del 60 por cien del PIB.

La disposición transitoria de la Ley Orgánica 2/2012 también afecta a las Comunidades Autónomas. Así, hasta el año 2020, excepcionalmente,

Si como consecuencia de circunstancias económicas extraordinarias resultara necesario para garantizar la cobertura de los servicios públicos fundamentales, podrán concertarse operaciones de crédito por plazo superior a un año y no superior a diez, sin que resulten de aplicación las restricciones previstas en el apartado dos del artículo 14 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, relativas a:

«Que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión.

Que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses; no exceda del veinticinco por ciento de los ingresos de la Comunidad Autónoma».

Todas aquellas operaciones realizadas al amparo de esta previsión deben ser verificadas por las autoridades estatales que estudiarán la concurrencia de los requisitos afirmados.

La Ley 2/2012, en su disposición derogatoria única, deroga expresamente la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, así como el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, y cuantas disposiciones se opongan a lo previsto en la presente norma.

Posteriormente, el día 6 de octubre de 2012 se publicó la Orden Ministerial HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. De este modo, las Administraciones Públicas, aportarán telemáticamente o, excepcionalmente, mediante modelos normalizados, toda aquella información económico-financiera que sea necesaria.

Dicha orden determina el procedimiento, contenido y frecuencia de remisión de la información económico-financiera a suministrar por los sujetos integrados en su ámbito de aplicación, y define la información objeto de publicación

periódica para conocimiento general, los plazos para su publicación y el modo en que debe publicarse, todo ello en desarrollo de las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y con la finalidad de incrementar la aplicación del principio de transparencia, concretando las obligaciones legales de información de las Administraciones territoriales, y mejorar la calidad de la información al coordinarla, haciéndola más comparable y más fiable.

La orden detalla quiénes son los sujetos obligados, el procedimiento, preferentemente electrónico, por el que debe remitirse la información y se regulan las obligaciones de información, tanto periódicas como no periódicas, que resultan comunes a las Comunidades Autónomas y corporaciones locales. El capítulo IV desarrolla las obligaciones de suministro de información de las entidades locales, distinguiendo entre las obligaciones periódicas de información que tienen una frecuencia anual y trimestral, según los casos, y las obligaciones no periódicas de suministro de información, referidas a operaciones de endeudamiento.

Entre las obligaciones de información no periódicas, destacan las referidas al seguimiento de los planes de ajuste, en desarrollo de lo previsto en la disposición adicional primera de

la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el cual resulta prioritario para cumplir con los objetivos de consolidación fiscal.

Por lo tanto, finalmente el Estado introduce numerosos controles a las entidades locales en cuanto al suministro de información. BRUSCA ALIJARDE, I.¹⁶⁹ analiza el papel de los órganos de control externo en el control sobre la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y sus implicaciones en la actividad de control.

La introducción de esos controles puede redundar en un mayor y mejor conocimiento de la situación presupuestaria de las entidades locales, aunque la necesidad de aportar casi continuamente información incrementa considerablemente los gastos de gestión del ente público y se hace especialmente más compleja en época de restricciones presupuestarias como la actual, en la cual los gastos de personal están restringidos en la mayoría de las Administraciones Públicas.

Ante la envergadura de la reforma en la regulación realizada por la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria cabría esperar que se mantuviera durante un espacio de tiempo

¹⁶⁹ Cfr. BRUSCA ALIJARDE, I. «El control de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: un nuevo reto para los Órganos de Control Externo», *Auditoría Pública*, n.º 59, 2013, p. 77-86.

prudencial. Sin embargo, en septiembre del mismo año, sin haber pasado apenas cinco meses, la Ley Orgánica 2/2012 sufre numerosas reformas a través de la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, cuyas modificaciones esenciales pasamos a desarrollar a continuación.

4.6. LA LEY ORGÁNICA 4/2012, DE 28 DE SEPTIEMBRE, POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.

La Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera fue publicada en el Boletín Oficial del Estado de fecha 29 de septiembre y entró en vigor al día siguiente, el 30 de septiembre del año 2012.

Esta ley contiene un artículo único que contempla las modificaciones introducidas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, una disposición adicional y dos disposiciones finales.

Fruto de las exigencias de la instrumentación de las medidas de apoyo a la financiación de las Comunidades Autónomas y entidades locales puestas en funcionamiento por el Gobierno, tales como los anticipos de tesorería de los recursos del sistema de financiación, la denominada línea ICO-

Comunidades Autónomas o el plan de pago a proveedores, es por lo que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, a través de esta Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, puesto que la situación financiera del momento supone la obligación de dotar de mayor flexibilidad al límite temporal dispuesto para la aplicación de dichas medidas adicionales de financiación. Para ello, la ley incorpora una habilitación a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos para prorrogar estos plazos. También se introducen algunas modificaciones dirigidas a intensificar la disciplina fiscal y financiera de las Administraciones territoriales, ampliando sus obligaciones de información, especialmente sobre su situación de tesorería, y se refuerzan las garantías para atender sus vencimientos de deuda.

Asimismo, la Ley 4/2012 establece la posibilidad de prorrogar los plazos para acceder a los mecanismos extraordinarios de liquidez mediante acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y prevé como novedad que las Comunidades Autónomas que participen en los mecanismos extraordinarios de liquidez remitan al Ministerio de Hacienda información con una periodicidad mensual, en lugar de trimestral, así como determina la nueva información a remitir al Ministerio de Hacienda por las Administraciones autonómicas participantes en nuevos

mecanismos de apoyo a la liquidez, sobre la ejecución de sus planes de ajuste.

Por la materia que nos ocupa, tenemos que destacar que la Ley Orgánica 4/2012 modifica la disposición transitoria cuarta de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, relativa a la exclusión del ámbito de aplicación del apartado dos del artículo 8 de dicha ley, en concordancia con la posibilidad de prorrogar los mecanismos extraordinarios de liquidez a ejercicios posteriores al año 2012.

La novedad más importante de esta ley es que añade una nueva disposición adicional cuarta relativa al cumplimiento del pago de los vencimientos de la deuda financiera. De este modo, las Administraciones Públicas deben disponer de planes de tesorería que pongan de manifiesto su capacidad para atender el pago de los vencimientos de deudas financieras. Esta mayor información se complementa con el refuerzo de las garantías del pago de los vencimientos de deuda. Para ello se considera que una situación de riesgo de incumplimiento de dichos pagos atenta gravemente al interés general. Tal y como exponen FARFÁN PÉREZ, J. y VELASCO ZAPATA, A.¹⁷⁰: «*Obliga a las*

¹⁷⁰ Cfr. FARFÁN PÉREZ, J. y VELASCO ZAPATA, A. «Relevancia de la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y

Entidades Locales a elaborar Planes de Tesorería y establece la morosidad de la deuda financiera como medida de cumplimiento forzoso». Dicha situación de riesgo de incumplimiento del pago de los vencimientos de deuda financiera será apreciada por el Gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda.

4.7. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.

Consideramos conveniente incluir este último apartado para analizar la situación actual de la estabilidad presupuestaria tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, ya que la misma añade nuevos principios generales: la sostenibilidad financiera, la responsabilidad y lealtad institucional. Asimismo, se contemplan tres objetivos instrumentales: la estabilidad o déficit estructural, la regla de gasto y la regla de deuda pública.

Además, prevé tres tipos de medidas ante el incumplimiento: a) preventivas, b) correctivas y c) coercitivas. Asimismo, es necesario destacar las siguientes características en la situación actual: el aumento de la importancia de la

Sostenibilidad Financiera y contenidos esenciales de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera», *Revista Digital espUBLICO*, 2012, p.1-3.

transparencia, a través del presupuesto y los proyectos de presupuesto, la creación de un fondo de contingencia, y el refuerzo de la planificación presupuestaria, a través de los denominados ‘marcos presupuestarios a medio plazo’.

En esencia, se trata de que el objetivo de estabilidad presupuestaria deba quedar siempre garantizado, y en todo caso, con ocasión de la aprobación y ejecución de los presupuestos, y particularmente, cuando se apela al crédito.

La definición del concepto de estabilidad presupuestaria que incorpora la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (artículo 3) es la relativa a la situación de equilibrio o superávit estructural en que deben encontrarse las Administraciones Públicas y, según el SEC 95 y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, esta magnitud se identifica con la capacidad (superávit) o necesidad (déficit) de financiación de dicho sector de la contabilidad nacional y las corporaciones locales deben mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario.

Asimismo, se entiende por sostenibilidad financiera «... *la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública*».

En cuanto al concepto de déficit estructural viene referido al déficit ajustado del ciclo económico y neto de medidas excepcionales y temporales, coincidiendo, básicamente, con el concepto de necesidad de financiación.

La normativa presupuestaria incide en el concepto de déficit cero, como el endeudamiento que permita alcanzar el equilibrio presupuestario en términos de estabilidad, lo que implica endeudarse por una cuantía inferior al gasto por amortización, equiparando de este modo el capítulo nueve del presupuesto de gastos al capítulo nueve del presupuesto de ingresos.

Del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, se desprende que, con el ingreso derivado de la operación de crédito pretendida, los capítulos uno a siete del estado de ingresos financien los capítulos uno a siete del estado de gastos, lo que implica que los ingresos no financieros sean iguales a los gastos no financieros. Por lo tanto, cuando hablamos de equilibrio o déficit cero a nivel presupuestario, significa que la suma de los capítulos uno a siete del presupuesto de ingresos es igual a la suma de los capítulos uno a siete del presupuesto de gastos. No obstante, para la correcta aplicación de la estabilidad presupuestaria es necesario realizar unos ajustes en el saldo presupuestario no financiero a los criterios contenidos en la contabilidad nacional.

Otra de las cuestiones a las que es necesario atender en el marco de estabilidad presupuestaria actual es la relativa a los planes siguientes y su necesidad:

En primer lugar, tenemos el plan económico-financiero, que será imprescindible siempre y cuando la corporación local se encuentre en una situación de desequilibrio con el objetivo de cumplir el principio de estabilidad. Con la normativa actual, los planes económico-financieros tienen una duración de un año y el plan debe exponer las causas que justifiquen el déficit, así como el conjunto de medidas que corrijan el desequilibrio producido. La obligación de aprobar un plan económico-financiero corresponde al pleno de la corporación local, en el plazo de tres meses desde la aprobación, liquidación del presupuesto o aprobación de la cuenta general en situación de desequilibrio.

Y en segundo lugar, tenemos el plan de saneamiento financiero, que está destinado a recuperar la situación de ahorro neto positivo, o los límites del 75 por cien o 110 por cien de los ingresos corrientes liquidados, como condición para poder autorizar las operaciones de crédito que sean factibles de solicitar en el plazo máximo de cinco años. El objetivo del citado plan es que el ahorro neto sea cero o positivo, esto es, que se obtenga capacidad de financiación. La disposición adicional

décima octava de la Ley 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cambia la forma de calcular el ahorro neto y el volumen de endeudamiento. Así, el ahorro neto y el volumen de endeudamiento se calcula descontando, el efecto que sobre ambos pueda suponer el importe de los ingresos afectados. Se mantiene la exigencia de ahorro neto positivo y volumen de deuda por debajo del 75 por cien para poder concertar operaciones de crédito a largo plazo para inversiones.

Las entidades locales, que se endeuden por importe superior al gasto por amortización de capital previsto para el ejercicio, incurrirán en desequilibrio presupuestario, lo que implica la formulación de un plan económico-financiero, y cuando ese desequilibrio vaya acompañado además del ahorro neto negativo, o de un nivel superior al 110 por cien de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, será necesaria además la autorización de los órganos que ejercen la tutela financiera, debiendo aprobarse además del plan económico-financiero, un plan de saneamiento (para el caso en que se liquide con ahorro neto negativo), y un compromiso firme de reducción de la deuda (para el caso de superar el volumen máximo de endeudamiento). En estos casos, se suele optar por la presentación de un plan único que englobe el contenido mínimo de cada uno de ellos.

En aquellos municipios que necesiten presentar un plan económico- financiero a los cuales se refieren los artículos 111 y 135 del TRLRHL¹⁷¹, necesitarán de la aprobación definitiva y seguimiento por parte del órgano administrativo correspondiente. Dicho plan deberá ser remitido al órgano encargado de la tutela financiera para su aprobación, ya sea el Estado o la Comunidad Autónoma, el cual será responsable de su seguimiento para su cumplimiento. De los informes de seguimiento, o, en su caso, ante la falta de presentación del plan, se podrán adoptar las medidas coercitivas y de cumplimiento forzoso a que se refieren los artículos 25 y 26 de la ley orgánica¹⁷² (dichas medidas también se aplicarán en el caso de no aprobar el plan económico-financiero, o en el caso de que se incumpla el mismo). Estos municipios, en aquellos casos en los cuales incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública, requerirán autorización de todas las operaciones de endeudamiento a largo plazo.

El resto de municipios no encuadrados en el grupo anterior, requerirán, igualmente, de la aprobación por el pleno

¹⁷¹ Se trata de los siguientes municipios: a) los municipios que sean capitales de provincia, o de Comunidad Autónoma; b) los municipios que tengan población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes.

¹⁷² El artículo 25 hace referencia a las medidas coercitivas y el artículo 26 a las medidas de cumplimiento forzoso.

de la corporación local respectiva de los planes de equilibrio financiero correspondientes cuando se encuentren en situación de desequilibrio presupuestario o incumplan la regla de gasto, bastando la remisión de los mismos al órgano encargado de la tutela financiera.

El 15 de noviembre de 2013 se publicó en el Boletín Oficial del Estado, una nueva normativa relacionada con el tema que nos ocupa, la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, que tiene como finalidad fijar los medios para conseguir un eficaz control del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y la regla de gasto mediante la introducción de nuevos mecanismos de supervisión y transparencia en la políticas fiscales de las diferentes Administraciones Públicas.

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal vela por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público y el análisis de las previsiones económicas. Ejercerá sus funciones con respecto a todos los sujetos integrantes del sector público en los términos establecidos en el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad

Financiera¹⁷³. Dichos sujetos están obligados a facilitar la información económico-financiera que les sea requerida por dicha autoridad.

La Ley 6/2013, en los artículos 14 y siguientes, regula una serie de informes de especial interés que pasamos a enumerar: informe sobre las previsiones macroeconómicas; informe sobre la metodología para calcular las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, y la tasa de referencia de crecimiento; informe sobre el proyecto de programa de estabilidad; informes sobre el análisis de la ejecución presupuestaria, deuda pública y de la regla de gasto; informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de las Comunidades Autónomas; informe sobre los planes económicos-financieros y planes de reequilibrio de la Administración central y de las Comunidades Autónomas; informe de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas; informe sobre la aplicación de los mecanismos de corrección previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; informe sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hace referencia el artículo

¹⁷³ Entre los sujetos incluye a las corporaciones locales y al resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes.

11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

El incumplimiento grave o reiterado del deber de colaboración con la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal puede llevar aparejada la imposición de las medidas previstas en el artículo 20¹⁷⁴ de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, previa audiencia del sujeto incumplidor.

Posteriormente, el día 21 de diciembre de 2013, se publicaba la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, ley de especial trascendencia que viene a introducir importantes modificaciones a la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La misma fue tramitada por el procedimiento de urgencia.

Tal y como expresa su exposición de motivos:

«... esta reforma amplía el concepto de deuda pública para mejorar la protección de todos los acreedores. Estos nuevos

¹⁷⁴ El artículo 20 hace referencia a las medidas automáticas de corrección.

límites al endeudamiento público, como parte esencial del principio de sostenibilidad financiera, tienen su fundamento en el artículo 135 de la Constitución que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, actúa como límite a la autonomía financiera. No obstante, se siguen manteniendo algunas diferencias entre acreedores, pues la prioridad absoluta de pago de deuda pública que se prevé en el artículo 135.3 de la Constitución resulta aplicable, en sentido estricto, únicamente a la deuda financiera».

En efecto, la Ley Orgánica 9/2013, amplía el concepto de sostenibilidad financiera incluyendo también el control de la deuda comercial. Asimismo, permite a aquellas entidades locales que estén saneadas, dentro del concepto de estabilidad presupuestaria, invertir parte del superávit que presenten, siempre que se cumplan una serie de condiciones, entre las que destacamos, las siguientes: que no superen los límites de autorización de endeudamiento establecidos en el TRLRHL; que presenten, en el ejercicio anterior, superávit, en términos de contabilidad nacional; que presenten remanente de tesorería positivo.

La ley amplía el plazo de duración de los planes económico-financieros, de modo que pueden comprender el año en curso y el siguiente.

Otra de las novedades de la citada ley es que introduce el período medio de pago como expresión del volumen de la deuda comercial, tendente a su reducción con un sistema de medidas estructural, progresivo y automático. Dicho período medio de pago debe hacerse público y será encargado de su seguimiento tanto el interventor de la entidad local como el Ministerio de Hacienda.

Del mismo modo, se establecen medidas de reducción de gasto o incremento de ingresos con el fin de reducir el período medio de pago para aquellas entidades locales que superen el plazo legal de pago en más de 60 días. También se podrá retener la participación en los tributos del Estado para satisfacer las obligaciones pendientes de pago, para las entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del TRLRHL.

El Ministerio de Hacienda, durante la presentación de la norma, la justificaba por la necesidad de mantener una adecuada sostenibilidad financiera y, para ello, es imprescindible el control de la deuda, pues un incremento desmedido de la misma supone serias dificultades al cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera y con ello, dificulta la capacidad para la asunción de compromisos de gastos, tanto en el presente como en el futuro.

Por lo tanto, tras las últimas modificaciones realizadas, las entidades locales han perdido prácticamente la autonomía en lo relativo a las operaciones de endeudamiento que pueden realizar, pues en la práctica, están intervenidas y no es posible utilizar el recurso al endeudamiento en los términos clásicos, lo cual suponemos se resolverá cuando mejore la situación económica actual. Por ello, la estabilidad presupuestaria se ha consagrado como la piedra angular del presupuesto local.

Estamos de acuerdo con las afirmaciones realizadas por VALLÉS GIMÉNEZ, J., PASCUAL ARZOZ, P. y CABASÉS HITA, F.¹⁷⁵ en 2003 y plenamente vigentes hoy en día, cuando afirman que:

«el nuevo marco de estabilidad presupuestaria, cuyo alcance e impacto efectivo aún se desconoce, obligará a los Ayuntamientos, o bien a limitar su esfuerzo inversor (relación positiva entre deuda e inversión), o bien a incrementar su presión fiscal (relación positiva entre deuda y tributos recaudados), o bien a reducir los recursos asignados a otros capítulos presupuestarios, pero también es cierto que probablemente incentive mejoras en la gestión y provoque una

¹⁷⁵ Cfr. VALLÉS GIMÉNEZ, J.; PASCUAL ARZOZ, P. y CABASÉS HITA, F. Endeudamiento local y restricciones institucionales. De la Ley Reguladora de las Haciendas Locales a la Estabilidad Presupuestaria, Instituto de Estudios Fiscales, Documento n.º 3, 2003, p. 1-44.

asignación más eficientemente de los recursos, o quizás, y muy posiblemente, provoque una combinación de todos estos resultados».

En cualquier caso, la situación de inseguridad jurídica en la cual se desarrolla la actividad pública en los temas referidos a las condiciones y cumplimiento de esta materia, con las continuas modificaciones en aspectos de gran trascendencia, deberían ser fruto de reflexión por el legislador.

La exposición de la normativa correspondiente al endeudamiento y a la estabilidad presupuestaria ha puesto de manifiesto la delicada situación financiera de las entidades públicas y por consiguiente, también de las entidades locales. Por tanto, consideramos de interés plantear soluciones alternativas y a ello nos dedicaremos a lo largo del último capítulo.

4.8.- ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y AUTONOMÍA LOCAL.

La reforma del artículo 135 de la Constitución Española, a la que ya hemos hecho alusión en esta obra, con fecha de entrada en vigor el 27 de septiembre de 2011, ha elevado a rango constitucional el principio de estabilidad presupuestaria y ha determinado la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera,

consagrando la aplicación, hasta sus últimas consecuencias, del principio de estabilidad presupuestaria en nuestro ordenamiento como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el que se concretó la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, y que supuso la introducción del euro.

Con ocasión de la crisis económica apareció un nuevo concepto en nuestras vidas como era el de la disciplina presupuestaria europea –contenida en normas de derecho originario en el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en el protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo– exigida por las instituciones europeas a los Estados miembros, en especial y en aquellos instantes a España y, muy singularmente, a las entidades locales como elementos de la organización territorial del Estado español.

La existencia de recursos suficientes para las entidades locales es uno de los pilares fundamentales sobre los que se asienta la autonomía local.

El artículo 137 de la Constitución Española reconoce a las entidades locales –provincias y municipios– *“autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”*, al tiempo que establece de modo expreso que todas las Haciendas locales deben disponer de suficiencia de medios con el objetivo de hacer posible y efectiva dicha gestión.

Esta garantía de suficiencia de medios aparece establecida en el artículo 142 de la Constitución Española, precepto básico en la

configuración constitucional de las Haciendas locales, que establece:

“Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirán, fundamentalmente, de tributos propios y de participación de los del Estado y de las comunidades autónomas”.

Hoy en día no hay nadie que cuestione que la efectividad de la autonomía local está indisolublemente unida a la dotación de suficientes medios o recursos económicos¹⁷⁶.

Del mismo modo la mayoría de la doctrina ha visto la suficiencia financiera como elemento integrante de la garantía constitucional de esa autonomía Local¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Cfr. entre otros, ENTRENA CUESTA, R., «Comentario al artículo 142 CE (LA LEY 2500/1978)», en Comentarios a la Constitución, Garrido Falla, F. (dir.), 3ª edición, Civitas, Madrid, 2001, p. 246.

¹⁷⁷ Cfr. LEGUINA VILLA, J., «Gobierno Municipal y Estado autonómico», en Escritos sobre autonomías territoriales, Tecnos, Madrid, 1984, p. 273-274. Sin ánimo de ser exhaustivo véase, además, ALONSO MAS, M. J., «La protección de la autonomía local frente a normas con valor de ley», en Nuevas perspectivas del régimen local, (Baño León/Climent Barberá, Coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p. 892-893; ARAGONÉS BELTRÁN, E., «La interpretación judicial de la autonomía local en materia tributaria», en La autonomía local análisis jurisprudencial, Diputación de Barcelona/Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 1998, p. 118; BLASCO DÍAZ, J. L., Ordenanza municipal y ley, Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 212; GARCÍA ROCA,

La propia doctrina ha destacado que dentro del ámbito constitucionalmente protegido por la autonomía local cabe distinguir tres contenidos fundamentales¹⁷⁸.

De este modo debiera distinguirse un contenido subjetivo u organizativo de la autonomía local: la existencia de entidades locales territoriales, un contenido objetivo o funcional, referido a la gestión de los intereses de la comunidad local y un contenido institucional, relacionado con el ejercicio bajo la propia responsabilidad de las competencias locales.

Ese marco institucional de la autonomía local sirve de fundamento para proyectar la asignación de potestades propias

J., «El concepto actual de autonomía local según el Bloque de la Constitucionalidad», *REALA*, n.º 282, 2000, p. 67; GONZÁLEZ SANCHEZ, M., «Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las Corporaciones Locales según la Constitución Española», *REALA*, n.º 229, 1986, p. 103; RAMALLO MASSANET, J./Zornoza Pérez, J., «Autonomía y suficiencia en la financiación de las Corporaciones Locales» *REALA*, n.º 259, 1993, p. 500-501; SÁNCHEZ PEDROCHE, A., «La financiación de las Provincias», *Revista de Hacienda Local*, XXX/88, 2000, p. 77-79.

¹⁷⁸ Cfr. FANLÓ LORAS, A., *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Político Constitucionales, Madrid, 1990, p. 263-326.

a las entidades locales, sin las cuales esa autorresponsabilidad sería puramente ilusoria¹⁷⁹.

Cabría concluir que nuestra Constitución consagra el principio de suficiencia financiera como cauce para el ejercicio necesario de las competencias encomendadas, formando parte, de manera implícita, del contenido de la autonomía local.

El Tribunal Constitucional ha venido afirmando, de manera rotunda, la conexión inherente que media entre la suficiencia financiera y la autonomía, al afirmar que aquélla constituye el «*presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los artículos 137, 140 y 141 CE* ¹⁸⁰», que resulta un «*complemento inexcusable de la autonomía financiera*¹⁸¹» o, sencillamente, que sin tal suficiencia la autonomía deviene imposible¹⁸².

¹⁷⁹ Cfr. MEDINA GUERRERO, R, «La garantía constitucional de la suficiencia financiera de los Entes Locales», Cuadernos de Derecho Local, 2003, p. 38-57.

¹⁸⁰ Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional 233/1999, de 16 de diciembre, Fundamento Jurídico 4º.

¹⁸¹ Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional 87/1993, de 11 de marzo, Fundamento Jurídico 3º.

¹⁸² Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional 233/1999, de 16 de diciembre, Fundamento Jurídico 37º.

En este mismo sentido dispone el Tribunal Constitucional que *«La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas (...); es decir, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido en los artículos 137 y 141 (...).»*¹⁸³.

Este expreso respaldo a la proclamación del principio es característico de nuestro entorno y refuerza la conceptualización de la autonomía Local. De esta suerte, ninguna duda puede quedar de que municipios y provincias, como sienta el Tribunal Constitucional, *«(...) tienen garantizada constitucionalmente la suficiencia financiera»*¹⁸⁴.

La necesidad de disponer de recursos para el cabal entendimiento de la autonomía local se ha normativizado a nivel constitucional, de manera que no es una afirmación meramente jurisprudencial, aunque el pronunciamiento lo sea por el Tribunal Constitucional, sino que la misma se ha recogido en un precepto fundamental de nuestro ordenamiento jurídico constitucional, como recoge el artículo 142 del texto fundamental.

¹⁸³ Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional 104/2000, de 13 de abril, Fundamento Jurídico 4º.

¹⁸⁴ Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional 237/1992, de 15 de diciembre, Fundamento Jurídico 6º.

Pese a esta afirmación sobre la entidad del principio de suficiencia financiera y su asociación con el propio concepto de autonomía local, en la medida en que la autonomía financiera local tiene un alcance ciertamente restringido en la esfera de los ingresos o recursos públicos, donde la regla fundamental que estructura el sistema de financiación local es, como se ha dicho, el principio de suficiencia, es la vertiente del gasto público el ámbito en el que se concreta el verdadero reducto, el elemento esencial de la autonomía financiera local¹⁸⁵.

Quizás esta afirmación requiera una mayor profundización para identificar el sentido propio pretendido al alcance de la autonomía financiera local. Es este sentido, el carácter restringido de la autonomía local en relación con sus ingresos es de trascendencia, por el escaso margen de maniobra de las entidades locales, en la medida en que su planificación se debe circunscribir, exclusivamente, al marco regulador ofrecido por el Estado a través del sistema de ingresos diseñado por el Real Decreto Legislativo 2/2004 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, producto del título competencial que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de planificación de la actividad económica general y la regulación exclusiva estatal de los tributos, ex artículos 31, 133 y 149 de la Constitución Española.

¹⁸⁵ Cfr. LOZANO SERRANO, C., "La Hacienda municipal en la Constitución", en Hacienda Pública Española, n.º 60, 1979, p. 115-147.

Habrá que analizar, en consecuencia, si esa afirmaci3n puede ser discutible en respeto a la autonomía local. Esto es, si podemos encontrar mecanismos que permitan identificar una manifestaci3n propia de identidad local en la vertiente de los ingresos para adecuar sus pretensiones en respeto a la autonomía local dentro del encaje marco ofrecido por dichas disposiciones.

La estabilidad presupuestaria definida, en esencia, por la comparaci3n entre ingresos y gastos reales, tal como hemos explicado en profundidad en este capítulo, opera como presupuesto limitativo de la autonomía local, tanto en la vertiente del gasto, que se habrá de acomodar a sus designios, como en la vertiente del ingreso, especialmente significativa esa afirmaci3n si consideramos los estrictos términos en los que se plantea su definici3n.

Es decir, en la medida en que la estabilidad presupuestaria pretende que los ingresos no financieros sean superiores a los gastos no financieros, en realidad plantea la necesidad de obviar el endeudamiento local para garantizar dicho estándar.

En términos de presupuestario local, desde la clasificaci3n econ3mica del gasto los ingresos por los capítulos 1 a 7 deben ser mayores que los gastos por los capítulos 1 a 7. Es decir, no se puede financiar con préstamos, capítulo 9 de ingresos, gasto no financiero de los capítulos 1 a 7, sin que por ello no quede afectado el principio de estabilidad presupuestaria.

Esta afirmación no puede ser considerada como mecanismo de tutela o control por parte del Estado. La regulación que haga el legislador estatal del principio de estabilidad presupuestaria constituirá, por tanto, un límite a la autonomía financiera local en su vertiente presupuestaria, pero ello no puede implicar en ningún caso que el Estado pueda intervenir de modo directo en la adopción de las decisiones presupuestarias anuales por parte de cada corporación local.¹⁸⁶

No se discute, en ningún caso, la competencia estatal para establecer medidas tendentes al saneamiento financiero y a la contención del déficit en el ámbito de las Haciendas locales, como ha venido resaltando el Tribunal Constitucional¹⁸⁷.

¹⁸⁶ En la medida en que ya se ha superado “*el principio de tutela estatal que caracterizó la etapa preconstitucional en la cual la aprobación de cada presupuesto local dependía, en última instancia, de la Administración financiera estatal*”, como afirma SOLER ROCH, M.^a T., “Estabilidad presupuestaria y Haciendas locales”, en *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, n.º 2, 2001, p. 53-74, p. 55.

¹⁸⁷ Vid. STC 179/1985, de 19 de diciembre. Por su importancia la sentencia 237/1992, de 15 de diciembre, en la que el Tribunal Constitucional llegó a plantearse el carácter absoluto de la autonomía local en la adopción de decisiones presupuestarias, al afirmar que “*esa libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva, el presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto*”.

Recogemos la opinión del Tribunal Constitucional en particular:

“[...] la política presupuestaria forma parte esencial de la política económica general, cuya ordenación, a su vez, está atribuida al Estado por la Constitución (art. 149.1.13 CE). Es asimismo obvio que esta competencia estatal es susceptible de proyectarse sobre todos los presupuestos del sector público, estatal, autonómico y local.

Ello determina la plena aplicabilidad de los arts. 3.2 y 19 de la Ley 18/2001 a los entes locales, toda vez que con dicha aplicabilidad no se quebrantan ni su autonomía política ni su autonomía financiera.

No se quebranta su autonomía política porque dichos preceptos no ponen en cuestión el establecimiento de las políticas locales de los diversos entes, de acuerdo con lo que haya establecido en cada caso el legislador estatal o autonómico competente, sino que tan solo fijan el marco presupuestario en el que han de ejercerse dichas políticas.

En suma, el derecho a intervenir de los entes locales en los asuntos que les atañen (STC 214/1989, FJ 1) no se pone en cuestión por el hecho de que se someta a las previsiones constitucionales, entre las que figura el establecimiento por el Estado de la ordenación, ex art. 149.1.13 CE, de los presupuestos de dichos entes.

Por tanto, con tal límite, los entes locales pueden intervenir a través de sus propios órganos en los diferentes ámbitos materiales con el alcance que las leyes estatales o autonómicas hayan establecido (STC 214/1989, FJ 3), lo que reconoce el art. 19.2 de la Ley 18/2001, al

prever que los entes locales ‘en el ámbito de sus competencias, ajustarán sus presupuestos al objetivo de estabilidad’”¹⁸⁸.

La cuestión estriba en determinar en qué medida el alcance de las exigencias del principio de estabilidad presupuestaria producen una transgresión aceptable sobre la autonomía local y cómo se debe evidenciar que tal manifestación no por ello condena a la entidad local a someterse al control estatal de modo que su actividad resulte absolutamente determinada por el Estado.

Es decir, las exigencias del principio descrito deben estudiarse desde dos puntos de vista.

Analizando, en primer lugar, las consecuencias establecidas para el caso de que no pueda alcanzarse el principio de estabilidad presupuestaria.

En segundo lugar, buscando alternativas que, en respeto al principio legítimo de estabilidad presupuestaria, elevado a principio constitucional en el artículo 135 de la Constitución, puedan ilustrarnos del modo en que una entidad local pueda contribuir a cumplir los fines a los que está llamada constitucionalmente, se puedan presentar frente al endeudamiento local.

¹⁸⁸ Cfr. Sentencia 134/2011, de 20 de julio de 2011, FJ 14.º a)

A esta última cuestión dedicaremos el último capítulo de nuestra obra, ofreciendo distintas visiones que desde un punto de vista teórico – práctico se pueden realizar en el mundo local.

Sin embargo, en relación con la primera de las cuestiones, la legislación actual no hace ninguna previsión expresa respecto del sujeto que debe velar por el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria. Sí que se hace mención en el artículo 10.2 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, a que el Gobierno debe velar por la aplicación de los principios contenidos en la Ley, eso sí, *“respetando en todo caso el principio de autonomía financiera de las comunidades autónomas y corporaciones locales”*.

Lo que no se precisa es la naturaleza de tal control, si este será un control político, económico, puramente jurídico, o de otro orden.

Me gustaría aprovechar en este punto para ensalzar la figura del cuerpo al que pertenezco que como funcionario de la Administración local con habilitación nacional está llamado, entre otras muchísimas funciones, a ejercer de garante del respeto al principio de estabilidad presupuestaria, anudando el necesario control con los datos y referencias, así como pretensiones que proceden del Ayuntamiento correspondiente.

La LOEPSF exige llevar a cabo seguimientos, concretados en los cuatro informes anuales y otros cuatro trimestrales que se deben realizar conforme a la Orden

HAP/2105/2012, de 1 de octubre, de desarrollo de las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley¹⁸⁹.

En muchos casos, los informes debe realizarlos el interventor, como hemos visto, pero en otros supuestos no queda claro quién debe elaborarlos, y ello puede provocar problemas cuando los datos que se solicitan no son puramente técnicos, ya que en caso de no suministrar la información requerida o hacerlo de forma incorrecta no se establece quién será el responsable. El incumplimiento de las obligaciones de remisión de información recogidas en la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, puede dar lugar a la adopción de las medidas automáticas de corrección previstas en el artículo 20 LOEPSF.

Por otra parte, en el caso de que una entidad local venga obligada a realizar un plan económico-financiero por causa de incumplimiento de la disciplina presupuestaria, este deberá remitirse al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su aprobación, directamente por la corporación local o, en su caso, por la comunidad autónoma que ejerza la tutela financiera (artículo 23.4 LOEPSF y artículo 9.2 de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre).

El Ministerio de Hacienda o, en su caso, la Comunidad Autónoma que ejerza la tutela financiera, elaborará semestralmente informes de seguimiento de las medidas

¹⁸⁹ Vid. Informes exigido de acuerdo con los artículos 15 y 16, respectivamente, de la Orden HAP/2105/2012.

contenidas en los planes económico-financieros de las provincias y de los municipios que sean capital de provincia o de comunidad autónoma, o que tengan una población de derecho igual o superior a 75. 000 habitantes.

Si en estos informes se verifica “que no se ha dado cumplimiento a las medidas incluidas en el plan y ello motivara el incumplimiento del objetivo de estabilidad, se aplicarán las medidas coercitivas previstas en el artículo 25” (artículo 24.4 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera).

En el caso de que estas últimas medidas se incumplan, ello puede acabar suponiendo la disolución de la corporación local incumplidora (artículo 26.3 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera).

No puede quedar duda alguna de que el Estado debe asumir una responsabilidad fundamental, puesto que es al Estado a quien corresponde no solo la determinación del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 157.3 de la Constitución, sino también el modelo específico de las Entidades Locales, a través de los títulos competenciales que se infieren del artículo 149.1.14, donde se resalta la competencia exclusiva del Estado en materia de Hacienda general, afirmación que se ha confirmado por el Tribunal Constitucional¹⁹⁰.

¹⁹⁰ Cfr. Sentencias del Tribunal Constitucional, 179/1985, de 19 de diciembre, Fundamento Jurídico 1º, 13/1992, de 6 de febrero,

Sea el responsable principal el que fuere, lo que sí deduce el Tribunal Constitucional es que el reparto de los fondos entre las distintas Entidades Locales habrá de efectuarse «(...) conforme a criterios objetivos y razonables, pues en caso contrario podrían resultar vulnerados los principios constitucionales de igualdad e interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos»¹⁹¹.

Y es más, aunque pudiera parecer insólito si esta afirmación se presenta en la gran mayoría de los Ayuntamientos, no se impide, en modo alguno, que los recursos de las entidades locales «(...) superen la cifra precisa para cubrir las necesidades del municipio o, dicho de otro modo, no se oponen a que exista superávit presupuestario»¹⁹².

La manifestación expuesta debe acompañarse de otra afirmación fundamental que viene implícita, entendemos, en el propio concepto de autonomía local. Esto es, no puede comprenderse una estructura local en la cual se haga descansar la parte fundamental de programación presupuestaria y ejecución de su política activa sobre la base de las asignaciones que vía transferencia procedan del Estado. No existe

Fundamento Jurídico 6º, 233/1999, de 16 de diciembre, Fundamento Jurídico 4º.

¹⁹¹ Ibídem

¹⁹² Ibídem

participación alguna del concepto autonomía local en esa mecánica pasiva de ser mero receptor de fondos estatales¹⁹³.

Es necesario percibir a la entidad local como un auténtico agente que proyecta de cara a la ciudadanía servicios y que se responsabiliza financieramente de trasladar los costes de estos servicios a sus ciudadanos a través de los mecanismos que se le ofrecen ¹⁹⁴.

No puede olvidarse, en este contexto, el papel de las Comunidades Autónomas, no solo procedente de la atribución constitucional, dada su competencia de desarrollo y ejecución de las bases del artículo 149.1.18, sino también de los títulos asumidos por los Estatutos de Autonomía, que, en muchos de los casos, les encomiendan una participación extraordinariamente relevante desde la perspectiva financiera.

¹⁹³ Cfr. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. F., "El principio de suficiencia financiera en el contexto de crisis económica de los ayuntamientos". *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, n.º 14, 2012, p. 1669-1680.

¹⁹⁴ En este sentido podemos recordar lo manifestado por FELIP TORRENT, V., RONCERO RICHARTE, M.L., y MARTÍNEZ GARCÍA, O., en «Un ejemplo de la falta de autonomía local y suficiencia financiera de las entidades locales. Problemática de las subvenciones finalistas», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 3, Sección Actualidad, Quincena del 15 al 29 Feb. 2012, Ref. 308/2012, p. 308, tomo 1, Editorial LA LEY.

Se detalla, en ese contexto, la necesaria participación de las entidades locales en los tributos de las Comunidades Autónomas, que, como ya hemos repetido, recoge el propio artículo 142 de la Constitución Española.

Quisiera insistir en lo manifestado por la doctrina al identificar el papel de las Comunidades Autónomas, que, aún siendo llamadas constitucionalmente a ocupar ese papel de responsables de llevar a la práctica el principio de suficiencia financiera, han abandonado esa obligación fundamental amparándose en la carencia de títulos competenciales precisos¹⁹⁵.

La participación de las entidades locales en los Tributos de las Comunidades Autónomas no ha contado con un compromiso respaldado de forma suficiente quedando las entidades locales a la expectativa de su desarrollo¹⁹⁶.

Merece la pena detenerse en otra importante problemática que se sucede en la realidad vinculada al

¹⁹⁵ Cfr. SANCHEZ GONZÁLEZ, J.F., “Aproximación al estudio del gobierno y la administración local desde una perspectiva comparada”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, n.º 2, 2014, p. 131-145.

¹⁹⁶ Cfr. SOSA WAGNER, F., *Manual de Derecho Local*, Aranzadi, Navarra, 2000, p. 239. También en, SUÁREZ PANDIELLO, J., «El futuro de la financiación local en el contexto del Estado de las Autonomías», *Hacienda Pública Española. Monografía* 2001, p. 366.

ámbito económico municipal. Esta problemática es la relativa al funcionamiento de las subvenciones finalistas de las que es destinatario el municipio.

Se trata de recursos económicos procedentes de otras Administraciones Públicas, relacionando a múltiples administraciones que intervienen en el proceso, utilizando como destinatario final en la ejecución de estas subvenciones al municipio.

Con estas subvenciones se trata de plantear alternativas de financiación a proyectos que son pseudo - compartidos por varias Administraciones Públicas en los cuales el Ayuntamiento se enreda con el pernicioso lazo de la Administración concedente, con quien colabora en un porcentaje determinado para la correcta ejecución de dicho proyecto, abandonando la prestación de servicios específicamente municipales que quedan desatendidos, postergados en el tiempo, sin saber cuál será la forma en que se deberá afrontar su prestación.

La gestión de los fondos concedidos a través de subvenciones encubiertas genera, de nuevo, costes adicionales no contemplados en absoluto y supone un abandono a las preocupaciones que sí son obligatorias para los Ayuntamientos.

No conviene descuidar, tampoco, que en múltiples ocasiones se coloca al borde del cumplimiento de los principios constitucionales de pleno sometimiento a la ley y al derecho al propio Ayuntamiento, a fin de justificar de una o

de otra manera el destino de estas subvenciones y verificar su correcta ejecución.

CAPÍTULO 5.

ALTERNATIVAS AL ENDEUDAMIENTO LOCAL.

CAPÍTULO 5. ALTERNATIVAS AL ENDEUDAMIENTO LOCAL.

5.1. INTRODUCCIÓN.

La crisis económica ha desolado la economía en nuestro país, siendo especialmente dura con los Ayuntamientos, los cuales, en la mayoría de los casos, han agotado sus reservas y han incrementado su deuda comercial, tal y como hemos podido comprobar en capítulos precedentes. Además, el recurso al crédito bancario, hoy en día resulta, en muchas ocasiones, inaccesible, por parte de los bancos, lo cual dificulta todavía más la situación económica local.

Por este motivo, el estudio de la generación de nuevas fuentes de ingresos o de reducción de gastos para las entidades locales, se hace imprescindible para aumentar la financiación. Se trata de imponer medidas, en muchos casos, difíciles y extraordinarias, que posibiliten a las entidades locales salir de la situación de desequilibrio financiero generalizada posibilitando, gradualmente, su retorno a situaciones de equilibrio, hacia una normalidad con el deseable saneamiento municipal. Por ello, numerosos autores se han pronunciado también en este sentido,

pues tenemos que adoptar una serie de medidas, de alternativas, que permitan una reducción del estado de gastos con la mínima incidencia en la cantidad y calidad de los servicios, tal y como han puesto de manifiesto, entre otros, ÁLVAREZ MARTÍN, J.A., CANTOS SALA, S. o GALLEGO ALCALÁ, J.M.¹⁹⁷.

Vistas las restricciones señaladas por las leyes de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con el SEC-95, surgen algunas alternativas al endeudamiento, analizadas por SAURA QUILES, J.J.¹⁹⁸. Estas alternativas pueden consistir en el aumento de ingresos - mediante un incremento de la presión fiscal, por ejemplo -, en la reducción de gastos - mediante la disminución de los gastos de personal o los de bienes corrientes y servicios -

¹⁹⁷ Vid. ÁLVAREZ MARTÍN, J.A. «El descontrol de los fondos públicos. Qué hacer», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 4, 2012, p. 417-433. CANTOS SALA, S. «Medidas anticrisis en la Administración local: eficiencia y reinversión; reto y oportunidad», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 23-24, 2011, p. 2781-2791. GALLEGO ALCALÁ, J.D. «Propuestas para una gestión financiera eficaz de las Administraciones locales», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 10, 2012, p. 1208-1227.

¹⁹⁸ Algunas de las alternativas que se proponen han sido tratadas, entre otros, por: SAURA QUILES, J.J. «Problemas prácticos (y algunas soluciones) para el endeudamiento local», *Presupuesto y Gasto Público* n.º 73, 2013, p. 179-195.

o en otras ocasiones se trata de partidas que aumentan el presupuesto de gastos, pero no el de endeudamiento - como las operaciones de *leasing*, *renting* o *confirming*, por citar algunas de ellos - sin que, en ningún momento, consideremos que se trata de una lista cerrada, puesto que pueden existir otras opciones. Sin embargo, en el presente trabajo, hemos optado por incorporar aquellas alternativas que pueden ser consideradas en la situación actual en la que se encuentran las entidades locales y relacionadas con las limitaciones al endeudamiento vigentes. Las alternativas analizadas, de las cuales destacamos las reseñadas por VALLECILLO MORENO, F.¹⁹⁹, son las siguientes:

Alternativa 1: Incremento de la presión fiscal.

Alternativa 2: Eliminar determinados servicios.

Alternativa 3: Sociedades mercantiles.

Alternativa 4: Sociedad operadora que preste el servicio.

Alternativa 5: Concesión de obra y servicio.

Alternativa 6: El arrendamiento. *Leasing*, *renting* y *confirming*.

Alternativa 7: *Factoring*.

Alternativa 8: Titulización.

Alternativa 9: La solución digital.

¹⁹⁹ Cfr. VALLECILLO MORENO, F. «Ahorro y estabilidad. Nueva visión de un Presupuesto Municipal», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 3, 2005, p.379.

Alternativa 10: Legalización de infracciones urbanísticas.

Alternativa 11: La contratación público-privada. El *project finance*.

Alternativa 12: Reducción de la facturación de los contratos.

Alternativa 13: Medidas en relación al personal.

Alternativa 14: Mancomunidades, áreas metropolitanas y consorcios.

Veamos detenidamente cada una de ellas.

5.2. ALTERNATIVA 1: INCREMENTO DE LA PRESIÓN FISCAL.

La presión fiscal es el indicador que mide la participación de los ingresos fiscales de todas las Administraciones Públicas sobre el Producto Interior Bruto (PIB). Se define como la relación entre los ingresos tributarios locales de un país, incluidas las cotizaciones a la Seguridad Social, y el Producto Interior Bruto del mismo.

España fue el país de la Unión Europea donde más aumentó la presión fiscal en 2010, puesto que pasó del 30,7 por cien el año anterior al 31,9 por cien del Producto Interior Bruto,

según uno de los informes anuales que emite la Oficina Estadística Europea.

En el siguiente cuadro podemos observar la evolución de la presión fiscal en España y podemos destacar que la misma iba aumentando hasta el año 2007, año a partir del cual los ingresos fiscales en porcentaje del Producto Interior Bruto, comienzan a descender, con el inicio de la crisis, experimentando a partir del año 2010 un nuevo aumento de dicha presión fiscal.

CUADRO 23.- Evolución de la presión fiscal en España. Años 2004-2018.

| AÑOS | INGRESOS FISCALES EN % DEL PIB |
|-------------|---------------------------------------|
| 2004 | 34,5 |
| 2005 | 35,6 |
| 2006 | 36,4 |
| 2007 | 37,1 |
| 2008 | 33,0 |
| 2009 | 30,7 |
| 2010 | 31,9 |
| 2011 | 32,2 |
| 2012 | 32,9 |
| 2013 | 34,0 |
| 2014 | 34,6 |

| | |
|------|------|
| 2015 | 34,5 |
| 2016 | 34,2 |
| 2017 | 34,4 |
| 2018 | 35,4 |

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

La elevación de la presión fiscal se presenta como la fórmula más cómoda, ya que implica directamente un incremento en los ingresos corrientes locales, siempre que su aprobación se produjere antes de la entrada en vigor del devengo impositivo (esto es, se debe prever la oportuna publicación definitiva y entrada en vigor de la modificación de la ordenanza fiscal correspondiente, normalmente antes del día 1 de enero del año en cuestión, fecha de inicio del devengo de los impuestos locales, con carácter general, tal y como dispone el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales). Ahora bien, esta solución no siempre es deseable políticamente, ya que se trata de una medida *'impopular'*, además de las consecuencias económicas que puede acarrear.

Sin embargo, los datos comparados en relación con la presión fiscal en el contexto de la Unión Europea revelan datos que permiten caracterizar a España por estar en los que ejercen una carga menos significativa en términos absolutos.

CUADRO 23.bis Comparativa presión fiscal. Año 2018.

| ESTADO | INGRESOS FISCALES EN % DEL PIB |
|---------------|---------------------------------------|
| España | 35,2 |
| Alemania | 41,3 |
| Reino Unido | 34,9 |
| Francia | 48,2 |
| Italia | 41,8 |
| Portugal | 37,0 |

Fuente: elaboración propia.

EVOLUCIÓN DEL INGRESO LOCAL

| Ingreso público local %/PIB | 2008 | 2015 | 2015/08 |
|--------------------------------|------------|------------|-------------|
| Unión Europea | 11,1 | 11,1 | 0,0% |
| Eurozona | 9,8 | 10,0 | 2,0% |
| Bélgica | 7,1 | 7,2 | 1,4% |
| Alemania | 7,6 | 7,9 | 3,9% |
| España | 6,0 | 6,5 | 8,3% |
| Austria | 8,0 | 8,6 | 7,5% |

Fuente: Eurostat y elaboración propia

Aunque se ha incrementado, como se puede ver, está aún lejos de otros Estados de la Unión Europea que tienen similares dimensiones.

A este inconveniente, en el ámbito local, se une la modificación del Impuesto sobre Actividades Económicas desde 2003, que ha sido determinante de la elevación por la mayoría de los Ayuntamientos de los tipos impositivos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles para paliar la pérdida de recaudación (a pesar de la compensación estatal de las pérdidas derivadas del Impuesto sobre Actividades Económicas). Así pues, tras esta subida impositiva en 2003 y 2004, parece difícil que las

entidades locales quieran, políticamente, una mayor presión fiscal.

Si atendemos al cuadro impositivo municipal, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles es un impuesto obligatorio y es la principal fuente de ingresos para los Ayuntamientos y además, el recurso más estable. Se trata de un tributo de gestión compartida ente la Administración local y la Administración central, ya que su objeto es de interés para ambas Administraciones. El Real Decreto 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, del Gobierno central, obligaba a las entidades locales a actualizar el Impuesto sobre Bienes Inmuebles - con carácter excepcional y transitorio, para los años 2012 y 2013 - , estableciendo una escala de subida en función de la última actualización de los valores catastrales y disponiendo que el aumento sería del *«10 por cien para los municipios que fueran objeto de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general para bienes inmuebles urbanos como consecuencia de una ponencia de valores total aprobada con anterioridad al año 2002»*. El incremento, en ningún caso, podría dar como resultado un tipo superior al 1,10 por cien, que es el máximo establecido en el artículo 72 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

El incremento de los tipos de gravamen en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles se enmarca en el conjunto de medidas adoptadas para lograr la consolidación fiscal en todas las Administraciones Públicas, y conseguir que las Administraciones locales se sitúen en posiciones de estabilidad presupuestaria.

Esta previsible subida de los ingresos por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles como consecuencia de las modificaciones normativas mencionadas pretende, en parte, compensar la caída de los ingresos del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, que han descendido un 11,7 por cien por la falta de actividad en el sector inmobiliario²⁰⁰.

La situación económica de las entidades locales podría haber sido mejor si la crisis económica hubiera incidido en menor medida en el presupuesto local. Sin embargo, en los años anteriores a la crisis económica, la tendencia general de las entidades locales ha sido la de bajar los tipos impositivos o incluso eliminar tributos - pues aun así aumentaba la

²⁰⁰ En referencia a las Cuentas Generales presentadas por las Entidades Locales para los ejercicios 2013, 2014. Ver Informe del Tribunal de Cuentas sobre la Gestión Recaudatoria en ayuntamientos de población comprendida entre 5000 y 100.000 habitantes, sin órgano de control externo. Puede accederse a su contenido en <https://www.tcu.es/repositorio/bb255958-e706-48da-ace0-ec1d016d0e93/I1182.pdf>

recaudación - lo cual carecía de sentido en las épocas de crecimiento económico, cuando los ciudadanos y las empresas los podían pagar mejor, como ha ocurrido en la mayoría de municipios españoles²⁰¹. Con ello, se perdió la oportunidad de un mayor y mejor saneamiento de las arcas públicas y se hubiera podido afrontar con más garantías la actual crisis.

En el siguiente cuadro podemos ver la evolución de la recaudación durante el período 2004-2011, calculada en miles de euros, tomando como referencia los datos de la liquidación de los presupuestos de las entidades locales.

CUADRO 24.- Recaudación. Miles de euros. Años 2004-2011.

| | IBI | IVTM | IIVTNU | IAE | ICIO | TOTAL |
|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| 2004 | 6.029.061 | 1.924.800 | 1.176.377 | 1.239.034 | 1.872.734 | 12.242.006 |
| 2005 | 6.780.011 | 2.061.172 | 1.345.046 | 1.336.327 | 2.104.364 | 13.626.920 |
| 2006 | 7.394.501 | 2.172.409 | 1.476.726 | 1.413.285 | 2.638.325 | 15.095.246 |
| 2007 | 8.048.396 | 2.284.858 | 1.533.818 | 1.455.262 | 2.239.402 | 15.561.736 |

²⁰¹ Vid. DELGADO RIVERO F.J., "Los impuestos locales: evolución reciente y estudio de convergencia", *Revista asturiana de Economía*, num. 41, 2008, pp. 109-125

| | | | | | | |
|-------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| 2008 | 9.017.220 | 2.398.826 | 1.263.158 | 1.515.500 | 1.756.083 | 15.950.787 |
| 2009 | 10.003.978 | 2.452.054 | 1.237.765 | 1.536.631 | 1.212.239 | 16.442.667 |
| 2010 | 10.849.901 | 2.460.056 | 1.422.984 | 1.554.095 | 1.028.610 | 17.315.646 |
| 2011 | 11.401.728 | 2.436.843 | 1.369.439 | 1.524.174 | 864.226 | 17.596.410 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

Como podemos observar, es el IBI el que mayor cantidad aporta a las entidades locales. Su recaudación ha ido creciendo a lo largo de todos los años, pasando de 6.029.061 miles de euros en el año 2004 a alcanzar la cifra de 11.041.728 miles de euros en el año 2011. Por otro lado, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, fue creciendo hasta el año 2007, año a partir del cual y coincidiendo con la crisis económica, se va reduciendo el mismo progresivamente, pasando de 2.239.402 miles de euros en el año 2007 a terminar 2011 con 864.226 miles de euros.

Su reforma futura ha de pasar, pues, por el reconocimiento de este hecho y, en consecuencia, por su reforzamiento a través de una mayor flexibilidad, equidad y generalidad del gravamen. A la elevada recaudación que procura, se suma una importante función censal respecto de la riqueza inmobiliaria, y se asienta sobre una magnitud, el valor catastral, que se ha convertido en

un elemento transversal del sistema tributario estatal y autonómico²⁰².

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles se gestiona a través de la Dirección General de Catastro. El Catastro es una institución central e indispensable para la gestión de toda la imposición patrimonial en España, con independencia de que ésta se residencie en figuras de titularidad estatal, autonómica o local. Por ello, resulta fundamental coordinar y unificar todas las tareas que esta institución desarrolla, en concreto, en lo que se refiere al mantenimiento actualizado de las bases de datos catastrales, la actualización permanente de estos valores y la modernización e implantación de técnicas contrastadas de valores referencia de bienes inmuebles.

En este sentido se propone, coincidiendo con la Comisión de expertos para la reforma del sistema de financiación local (2017) que, considerando beneficioso que se trate a Catastro como una entidad dependiente del Estado, debe valorarse una mayor participación de las entidades locales en su gestión, extendiendo el ámbito de cooperación, intercambio de

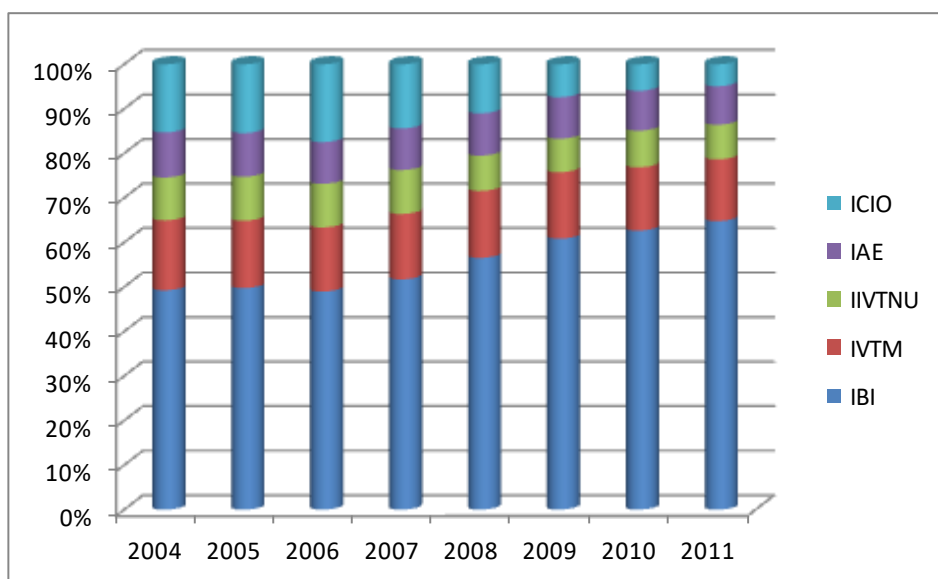
²⁰² Informe de la Comisión de expertos para la reforma del sistema de financiación local. 2017. En https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informacioneells/2017/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfl.pdf

información y sus efectos en el ámbito de la aplicación de los tributos locales para reforzar el reiterado principio de autonomía y ofrecer la confianza que se ha ganado la entidad local en la gestión del tributo que es el estandarte de la imposición local²⁰³, precisamente al considerar que la riqueza inmobiliaria sirve de base para la materialización práctica de planteamientos que son adecuados para todas las Administraciones públicas, estatal, autonómica y local.

La estructura porcentual se muestra en el siguiente gráfico, en el cual se puede comprobar la evolución de la participación de cada tributo local a lo largo del período, observando, en consecuencia, el peso que ha tenido el Impuesto sobre bienes inmuebles sobre el conjunto de la hacienda local antes de la crisis de 2008 y desde su salida tras la aprobación de la normativa de control establecida por el Estado y en un escenario más actual en el que se mantiene, con datos hasta 2017, el peso del Impuesto sobre bienes inmuebles como el principal tributo municipal, con un peso que se ha incrementado en 2017 con las últimas modificaciones ya resaltadas, en la línea de lo expuesto para evidenciar, de este modo la trascendencia y el impacto para las arcas municipales.

²⁰³ *Ibídem.*

Gráfico 9.- Participación de los impuestos locales sobre el total. Porcentajes. Años 2004-2011.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

Gráfico 9.bis Ingreso corriente de los Municipios por tipo de régimen local y capítulos de ingreso. Datos 2014-2017

| AÑO | IBI | IVTM | IIVTNU | IAE | Resto Imp. | TOTAL IMPUESTOS DIRECTOS |
|------|-------|-------|--------|------|------------|--------------------------------|
| 2017 | 66,5% | 11,1% | 12,7% | 7,4% | 2,4% | 100,00% |
| 2016 | 61,3% | 10,1% | 12,3% | 6,8% | 9,1% | 100,00% |
| 2015 | 62,1% | 10,6% | 12,0% | 6,8% | 8,5% | 100,00% |
| 2014 | 63,9% | 10,8% | 11,1% | 7,1% | 7,1% | 100,00% |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia

En la actualidad, como hemos evidenciado en el gráfico, los efectos producidos por el Real Decreto 20/2011 han supuesto que muchas entidades locales hayan incrementado considerablemente la recaudación por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, aumentando su incidencia sobre el contribuyente al modificarse la valoración catastral al alza y fortalecido los servicios de inspección catastral, de modo que ha tenido repercusión al incrementar los márgenes de recaudación por IBI, con lo cual han podido obtener una fuente de ingresos para reducir el recurso al endeudamiento. Siguiendo los datos que nos avanza el propio Ministerio los ingresos corrientes han

evolucionado de forma positiva cada año en el periodo 2011-2017 (aumentan un 16,3% en todo el periodo)²⁰⁴.

Como se observa, y se acredita con la tabla que se acompaña arriba, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles representa el impuesto de mayor trascendencia económica en todos los regímenes municipales y, en consecuencia, es el factor fundamental sobre el cual se proyectará el ejercicio de cualquier presión fiscal.

Sin embargo, es posible seguir buscando nuevas fuentes tributarias de financiación, que supongan un incremento de la presión fiscal al contribuyente pero que puedan servir para reducir el endeudamiento.

El legislador estatal a través del Real Decreto Legislativo 2/2004 ha venido no solo a asignar a las entidades locales determinados tributos propios, sino también a «(...) reconocerles intervención en su establecimiento y exigencia, según precisan los arts. 140 y 133.2 de la norma fundamental».

La autonomía de los entes locales en la decisión de establecer o no una determinada tasa es plena. Por el contrario,

²⁰⁴ Ver Haciendas Locales en cifras en https://www.hacienda.gob.es/CDI/SGFAL/HHLL%20en%20cifras/HHLL_en_cifras_2017.pdf

el margen de decisión relativo a la forma y al contenido de estos tributos no es tan amplio, sino que el Estado – tanto para garantizar el cumplimiento de la reserva de ley tributaria contenida en el artículo 31.3 CE, como para establecer las bases del régimen jurídico financiero de la Administración local (de acuerdo con lo contenido en los artículos 149.1.14 y 149.1.18 CE)– ha limitado el margen de actuación de las Entidades Locales al establecer las características fundamentales, e indisponibles, que habrán de reunir estos tributos.

De este modo, las entidades locales gozan de cierto margen para recurrir, bajo sus propios tributos en los parámetros que el legislador estatal pueda establecer, a elementos adicionales al endeudamiento con lo que poder afrontar los efectos de la crisis económica, sin que puede desprenderse una afirmación categórica que determine que la insuficiencia de medios de los que disponen las Entidades locales impida, de modo alguno, afrontar una situación crítica, puesto que existen armas a través del propio sistema impositivo, para, utilizando los mecanismos previstos para acomodar la realidad a los supuestos que describen los hechos impositivos en sus tributos.

Sin embargo, la propia mención a la crisis económica implica una reflexión profunda sobre la conveniencia de adicionar a la carga fiscal ya existente por ciudadano una

mayor, precisamente, en el momento en el que se genera una crisis en la actividad económica.

De esta manera, se plantea que, dentro del margen que otorga la Carta Magna y la legislación sobre Haciendas locales, para el ejercicio de las competencias propias de las entidades locales, se dispone de un sistema de recursos (ya sean de carácter tributario, o no, o ingresos públicos o privados).

De nuevo se nos presenta la alternativa de incrementar la carga fiscal acentuando no sólo las figuras impositivas municipales sino dando cumplimiento a las exigencias requeridas tras la modificación de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, a propósito del concepto de coste efectivo y la adecuada contraprestación percibida en concepto de tasa u otro ingreso por la prestación por la Administración local de servicios municipales.

Esto es, la normativa obliga al establecimiento de tasas que cuantifiquen el coste que representa para la Administración la prestación de los servicios a la ciudadanía. El porcentaje de descubierto de las tasas en relación con el coste que genera la prestación del servicio que se exige es muy elevado²⁰⁵ y pocos

²⁰⁵ Ver análisis CESEL del Ministerio de Hacienda sobre Coste efectivo de los servicios municipales en

son los Ayuntamientos que ajustan sus costes reales aproximando las tarifas o tipos a los mismos, debiendo modificar sus ordenanzas para acomodar el volumen de ingresos a los citados costes.

Esta afirmación, sin embargo, es necesario matizarla en atención a la conexión entre la actividad administrativa o servicio público local y la tasa correspondiente que se concreta en una peculiar aplicación del principio de equivalencia de coste, manifestada en el artículo 24.2 TRLRHL.

Así pues, la Ley de Haciendas Locales recoge el principio de equivalencia en su vertiente grupal, descartando, por tanto, la aplicación individual de este principio. Esto es, los términos de comparación a la hora de establecer la relación de equivalencia han de ser, por un lado, el gasto total que un servicio público o actividad administrativa comporta para el sujeto activo y, por otro lado, la suma de todos los ingresos provenientes de las cuotas tributarias de los respectivos sujetos pasivos²⁰⁶.

<https://serviciostelematicosex.hacienda.gob.es/sgcief/Cesel/Consulta/Consulta.aspx>

²⁰⁶ Ibid.

La adopción de una perspectiva grupal podría desnaturalizar el sentido del principio de equivalencia, ya que neutraliza buena parte de las funciones que dicho principio pretende cumplir. En particular, trascender el cálculo individual del coste generado por cada sujeto pasivo puede poner en cuestión la búsqueda de un uso más racional de los servicios públicos, la invocada atención a las preferencias de los ciudadanos y la mayor motivación de estos a la hora de afrontar sus obligaciones tributarias.

Siguiendo las palabras de la Comisión de expertos:

En efecto, cuanto mayor sea el grupo que se toma como referencia, más cuestionables serán las virtudes que habitualmente se anudan a la búsqueda de la equivalencia en la tributación. Esto se hace especialmente evidente en las tasas exigidas por servicios públicos destinados a un grupo mayoritario de la población, en los que la situación particular de cada sujeto pasivo se diluye en el resultado agregado del grupo.

No obstante, no es menos cierto que la perspectiva grupal que adopta el artículo 24.2 TRLRHL se explica en gran medida por el hecho de que las entidades locales exigen tasas por servicios cuya individualización es

ciertamente complicada o incluso imposible, sobre todo teniendo en cuenta los medios materiales y personales con los que cuentan la mayoría de las entidades locales.

Paradigmática de esta cuestión es, junto con la tasa de alcantarillado, la tasa exigida por el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, en la que la medición del uso del servicio que lleva a cabo el sujeto pasivo es ciertamente complicada²⁰⁷.

En consecuencia, se ha de buscar un equilibrio entre lo posible y lo deseable, ya que una medición estricta del coste individual de los servicios públicos no parece viable en las actuales circunstancias. Así, quizás sea suficiente con evitar la existencia de supuestos patológicos en los que la desproporción entre el coste del servicio y la cuota tributaria satisfecha es clara y manifiesta.

5.3. ALTERNATIVA 2: ELIMINAR DETERMINADOS SERVICIOS.

Otra fórmula también cómoda técnicamente es eliminar gastos del capítulo dos - gastos en bienes corrientes y servicios -

²⁰⁷ Ibid.

reduciendo la prestación de determinados servicios, regulados en la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los Presupuestos de las Entidades Locales, modificada por la Orden HAP 419/2014, de 14 de marzo.

Actualmente, en España, los gastos del capítulo dos del presupuesto de las entidades locales, relativo a los gastos en bienes y servicios corrientes, presentan una cifra en presupuesto definitivo de 21.724.103 miles de euros y en obligaciones reconocidas de 19.371.881 miles de euros; es decir, el 29,5 por cien del total de gastos de las entidades locales, según fuentes del Banco de España y del Ministerio de Hacienda²⁰⁸.

En este caso, estamos ante una medida políticamente no operativa, pues en la práctica se ha comprobado que cualquier ahorro conocido en un gasto corriente se ha empleado para prestar otros servicios, resultando que al final del año presupuestario los gastos del capítulo dos han ido creciendo.

Por lo que respecta a los gastos, los municipios están obligados a prestar unos determinados servicios, en función del

²⁰⁸ Cfr. HACIENDAS LOCALES EN CIFRAS: PUBLICACIÓN Y ANEXOS. 2017. En <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionEELs/HaciendasLocalesencifras.aspx>

número de habitantes, como así lo dispone el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen local. No obstante, se permite una total discrecionalidad a la hora de prestar más servicios que los obligados por la citada ley, incluso en cuanto a la calidad de los servicios que debe prestar como mínimos y obligatorios si bien la prestación de servicios por parte de las entidades locales se ha visto modificada recientemente por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local a la que aludiremos con posterioridad y que ha influido en cuanto a la cantidad y calidad de los servicios que deben prestar los municipios.

En el siguiente cuadro podemos ver los gastos del capítulo dos de los presupuestos de los municipios, relativo a los gastos en bienes corrientes y servicios en los años 2004 a 2012 y los ingresos del capítulo nueve del presupuesto de ingresos, referido al endeudamiento.

CUADRO 25.- Liquidación de presupuestos de las entidades locales. Gastos en bienes corrientes y servicios y endeudamiento. Miles de euros. Años 2004-2012.

| AÑOS | CAPÍTULO 2 DE GASTOS | CTO CAP 2 | CAPÍTULO 9 DE INGRESOS | CTO CAP 9 |
|------|-------------------------|--------------|---------------------------|--------------|
|------|-------------------------|--------------|---------------------------|--------------|

| | | (%) | | (%) |
|------|------------|------|-----------|-------|
| 2004 | 12.589.532 | | 4.339.792 | |
| 2005 | 13.914.456 | 10,5 | 3.964.181 | -8,7 |
| 2006 | 16.006.889 | 15,0 | 3.751.258 | -5,4 |
| 2007 | 17.727.762 | 10,8 | 3.503.264 | -6,6 |
| 2008 | 19.576.770 | 10,4 | 4.277.098 | 22,1 |
| 2009 | 19.405.306 | -0,9 | 6.285.814 | 47,0 |
| 2010 | 19.294.475 | -0,6 | 4.951.023 | -21,2 |
| 2011 | 18.914.785 | -2,0 | 2.790.018 | -43,6 |
| 2012 | 19.371.881 | 2,4 | 9.995.265 | 258,3 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administración Pública y elaboración propia.

Vemos la línea evolutiva del gasto en bienes corrientes y de servicios en los últimos años a través del siguiente cuadro y su significación en paralelo a los ingresos procedentes del endeudamiento, acreditando que las Entidades Locales han tenido que recurrir al endeudamiento para financiar sus inversiones, sin que el ingreso corriente pueda dar cobertura al gasto corriente y a la inversión, dado el aumento experimentado en el gasto corriente que ha agotado el recurso a las fuentes de la autonomía fiscal municipal.

CUADRO 25.bis Liquidación de presupuestos de las entidades locales. Gastos en bienes corrientes y servicios y endeudamiento. Miles de euros. Años 2015-2017.

| AÑOS | CAPÍTULO 2 DE GASTOS | CAP 2 (%) | CAPÍTULO 9 DE INGRESOS | CAP 9 (%) |
|-------------|---------------------------------|----------------------|-----------------------------------|----------------------|
| 2017 | 19.055.393 | 31,96% | 1.732.701 | 3,25% |
| 2016 | 18.345.561 | 32,20% | 1.844.553 | 3,55% |
| 2015 | 17.875.992 | 31,90% | 2.374.498 | 4,56% |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia

Como podemos ver en el cuadro, los gastos en bienes corrientes y servicios del capítulo dos, siempre han ido aumentando año tras año, con la excepción del ligero descenso experimentado en los años 2009, 2010 y 2011, años en los que ya estaba afianzada la crisis económica, si bien en 2012 vuelven a crecer con respecto al año anterior.

Por lo que respecta a los pasivos financieros del capítulo nueve de ingresos vemos que con los ingresos que se obtienen de la concertación de operaciones de crédito no se puede hacer frente a los gastos en bienes corrientes y servicios. El recurso al endeudamiento ha ido disminuyendo en los años de bonanza económica, y por tanto de mayores ingresos. En 2008, cuando la crisis económica ya había hecho acto de presencia, el

crecimiento del endeudamiento de las entidades locales, en términos de liquidación presupuestaria, se incrementó un 22 por cien y al año siguiente un 47 por cien. En el año 2011, la cuantía se redujo drásticamente, motivada por las limitaciones para la concertación de operaciones de crédito que hemos visto anteriormente, si bien en 2012 el crecimiento es espectacular: un 258,3 por cien.

A pesar de las dificultades mencionadas anteriormente para la reducción del gasto en bienes corrientes y servicios, y el agotamiento de los recursos corrientes para su financiación en la práctica, se podría auditar la composición y evolución de cada una de las partidas que componen este capítulo dos, pues la disminución de este gasto podría suponer la reducción del endeudamiento, en tanto que los ingresos que se destinan a este cometido se podrían dedicar a cubrir otros gastos.

Así, con cifras de 2012, una proyección de la reducción que se podría realizar se muestra a continuación²⁰⁹ en el siguiente cuadro, en el cual se observan los efectos en el endeudamiento de la reducción de los gastos del capítulo dos.

²⁰⁹ Para ello, utilizaremos los siguientes datos: Gastos en bienes corrientes y servicios (obligaciones reconocidas): 19.371.881. Ingresos por pasivos financieros (derechos reconocidos): 9.995.265

CUADRO 26.- Proyección de la reducción del capítulo dos en el capítulo nueve. Porcentajes.

| REDUCCIÓN CAP. 2 | REDUCCIÓN CAP 9 |
|-------------------------|------------------------|
| 1 % | 1,9 % |
| 2 % | 3,9 % |
| 3 % | 5,8 % |
| 4 % | 7,8 % |
| 5 % | 9,7 % |
| 10 % | 19,4 % |

Fuente: elaboración propia.

Así, una reducción del uno por cien en los gastos en bienes corrientes y servicios supone una disminución del endeudamiento en un 1,9 por cien. En el caso de una reducción del 5 por cien en gastos de esta naturaleza puede disminuir el endeudamiento en el 9,7 por cien. Es decir, por cada punto porcentual de reducción del gasto en bienes corrientes y servicios, el endeudamiento puede disminuir casi el doble en variación porcentual, lo cual debería ser considerado por los gestores de las entidades locales.

La eliminación o reducción de los servicios no es algo que a nadie agrade, pues disminuye el estado de bienestar. En algunos supuestos, no sería necesaria la eliminación total del

servicio, sino que podría trasladarse al usuario parte de su coste. Se trataría de la figura del copago, que se traduce en un desembolso económico del ciudadano por la utilización de un servicio público. Así, el copago se puede utilizar como un instrumento de recaudación y como un recurso para evitar el uso abusivo por parte de los ciudadanos, de los servicios públicos, y en los últimos años se está convirtiendo en una tendencia en alza, en un momento de crisis como el que atravesamos.

Actualmente, los Ayuntamientos prestan todo tipo de servicios, pero la pregunta es si en estos momentos de crisis económica los Ayuntamientos tienen que afrontar pérdidas económicas por la prestación de servicios que no son esenciales. La respuesta parece clara.

La solución pasaría por privatizar todo lo que fuera posible o deseable o incluso suprimir servicios que sean deficitarios, siempre que no sean esenciales. Si por el contrario, el servicio es necesario pero deficitario, si se presta en virtud del principio de subsidiariedad, mientras que la Administración que ostenta la competencia no esté dispuesta a compensar los costes, debería verse el modo de derivar a dicha Administración los usuarios del servicio.

Desde nuestro punto de vista, la mejor forma de generar ingresos es reduciendo gastos y potenciando la generación de riqueza. En consecuencia, deben abordarse medidas encaminadas a la reducción del gasto no esencial, racionalización de la inversión municipal y políticas fiscales.

Puede resultar interesante no sólo valorar la reducción del gasto como elemento para generar ingresos, también como oportunidad para el emprendedor para afrontar un mundo en el que poder hacer más con menos²¹⁰.

Hay que tener en cuenta sobre esta materia una cuestión, ya apuntada anteriormente, y es la relativa a la reciente modificación operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Con esta reforma de la Administración local se definen las

²¹⁰ Nos pueden ilustrar esta opinión las palabras del profesor JIMÉNEZ LEUBE, Cuando parece que el viejo modelo de empleo y de sumisión al nunca alcanzado "Estado del Bienestar" entra en cierta crisis, cuando se reconoce que el fomento del emprendimiento no es ya una más de las posibles políticas públicas sino una auténtica "cuestión de Estado", la reflexión sobre el perfil y la naturaleza de la persona del emprendedor resulta absolutamente imprescindible". Cfr. JIMÉNEZ LEUBE, J. «Perfil del emprendedor y fomento del emprendimiento: un enfoque personalista», *Revista de Estudios de Juventud*, n.º 107, 2015, p. 165-180.

competencias a desarrollar por la Administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas.

De este modo, se enumera un listado de materias en que los municipios han de ejercer competencias propias, estableciéndose una reserva formal de ley para su determinación, y garantías para su concreción y ejercicio, tal y como dispone el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Las entidades locales no deben asumir competencias no atribuidas por ley y para las que no cuenten con financiación adecuada y únicamente podrán ejercer competencias distintas de las atribuidas por delegación o de las propias cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y también cuando no se incurra en un caso de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. La delegación de competencias estatales o autonómicas en los municipios debe acompañarse de su correspondiente dotación presupuestaria, su duración no será inferior a los cinco años y la Administración que delega se reservará los mecanismos de control precisos para asegurar la adecuada prestación del servicio delegado.

Desde el principio de la crisis económica se ha apuntado a la necesidad de reducir los gastos en bienes corrientes y servicios, que representan alrededor del 30 por cien del gasto

local. Sin embargo, las cifras presupuestarias nos indican que esto no ha ocurrido en la medida en la cual se solicitaba desde distintas instancias. Ello puede deberse a la dificultad de reducir determinados gastos, tales como material de oficina o luz, y también, a la necesidad de realizar un estudio pormenorizado de los gastos que se incorporan en este capítulo del presupuesto local antes de plantear la reducción de estos gastos y las dificultades ante la escasez de personal especializado que pueda existir en el ámbito local, especialmente en los pequeños municipios.

DIMENSIÓN COMPARADA DE LA HACIENDA LOCAL

| 2015 | Gasto local %/PIB | Ingreso local %/PIB | Gasto local/h | Gasto local /% AAPP |
|---------------|------------------------------|--------------------------------|--------------------------|--------------------------------|
| Unión Europea | 11,1 | 11,1 | 3.205 | 23,4 |
| Eurozona | 9,9 | 10,0 | 3.054 | 20,4 |
| Bélgica | 7,2 | 7,2 | 2.622 | 13,3 |
| Alemania | 7,8 | 7,9 | 2.901 | 17,7 |
| España | 6,0 | 6,5 | 1.393 | 13,7 |
| Austria | 8,6 | 8,6 | 3.428 | 16,8 |

Fuente: Eurostat y elaboración propia

5.4. ALTERNATIVA 3: SOCIEDADES MERCANTILES.

Las sociedades mercantiles locales son aquellas en las que las entidades que forman parte del sector público local tienen

una participación, ya sea de manera directa o indirecta, en su capital social superior al 50 por cien o son controladas por entes que pertenecen al sector local. VALDÉS DÍAZ, J.L.²¹¹ realiza un estudio de las sociedades mercantiles de las entidades locales.

Se rigen en su integridad por el ordenamiento jurídico privado, cualquiera que fuera su forma jurídica, excepto las materias en las que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero, de control de eficacia y contratación. Las sociedades que constituyan las entidades locales deben adoptar alguna de las formas de sociedad mercantil de responsabilidad limitada, y en la escritura de constitución constará el capital, que deberá ser aportado en su integridad por la entidad local o un ente público de la misma, todo ello de conformidad con lo dispuesto por el artículo 85 ter de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Del mismo modo que en las entidades locales y los organismos autónomos, será de aplicación a las sociedades, la restricción del ahorro neto negativo, no obstante, su cálculo se realiza tomando de referencia los resultados de la actividad ordinaria, excluyéndose del cómputo los intereses de préstamos

²¹¹ Cfr. VALDÉS DÍAZ, J.L. «Las sociedades mercantiles de las Corporaciones locales. Un modelo de fiscalización», *Auditoría Pública*, n.º 3, 1995, p. 72-79.

o empréstitos pendientes de reembolso, incluyendo la operación proyectada y minorados en una anualidad teórica de amortización calculada, tal y como señala el artículo 53 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. A los efectos del cálculo, solo se tiene en cuenta las sociedades mercantiles dependientes que prestan servicios o producen bienes no financiados mayoritariamente con ingresos de mercado.

En virtud de lo establecido en los artículos 49.1 y 53.1 del TRLRHL, para la financiación de sus inversiones, las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes, que prestan servicios o produzcan bienes que no se financien en su mayoría con ingresos de mercado, podrán acudir al crédito público y privado, a largo plazo, en cualquiera de sus modalidades.

El artículo 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, por su parte, viene a reglar las distintas formas de prestar los servicios, bien por gestión directa o indirecta, entre las que se incluye a las sociedades mercantiles. Ahora bien, para la articulación de la posibilidad de optar por parte de estas sociedades municipales de endeudarse para la financiación de sus inversiones, las denominadas '*dependientes*' deberán atenerse a los criterios señalados en los artículos 48 a 55

del TRLRHL, relativo a operaciones de crédito, y será, por lo tanto, considerado endeudamiento local. Las sociedades mercantiles de capital íntegramente local, quedan sujetas a los términos previstos en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

Actualmente, la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, ha dado nuevo contenido a la redacción del artículo 85 de la LRBRL²¹².

212

* El artículo 85 dispone textualmente: «1. Son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias. 2. Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación: A) Gestión directa: a) Gestión por la propia Entidad Local. b) Organismo autónomo local. c) Entidad pública empresarial local. d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública. Solo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad

Se da cumplimiento así a lo previsto en la Ley Orgánica 2/2007, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Por ello, la utilización de las sociedades mercantiles se limita a que sea más sostenible y eficiente que la utilización de la gestión por la propia entidad local o por un organismo autónomo local, de modo que esta figura podría generar un menor coste para el Ayuntamiento.

La disposición adicional novena de la LRBRL, introducida por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, dispone que las entidades locales y los organismos autónomos de ellos dependientes *«no podrán adquirir, constituir o participar en la constitución directa o indirectamente»*, de nuevos organismos, sociedades, entidades, fundaciones, consorcios, unidades y demás entes durante el tiempo que esté vigente su plan económico-financiero o de su plan de ajuste y añade que *«tampoco podrán realizar aportaciones patrimoniales ni suscribir ampliaciones de capital de entidades*

Financiera. B) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. La forma de gestión por la que se opte deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos».

públicas empresariales o de sociedades mercantiles locales» que tengan necesidades de financiación.

Aquellas entidades que a la entrada en vigor de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local estén adscritas a cualquier entidad local o de sus organismos autónomos, y se hallen en desequilibrio financiero dispondrán del plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la ley para aprobar, un plan de corrección del citado desequilibrio, previo informe de la intervención de la entidad local. Si esta corrección no se cumpliera a 31 de diciembre de 2014, la entidad local en el plazo máximo de los seis meses siguientes a contar desde la aprobación de las cuentas anuales o de la liquidación del presupuesto del ejercicio 2014 de la entidad, según proceda, tendrá que disolver cada una de las entidades que se hallen en posición de desequilibrio. En caso de que no lo hicieren, automáticamente quedarán disueltas dichas entidades.

Cuando se plantean las alternativas al endeudamiento es para buscar formas de financiación de inversiones públicas que, implicando algún tipo de endeudamiento, no incrementen la necesidad de financiación SEC de la Administración que las promueve y, por lo tanto, no afecten a la posición de estabilidad presupuestaria.

5.5. ALTERNATIVA 4: SOCIEDAD OPERADORA QUE PRESTE EL SERVICIO.

La prestación de determinados servicios se puede realizar a través de una sociedad operadora. En este supuesto, es necesaria la presencia de una sociedad que se encargue de la construcción y explotación de la infraestructura, siendo la sociedad la que, generalmente, haya de endeudarse y, con los precios que perciba del usuario de la infraestructura, hacer frente a la carga financiera y a los gastos de la explotación y a su vez, obtener un beneficio.

Si la sociedad es una unidad institucional orientada al mercado, su endeudamiento no será considerado endeudamiento del sector público local en términos del SEC-95 cuando sus ingresos por ventas sean superiores a la mitad de los costes de producción. Toda unidad institucional dispone de un conjunto complejo de cuentas y tiene autonomía de determinación en el ejercicio de su principal función.

La sociedad operadora es pública, y en todo caso mixta, y en este último caso es donde hay que seleccionar al socio privado. De este modo, la gestión del servicio permanece en la esfera pública, lo que puede ser una ventaja '*política*' en determinadas circunstancias. Para más información,

ITURRIAGA NIEVA, R.²¹³ analiza a las sociedades públicas como instrumento de gestión.

5.6. ALTERNATIVA 5: CONCESIÓN DE OBRA Y SERVICIO.

La concesión de obra y servicio por parte del ente local puede ser otra de las alternativas o instrumentos que se pueden utilizar para proceder a la reducción del endeudamiento. Para más información acerca de las concesiones de obra, véase LÓPEZ CORRAL, A.²¹⁴ y SÁNCHEZ SOLIÑO, A.²¹⁵

En la concesión, la Administración encarga a un tercero la ejecución de una obra pública, siendo la contraprestación del contratista el derecho que se le reconoce de explotar la obra

²¹³ Cfr. ITURRIAGA NIEVA, R. «Las sociedades públicas, un dudoso instrumento de gestión», *Auditoría Pública*, n.º 10, 1997, p. 65-68.

²¹⁴ Cfr. LÓPEZ CORRAL, A. y SÁNCHEZ SOLIÑO, A. «Análisis económico de la reforma del sistema concesional de obras públicas», *Revista de Obras Públicas*, n.º 3.425, 2002, p. 45-51.

²¹⁵ Cfr. ARIÑO ORTIZ, G. y VILLAR EZCURRA, J.L. «Reflexiones sobre el proyecto de reforma de las concesiones de obra», *Revista de Obras Públicas*, n.º 3.425, 2002, p. 189-200.

construida durante cierto período de tiempo. La concesión se caracteriza por, entre otras notas, el riesgo concesional, el equilibrio económico de la concesión, y la diversificación de la financiación. Como regla general, las obras del contrato de obra pública se ejecutarán a riesgo y ventura del concesionario²¹⁶, siendo el contrato de concesión de obras públicas un tipo de contrato relativo al régimen de contratación del sector público en España, al cual la Ley de Contratos del Sector Público, define en su artículo 14 y establece la concesión de obras públicas como un contrato que tiene por objeto la realización por el concesionario de algunas de las prestaciones del contrato de obras, incluidas las de restauración y reparación de construcciones existentes, así como la conservación y mantenimiento de los elementos construidos. La prestación a favor del concesionario consiste, o bien solamente en el derecho a explotar la obra, o bien en dicho derecho acompañado del de percibir un precio, a cargo del ente del sector público que contrata.

²¹⁶ Hoy día esta afirmación aún resulta más interesante de acuerdo con lo establecido por la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, que identifica ese riesgo como riesgo operacional, con la valoración de la posibilidad de no recuperar la inversión inicialmente realizada por el licitador en su oferta, exponiéndose, de este modo, a los riesgos del mercado.

Esta alternativa está relacionada con la externalización de servicios por parte de la Administración Pública que debería seguir el criterio de seleccionar aquel presupuesto que resulte más económico a igualdad de calidad del trabajo y que la entidad local no pierda el control sobre la prestación de dicho servicio.

Las ventajas son claras, pues resuelve la financiación, la explotación y el mantenimiento de la infraestructura para el ente local y el inconveniente principal es que su uso está limitado a infraestructuras susceptibles de explotación económica que sean atractivas para el sector privado. Otro de los problemas que plantea el contrato de concesión es que la financiación sería asumida principalmente por el concesionario. Por su parte, los adjudicatarios de estas concesiones recuperan su inversión mediante el cobro a los usuarios por la utilización de dichas infraestructuras.

Por último, otra de las dificultades para llegar a acuerdos de esta naturaleza es que esta modalidad deja de ser rentable cuando, en épocas de crisis, las infraestructuras públicas no son tan demandadas por los ciudadanos como se esperaba; si los usuarios dejan de utilizar la obra pública en cuestión, los concesionarios de las mismas no podrán recuperar la inversión realizada. Ante estos casos, la normativa de contratación pública prevé llegar a un acuerdo para restaurar el equilibrio económico

de la concesión, puesto que, en caso contrario, se tiene que proceder a la resolución del contrato de concesión por inviabilidad económica. De este modo, vemos como ante las dificultades en la viabilidad económica de una concesión, la Administración se encuentra abocada a ayudar al concesionario en la financiación de la misma.

El ejemplo más característico de un contrato de concesión de obras públicas utilizado por las entidades locales es el de contratos para la construcción de aparcamientos subterráneos o de piscinas municipales, y su posterior explotación. En ambos casos, la crisis económica reduce la utilización de estos servicios con el consiguiente perjuicio económico.

No obstante, puede ser una alternativa de gran interés cuando la situación económica mejore y puede contribuir a reducir la dimensión de la Administración Pública, lo cual debería ser tomado en consideración.

5.7. ALTERNATIVA 6: EL ARRENDAMIENTO. LEASING, RENTING Y CONFIRMING.

El arrendamiento puede ser una alternativa de interés para la reducción del endeudamiento local, así como otras figuras relacionadas con el mismo. Por ello, a continuación, vamos a proceder al análisis de las siguientes opciones: a) arrendamiento; b) *leasing*; c) *renting*; d) *confirming*.

Procedemos a continuación al desarrollo de cada una de ellas.

En primer lugar, el arrendamiento. Cualquier empresa, y por supuesto también las Administraciones Públicas, ante un gasto importante de adquisición de un activo, se plantean la opción de comprar o alquilar. Pero es más, siendo imposible adquirir el activo con medios propios, y no pudiendo acudir al endeudamiento, el alquiler se presenta como una solución a tener en cuenta. Su utilización por parte de los Ayuntamientos debe considerarse como algo completamente admitido. En este caso se plantea, por tanto, que la entidad local necesita nuevas infraestructuras y puede proceder a la compra o la construcción de las mismas o bien optar por el arrendamiento, que será una opción más económica.

En este caso, la titularidad de las infraestructuras corresponde a la empresa que arrienda, incrementándose el capítulo dos del presupuesto de gastos de la entidad local por la parte correspondiente al alquiler durante una serie de años, pero

reduciendo considerablemente el capítulo seis referido al gasto en inversiones reales. Así, pese a no tener que buscar financiación para la construcción, sí será necesario obtener financiación para el alquiler.

En el siguiente cuadro podemos ver la evolución del arrendamiento tomando como referencia el artículo del presupuesto de gasto de los Ayuntamientos, relativo a los arrendamientos, que está incluido dentro del capítulo dos, referido a los gastos en bienes corrientes y servicios, considerando las obligaciones reconocidas netas, y regulados en la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los Presupuestos de las Entidades Locales.

CUADRO 27. Liquidación de los presupuestos de las entidades locales. Evolución del arrendamiento. Miles de euros. Años 2004-2012.

| AÑOS | ARRENDAMIENTOS. | TOTAL GASTOS CAPITULO 2 | PORCENTAJE |
|------|-----------------|-------------------------|------------|
| 2004 | 192.104 | 11.290.970 | 1,7% |
| 2005 | 236.678 | 12.527.945 | 1,9% |
| 2006 | 288.963 | 14.084.985 | 2,1% |
| 2007 | 321.217 | 15.563.913 | 2,1% |
| 2008 | 366.400 | 17.169.809 | 2,1% |
| 2009 | 355.445 | 16.918.092 | 2,1% |
| 2010 | 390.732 | 16.851.698 | 2,3% |
| 2011 | 384.297 | 16.488.781 | 2,3% |
| 2012 | 358.218 | 16.809.095 | 2,1% |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

Observamos como a lo largo de los años ha ido aumentando el gasto relativo a los arrendamientos pasando de 192.104 miles de euros en el año 2004 a alcanzar en el ejercicio 2012 los 358.218 miles de euros. Tan sólo se observa un ligero descenso durante los dos últimos años.

Desde el momento que junto al alquiler del inmueble se incluyen prestaciones de servicios anexos, como limpieza, mantenimiento... (con riesgos de mayor o menor demanda del servicio o incluso calidad estándar solicitada) también es conocido como un contrato de arrendamiento operativo o incluso un *renting*, del que hablaremos a continuación.

Esta operación no computa en el endeudamiento municipal en tanto que no se proceda a la ampliación del mismo para hacer frente a los gastos como consecuencia del arrendamiento.

A continuación, abordaremos el estudio del *leasing*, *renting* y *confirming*.

Estos términos anglosajones, tan usuales en nuestra terminología local, han tenido una utilización reciente para darle cabida legislativa a prácticas habituales de mercado.

El *leasing* y *renting* para las inversiones y el *confirming* para el circulante, se presentan como una auténtica alternativa al endeudamiento, especialmente para una aplicación real en la sincronización de los tiempos de la amortización técnica del bien con la amortización financiera, pues no tiene sentido financiar unos equipos informáticos con un préstamo a 15 años y esta

situación se ha producido en la práctica diaria de las entidades locales en algunas ocasiones.

En segundo lugar, el leasing. El *leasing* se define como un alquiler con derecho a compra, tal y como pone de manifiesto GIL PECHARROMÁN, X²¹⁷ y puede ser financiero u operativo. El *leasing* financiero es un arrendamiento financiero de inmuebles o bienes de equipo, con una opción de compra por un valor simbólico al término del contrato. El *leasing* operativo es un contrato de arrendamiento cuyo objetivo suele ser el empleo del equipo de forma coyuntural. Desde este punto de vista, el *leasing* operativo se considera una operación de prestación de servicios, más que una operación de financiación.

Habitualmente, la opción de compra final, suele ser una cuota más; es una opción de compra alejada del valor residual y, en términos SEC-95, debe computar como endeudamiento.

El Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000 al definir el contrato de suministro en el artículo 171, establecía que se entenderá por contrato de suministro, el que tenga por objeto la compra, el arrendamiento

²¹⁷ Cfr. GIL PECHARROMÁN, X. «Alquiler con derecho a compra: Una solución a la crisis inmobiliaria», *Escritura Pública*, n.º 68, 2011, p. 48-50.

financiero, el arrendamiento, con o sin opción de compra, o la adquisición de productos o bienes muebles. Dicho texto refundido ya fue modificado por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. Actualmente, viene regulado en el artículo 15 la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, con el siguiente tenor literal:

“1. Son contratos de suministro los que tienen por objeto la adquisición, el arrendamiento financiero, o el arrendamiento, con o sin opción de compra, de productos o bienes muebles.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en la letra b) del apartado 3 de este artículo respecto de los contratos que tengan por objeto programas de ordenador, no tendrán la consideración de contrato de suministro los contratos relativos a propiedades incorpóreas o valores negociables.

3. En todo caso, se considerarán contratos de suministro los siguientes:

a) Aquellos en los que el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes de forma sucesiva y por precio unitario sin que la cuantía total se defina con exactitud al tiempo de celebrar el contrato, por estar subordinadas las entregas a las necesidades del adquirente.

b) Los que tengan por objeto la adquisición y el arrendamiento de equipos y sistemas de telecomunicaciones o para el tratamiento de la información, sus dispositivos y programas, y la cesión del derecho de uso de estos últimos, en cualquiera de sus modalidades de puesta a disposición, a excepción de los contratos de adquisición de programas de ordenador desarrollados a medida, que se considerarán contratos de servicios.

c) Los de fabricación, por los que la cosa o cosas que hayan de ser entregadas por el empresario deban ser elaboradas con arreglo a características peculiares fijadas previamente por la entidad contratante, aun cuando esta se obligue a aportar, total o parcialmente, los materiales precisos.

d) Los que tengan por objeto la adquisición de energía primaria o energía transformada”.

Debido a la crisis económica y a la caída de las ventas inmobiliarias, el arrendamiento con derecho a compra se ha convertido en una solución a la crisis inmobiliaria, y por ello ha ganado muchos adeptos, fundamentalmente en los últimos años. De esta forma, se obtiene una alternativa para adquirir

una propiedad sin hacerlo de forma inmediata ni abonando de una sola vez el dinero.

Como ejemplo de esta figura en nuestro país, en el año 2009, el Ayuntamiento de Concello de Monterroso (Galicia) contrató una maquinaria para obras públicas mediante un *leasing* financiero, con un presupuesto de 75.980,00 euros, que se pagaría en 48 cuotas.

En tercer lugar, el *renting*. El arrendamiento operativo o *renting* es un arrendamiento, conocido en el mercado de los vehículos, pero también en cualquier bien de equipo, sin opción de compra, con una prestación de servicios muy significativos, entre los que figuran el mantenimiento, los seguros y los consumibles y el contrato normalmente se realiza a corto plazo.

El conocimiento de las cuotas a pagar mensuales tiene el beneficio de poder planificar la tesorería, y contar con unos bienes renovados y actualizados.

Está claro que no se va a incrementar el endeudamiento, pero sí es mayor el gasto corriente del capítulo dos todos los años de duración del contrato, normalmente dos, tres o incluso cuatro. Esta es una de las diferencias que existen entre el contrato de *leasing* financiero y el *renting*, puesto que como hemos visto, en el *leasing* financiero sí hay opción de compra

final y ésta suele ser una cuota más simbólica y, en términos SEC-95, debe computar como endeudamiento. Sin embargo, en el *renting*, no existe esa opción de compra, por lo que no computa como endeudamiento, aunque sí se aumente el gasto corriente.

Así, el artículo. 14.4 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, disponía que en los contratos cuyo pago se establezca mediante la modalidad de arrendamiento financiero o de arrendamiento con opción de compra, el límite máximo para su pago será de cuatro años a partir de la adjudicación del contrato, salvo que se acuerde otro límite mayor cuando así sea autorizado por el Consejo de Ministros.

Desde el punto de vista presupuestario, al ser un arrendamiento, el *renting* de equipos no consolida como endeudamiento, salvo que se considere arrendamiento financiero. Mediante el *renting* de equipos se consigue financiar equipamiento.

El contrato de *renting* se puede definir como el contrato de arrendamiento de bienes muebles a medio y largo plazo, en virtud del cual el arrendatario se responsabiliza de pagar una renta periódica durante la duración del contrato al arrendador,

y este se compromete a facilitar a aquel el uso del bien pactado y a hacerse cargo de su mantenimiento y seguro.

Tratándose del arrendamiento de bienes, tanto del *leasing* como del *renting*, el Reglamento del SEC-95 distingue entre dos modalidades a las que el SEC otorga un tratamiento diferente para cada una: el arrendamiento operativo y el arrendamiento financiero.

La diferencia básica entre ellos radica en quien asume los beneficios y riesgos derivados de la propiedad del bien: si es el arrendador, estaremos ante un arrendamiento operativo; en cambio, si los mencionados riesgos se traspasan al arrendatario estaremos ante un arrendamiento financiero.

Consecuencia de esta diferencia es el tratamiento contable que corresponde a ambas figuras de acuerdo con el Reglamento del SEC-95:

En el arrendamiento financiero se considera que el arrendador proporciona al arrendatario un préstamo que le permite adquirir el bien y convertirse en propietario; los pagos que hace el arrendatario al arrendador constituirían una amortización de dicho préstamo. De ahí deriva que el arrendamiento financiero compute como endeudamiento de la entidad arrendataria.

En el arrendamiento operativo, el bien se mantiene en el activo del arrendador y los pagos periódicos del arrendatario al arrendador se consideran como renta, que no afecta al endeudamiento del arrendatario.

Los entes locales que precisen dotar sus infraestructuras de equipos o sistemas particularmente costosos, y quieran evitar asumir el endeudamiento correspondiente, pueden optar por la figura del contrato de *renting*, configurándolo como un '*arrendamiento operativo*' de acuerdo con la normativa del SEC-95. Para ello, deberán cumplir, entre otros, los siguientes requisitos: debe articularse un contrato de suministro o un contrato mixto de suministros y servicios; tiene que tratarse de equipos de bienes muebles; debe mantenerse invariable la renta; se prohíbe estipular en el contrato la obligación de la entidad local de abonar la deuda que haya contraído el arrendador para adquirir el bien, en el supuesto de resolución anticipada del contrato; la duración del contrato no puede abarcar la mayor parte de la vida económica del bien.

En cuanto al uso del *renting* por parte de las entidades locales, el mismo suele ser muy utilizado en contratos de suministro de vehículos.

El Gobierno central, las Comunidades Autónomas y las entidades locales, podrían ahorrarse mucho dinero si en lugar de adquirir los vehículos de forma directa, optasen por alquileres a largo plazo, también conocidos como *renting*.

Por último, el *confirming*. Por lo que respecta al *confirming*, es un servicio consistente en gestionar los pagos que las corporaciones locales (o cualquier empresa), realizan a sus proveedores, con la posibilidad de anticipar a los mismos el cobro de sus facturas. Mediante el *confirming* se gestionan proveedores. Los proveedores pueden realizar el anticipo automático de sus facturas, eliminando la presión al Ayuntamiento y posibilitando la negociación de plazos y precios. En relación con el significado del *confirming*, su régimen fiscal y su tratamiento como técnica financiera, ha sido analizado por diversos autores, entre otros, por MÁRQUEZ y MÁRQUEZ, A., GARCÍA SOLÉ, F., BONET SÁNCHEZ, M.P. o GRIMALDOS GARCÍA, M.I.²¹⁸

²¹⁸ Cfr. MÁRQUEZ y MÁRQUEZ, A. «El “*confirming*” y el “*factoring*” en el sector de la construcción: régimen fiscal en el Impuesto sobre el Valor Añadido», *Revista de Contabilidad y Tributación*, n.º 232, 2002, p. 147-174. GARCÍA SOLÉ, F. «El “*confirming*”: una nueva técnica financiera», *La Ley*, n.º 4, 1998, p. 1529-1535. BONET SÁNCHEZ, M.P. «Los contratos de *factoring* y *confirming* en el IVA», *Aranzadi Jurisprudencia Tributaria*, n.º 19, 2004, p.29-34. GRIMALDOS GARCÍA, M.I. «La gestión de la tesorería empresarial: aproximación al

Al determinarse con antelación la fecha de vencimiento, hay que valorar la capacidad del Ayuntamiento para afrontar los pagos de *confirming*.

No se refiere a la financiación de las inversiones, pero sí del circulante, siendo una medida previa a una operación a corto plazo, pero que no computa como endeudamiento.

En el año 2013, Banco Sabadell puso el servicio de gestión de pagos BS *Confirming*, habitualmente utilizado por las empresas privadas, a disposición de la Administración Pública, en especial, las autonomías, Ayuntamientos y empresas públicas.

5.8. ALTERNATIVA 7: FACTORING.

El origen del *factoring* proviene de Estados Unidos, aunque ya se ha generalizado su uso, principalmente en Europa. Consiste en un contrato por el que se adquieren créditos procedentes de la enajenación de bienes muebles, de prestación de servicios o de realización de obras, concediendo sobre tales

significado jurídico del contrato de *confirming*», *Revista de Derecho Mercantil*, n.º 267, 2008, p. 61-117.

créditos anticipos. Al conceder anticipos, no se pierde poder adquisitivo.

El jurista español Juan Roca Guillamón define el *factoring* del siguiente modo:

“Es un contrato de cooperación empresarial que tiene por objeto para la entidad financiera, la adquisición en firme de determinados créditos de los que son titulares sus clientes, garantizando su pago y prestando servicios de contabilidad, estudio del mercado, investigación de clientes y asesoramiento financiero e información”.

Se puede definir el contrato de *factoring* como aquel en el cual una de las partes (empresa de factores o factor), adquiere todos o una categoría de créditos que la otra parte (empresa factoreada) tiene frente a sus clientes, adelanta el impago de facturas y se encarga del cobro de las mismas, y si se pacta, también admite el riesgo de la insolvencia de los créditos.

La empresa de factores o factor, será normalmente una entidad financiera, banco, caja de ahorros o cooperativa de crédito, que se obliga, durante un período de tiempo, a adquirir todos los créditos que se originen en la empresa factoreada.

La empresa factoreada, se obliga a transferir a la empresa factor los créditos que se originen como consecuencia de su transacción comercial.

La sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, de 10 de julio de 1996, define a este contrato del siguiente modo:

«El contrato de factoring es calificado por la doctrina científica como un contrato atípico, mixto y complejo, llamado a cubrir diversas finalidades económicas y jurídicas del empresario por una sociedad especializada, que se integran por diversas funciones, aun cuando alguna de ellas no venga especialmente pactada, y que se residencian: en la función de gestión, por la cual la entidad de factoring se encarga de todas las actividades empresariales que implica la función de gestionar el cobro de los créditos cedidos por el empresario, liberando a éste de la carga de medios materiales y humanos que debería arbitrar en orden a obtener el abono de los mismos; la función de garantía, en este supuesto la entidad de factoring asume, además, el riesgo de insolvencia del deudor cedido, adoptando una finalidad de carácter aseguratorio; y la función de financiación, que suele ser la más frecuente, en ella la sociedad de factoring anticipa al empresario el importe de los créditos transmitidos, permitiendo la obtención de una liquidez inmediata, que se configura como un anticipo de parte del nominal de cada crédito cedido, aparte de la recepción por la sociedad de factoring de un interés en la suya».

El uso de este mecanismo de financiación está muy generalizado entre las pequeñas y medianas empresas, puesto que ofrece fondos a corto plazo. Uno de sus inconvenientes es precisamente que no es un mecanismo de financiación a largo plazo.

Por el contrato de *factoring* se pueden acordar múltiples obligaciones y derechos. Se trata de un contrato complejo, que en su concepción moderna se presenta como un contrato de compraventa de facturas o cesión onerosa de las mismas. Se utilizan los mecanismos de “*factorización*” de ingresos, especialmente de subvenciones.

Dentro del ámbito subjetivo del *factoring* podemos encontrar, entre otros, los siguientes sujetos: el vendedor o cedente, la empresa de factoraje o cesionario y el deudor o cedido.

El cedente deber ser un empresario (ya sea una persona física o una persona jurídica) o profesional y la empresa de factoraje cobra las facturas que tiene reconocidas la empresa y las ingresa en su cuenta.

En el *factoring* se ceden los derechos de cobro, por lo que es la empresa de factoraje la que asume los riesgos de quiebra,

impagos... Este contrato supone la cesión de derechos de cobro, de modo que es la empresa de *factoring* la que se ocupa de ponerlos en circulación y de cobrarlos en la forma y plazo establecidos.

Con esta fórmula se reducen los retrasos en el cobro de las facturas y se gana en simplicidad y agilidad, proporcionando un ahorro por lo que respecta a los gastos puramente administrativos, principalmente en materia de personal.

El *factoring* se contempla como una alternativa al endeudamiento, puesto que reduce la deuda de la empresa contratante y amplía la capacidad de financiación, reduciendo las ratios de endeudamiento.

No obstante, hay que distinguir la figura del *factoring* de otra figura, cual es la transmisión de derechos de cobro, la cual se desarrolla dentro del ámbito administrativo, en concreto, dentro de la ejecución del gasto de un contrato administrativo, sometido a normas jurídico-públicas. En este caso, la transmisión opera sobre un contrato específico adjudicado previamente y formalizado, mientras que el *factoring* opera sobre créditos futuros que la empresa factoreada pueda tener.

La transmisión de derechos de cobro se circunscribe a la cesión del crédito; no obstante, en el contrato de *factoring* se

pueden incluir otros servicios de cobranza, financieros, administrativos, comerciales... que permite el Código Civil.

Finalmente, la transmisión puede hacerla la empresa adjudicataria a favor de cualquiera; sin embargo, en el contrato de *factoring* la transferencia se realiza, generalmente, a favor de una entidad de crédito.

Una posibilidad de generar tesorería al Ayuntamiento es factorizar las subvenciones concedidas al mismo. En este caso, serían necesarias resoluciones administrativas o convenios válidos, ejecutivos y generadores de derechos a favor del Ayuntamiento, en los que está explicitado el crédito presupuestario al que se imputa la subvención, lo cual es susceptible de ser verificado por la entidad financiera. Esta operación no requiere de la autorización de la Administración que concede la subvención. Tampoco requiere de la aprobación de los órganos competentes en materia financiera, ya que el *factoring* no es una operación de endeudamiento y por tanto no está sujeta al régimen previsto en el artículo 53 del TRLRHL, ni al Real Decreto-Ley 8/2011²¹⁹. No obstante, hay que tener en

²¹⁹ Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

cuenta, que la cesión del derecho de crédito no supone la cesión de la condición de beneficiario de la subvención: ésta no se puede ceder.

Tanto el *factoring*, como el *renting* de equipos e instalaciones y el *confirming* con pago aplazado, tienen en común, que se trata de fórmulas habitualmente empleadas en el tráfico económico privado y que la Administración no utiliza con asiduidad por desconocimiento o por la existencia de dudas sobre su integración en el sistema contractual público. Además, bien planteadas, como hemos visto, no computan en el endeudamiento municipal, pues no constituyen deuda.

Como ejemplos de su uso, podemos destacar los siguientes:

En el año 2010, el Ayuntamiento de Alorcón concertó un contrato de factoring con BBVA para pagar su parte del fondo estatal de inversión local por una cantidad de 8.843.377,80 millones de euros.

También en el año 2010, el Ayuntamiento de Cuenca recibió 1,5 millones de euros de la Diputación, como consecuencia de su adhesión al contrato de factoring.

En el año 2011, el Ayuntamiento de Talavera cubrió con el factoring las nóminas de la plantilla municipal.

5.9. ALTERNATIVA 8: TITULIZACIÓN.

La titulización²²⁰ puede definirse, siguiendo a VÁZQUEZ ORGAZ, J.²²¹, en términos amplios, como un mecanismo para la transformación de los activos tradicionales reflejados en el

²²⁰ Vid. GARCÍA VAQUERO, V. y MAZA LA SIERRA, L.A. «La titulización de activos en España: evolución reciente y aspectos para su desarrollo futuro», *Boletín Económico*, Banco de España, 2003, p. 53-62. MADRID PARRA, A. «Marco legal de la titulización de activos financieros en España», *Perspectivas del Sistema Financiero*, n.º 44, 1993, p. 7-40. KESSLER SAIZ, G. «Problemas para el desarrollo de la titulización hipotecaria en España», *Información Comercial Española*, n.º 742, 1995, p. 81-92. GARAYALDE NIÑO, F. «Aspectos jurídicos de la titulización en España», *Boletín de Estudios Económicos*, n.º 154, 1995, p. 53-78. GARCÍA-LEGAZ PONCE, J. «La titulización hipotecaria en España», *Información Comercial Española*, n.º 742, 1995, p. 41-65. HERNÁNDEZ GARCÍA, A. «La titulización de activos: aspectos económico financieros», *Información Comercial Española*, n.º 742, 1995, p. 7-19.

²²¹ Cfr. VÁZQUEZ ORGAZ, J. «La titulización de activos en España», *Noticias Jurídicas*, 2002. Noticias.juridicas.com/articulos/50-Derecho%20Mercantil/200211-65513261010223290.html.

balance de una entidad en valores susceptibles de ser negociados en mercados secundarios. Estos valores facilitan el acceso a financiación para su emisor, o más bien el 'generador', mediante el especial vehículo conocido como fondo de titulización, al que se refiere BONELLY GINEBRA, C.S.²²² A cambio, los flujos de caja cedidos al fondo se mantienen ajenos a los procedimientos concursales debido a la naturaleza aislada del fondo mismo. El proceso completo de titulización, entonces, atravesará las siguientes etapas, lo que lleva aparejado un largo tiempo para su formalización:

Determinadas operaciones dan lugar a ciertos derechos de crédito (préstamos, créditos comerciales y otros activos financieros).

Estos activos se agrupan y se ceden conjuntamente a un vehículo, estableciéndose un fondo como patrimonio separado.

Se conciertan las operaciones necesarias para la mejora de la calificación crediticia o "rating" (mejora crediticia, garantías u otras ayudas financieras que puedan mejorar la liquidez).

²²² Cfr. BONELLY GINEBRA, C.S. «Los fondos de titulización de activos para la financiación de autopistas», *XXIII Semana de la Carretera. La nueva era de la gestión privada de las infraestructuras de carreteras en el mundo*, Asociación Española de la Carretera, Madrid, 2000, p. 551-556.

Se produce la emisión de valores negociables con cargo al fondo.

El fondo se gestiona y realiza operaciones a lo largo de la vida de los valores.

Finalmente se amortizan los valores emitidos y se liquida el fondo.

Las partes intervinientes serán, entonces, el generador (la sociedad o entidad financiera que cede los créditos y constituye el fondo), el vehículo y su entidad gestora (dado que el fondo carece de personalidad jurídica) y los tenedores de los valores emitidos, quedando todos ellos sujetos a supervisión por la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

Por lo tanto, la titulización de activos consiste en transformar cualquier activo capaz de producir rendimientos (usualmente derechos de cobro futuros) en títulos o valores negociables en mercados organizados. Evidentemente, los derechos de cobro susceptibles de titulización serán aquellos que sean estables en el tiempo y seguros, como, por ejemplo, los préstamos hipotecarios de una entidad bancaria otorgados a particulares, los recibos de una compañía eléctrica o los peajes que cobra una compañía de autopistas. No obstante, en última instancia todo depende de la confianza de los inversores. En

esencia, la titulización consiste en una forma de dar liquidez²²³ a los bancos, similares a los fondos de inversión, y presentan un tipo de interés fijo y con esta operación, la compañía titulizadora consigue adelantar los ingresos que obtendrá en el futuro y disponer de recursos para efectuar nuevas inversiones, pues la titulización sirve para financiar de forma privada grandes proyectos públicos.

Además, la titulización de activos permite agrupar un conjunto de derechos de cobro de distinto riesgo, rendimiento o plazo, en activos homogéneos con un mismo perfil de riesgo, plazo y rentabilidad.

Como ejemplo de la aplicación en el sector local son las iniciativas para titular los derechos de crédito del concesionario de infraestructuras, a las que se refieren ANEGON BLANCO, F. y MATÉ SANZ, D.²²⁴

²²³ Los analistas definen la liquidez como la capacidad que tiene la empresa para atender el cumplimiento de sus compromisos de pago a corto plazo. Es la capacidad que tiene la empresa para, con el efectivo, las deudas a corto plazo pendientes de cobro y la liquidez que proporcionaría la venta de existencias, poder hacer frente a todos los compromisos de pago inmediatos.

²²⁴ Cfr. ANEGON BLANCO, F. y MATÉ SANZ, D. «Titulización de los derechos de uso de las infraestructuras», *Revista de Obras Públicas*, n.º 3.425, 2002, p. 107-112.

En un futuro, se está hablando de titular los padrones fiscales. La doctrina no encuentra encaje legal actual, por la previsible variación legislativa futura de leyes impositivas. ¿Se podrá titular el padrón del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de los próximos 5 años, o habrá cambios legislativos que hagan incobrable el padrón, aún no vencido ni devengado, del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de un próximo año?

En cualquier caso, consideramos que esta alternativa puede expandirse en el futuro, si bien en la actualidad, todavía necesita una mayor y mejor regulación jurídica en el ámbito local para proceder a una aplicación más amplia de esta posibilidad.

5.10. ALTERNATIVA 9: LA SOLUCIÓN DIGITAL.

En un contexto de crisis económica, es fundamental el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (en adelante, TIC) para ayudar a salir de la crisis y volver a alcanzar el crecimiento y la sostenibilidad económica. Las TIC posibilitan absoluta publicidad y transparencia de todos los costes que resulten de la gestión pública.

Actualmente, el uso de las TIC se ha generalizado en España, incluso en el ámbito de los trámites con las Administraciones Públicas. La extensión de las TIC a todos los territorios forma parte de la agenda de Gobiernos e instituciones de todo el mundo.

En el Boletín Oficial del Estado de 28 de diciembre de 2013 se publicó la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el sector público, cuya exposición de motivos dispone lo siguiente:

«Para fortalecer esta necesaria protección del proveedor se facilita su relación con las Administraciones Públicas favoreciendo el uso de la factura electrónica y su gestión y tramitación telemática, en línea con la “Agenda Digital para Europa”, una de las iniciativas que la Comisión Europea está impulsando en el marco de la estrategia “Europa 2020”. Asimismo, esta protección se verá reforzada con un mejor control contable de las facturas recibidas por las Administraciones, lo cual permitirá no sólo hacer un mejor seguimiento del cumplimiento de los compromisos de pago de las Administraciones Públicas, sino también, un mejor control del gasto público y del déficit, lo que generará una mayor confianza en las cuentas públicas».

Así, el uso de la contratación electrónica, permite seleccionar a la oferta económicamente más ventajosa y es más objetiva, como así pone de manifiesto DOMÍNGUEZ-MACAYA LAURNAGA, J.²²⁵. Además, Europa insiste en el fomento de la contratación electrónica, aunque España no se haga mucho eco de la misma. La Resolución del Parlamento Europeo de 25 de octubre de 2011, sobre la modernización de la contratación pública ha fijado como objetivo que al menos el 50 por cien de las licitaciones públicas se realicen electrónicamente. En Europa se exige la e-contratación, pues la implantación de la contratación electrónica, reduciría costes para la Administración y para los licitadores. Así, la Comisión Europea, en una comunicación que remite al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones con fecha 13 de diciembre de 2004, con la finalidad de desplegar un plan de acción para la aplicación del marco jurídico de la contratación pública electrónica, señala que si se generaliza la contratación en línea, las Administraciones pueden ahorrar hasta un 5 por cien del gasto y hasta un 50-80 por cien de los costes de operaciones tanto para los suministradores como para los compradores y lo cuantifica en la llamativa cifra de 19.000

²²⁵ Cfr. DOMÍNGUEZ-MACAYA LAURNAGA, J. «De las palabras a los hechos: estudio del modelo vasco de contratación pública electrónica (MVCPE). Un modelo sencillo, disponible y seguro. Contratación Administrativa», *La Ley*, n.º 113, 2011, p.50-63.

millones de euros del año 2002 para una Unión Europea de 15 miembros.

Asimismo, la regulación de la subasta electrónica ya la encontrábamos en el artículo 138 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Actualmente la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público impone muchos trámites electrónicos, hasta que consigamos llegar a una contratación íntegramente electrónica.

La utilización de las TIC supone, por tanto, un ahorro para el administrado, pero también la Administración electrónica ahorra dinero. Por poner un ejemplo, se ahorraría muchísimo dinero en fotocopias. La forma de implantar la Administración electrónica es mediante la previa planificación. El plan de ajuste, analizado en el capítulo dos, se incardina dentro de la actividad planificadora de los Ayuntamientos. La licitación electrónica también es más económica y además salvaguarda los principios de eficacia, igualdad, concurrencia y, principalmente, el de objetividad.

Según la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, desde el 6 de septiembre de 2011, las Comunidades Autónomas y las entidades locales deberían tener aprobado y publicado un plan de implantación de Administración

electrónica. No hay nada más sostenible que la Administración electrónica, pues con ella se consigue ahorrar recursos, no sólo en dinero sino también recursos humanos, a la vez que se funciona de una manera más rápida y eficiente.

En España, el Gobierno puso en práctica el *Plan Avanza* y a este siguió el *Plan Avanza 2*, que incluye la estrategia 2011-2015, pretendiendo promover procesos innovadores TIC en las Administraciones Públicas para la mejora y actualización, pues España ocupa el puesto 25 del ranking del índice de desarrollo TIC, según el estudio del Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información *La Sociedad en red*.

Para Jesús Banegas, Presidente de la Asociación de Empresas de Electrónica, Tecnologías de la Información, Telecomunicaciones y Contenidos Digitales, las TIC no son sólo una salida de la crisis, sino la 'única' salida de la crisis, expresándose en los siguientes términos:

«España solamente puede salvar la crisis actual si consigue que la economía crezca y se cree empleo, y la única forma es innovando y creciendo hacia fuera... no hay ningún ámbito tecnológico innovador más importante, que afecte más a todo tipo de actividades

que las TIC. Por tanto, son la quintaesencia de la solución a la crisis económica en España».

Actualmente con las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, ya se ha impuesto en las Administraciones el procedimiento electrónico, el expediente electrónico, el archivo electrónico, el registro electrónico y la notificación electrónica, entre otros.

Los beneficios que puede suponer para las entidades locales, tanto mediante la implantación del registro electrónico, como a través del tablón de anuncios electrónico, la tramitación informatizada de licencias, la contratación electrónica o la carpeta ciudadana, por poner algunos ejemplos pueden suponer una reducción importante de los gastos de la entidad local. Mas ejemplos los encontramos en SALGADO GIMENO, R. o PORTILLO NAVARRO M.J. y MERINO ESTRADA, V.²²⁶.

²²⁶ Cfr. SALGADO GIMENO, R. «¡Más Administración electrónica. Esto es la crisis!», *Revista de Estudios Locales*, n.º 142, 2011, p. 96-109. PORTILLO NAVARRO, M.J. y MERINO ESTRADA, V. (Coord). *Crisis económica y entidades locales*. Valladolid. Lex Nova, 2012, p. 38-43.

5.11. ALTERNATIVA 10: LEGALIZACIÓN DE INFRACCIONES URBANÍSTICAS.

El descenso producido en el sector de la construcción es hoy en día una de las principales causas de la crisis, debido al descenso de ingresos en las entidades locales, puesto que descienden las liquidaciones de las tasas por licencia de obras y del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.

Lo que se propone con esta alternativa es controlar y comprobar las infracciones urbanísticas que no estén prescritas, y al mismo tiempo que sean legalizables, o que quepa reposición de la legalidad, para exigir la liquidación de la tasa por licencia de obras y el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, así como las posibles sanciones que se puedan imponer y de este modo obtener liquidez, pues se incrementarían los ingresos del ente local.

La realidad con la que nos encontramos en los Ayuntamientos es la de la abundante cantidad de infracciones urbanísticas. Así, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, sala de lo contencioso-administrativo, sección 2ª, en su sentencia 890/2009, de 30 de abril de 2009, en su fundamento jurídico tercero considera: «... *Todo lo dicho anteriormente, ha de entenderse*

sin perjuicio de las acciones civiles que para reclamar el valor de las obras de demolición puedan tener los interesados...».

Con esta medida se pretende no solo recaudar, sino preservar la legalidad de aquellas infracciones no prescritas.

5.12. ALTERNATIVA 11: LA CONTRATACIÓN PÚBLICO-PRIVADA. EL PROJECT FINANCE.

La contratación público-privada se presenta como un instrumento eficaz en época de insuficiencia de recursos, ya que mediante esta fórmula se obtiene liquidez y se mejora la gestión. En el contexto actual, es cada vez más necesario encontrar fórmulas de colaboración con el sector privado y la colaboración público-privada se convierte en una fórmula para poder seguir prestando determinados servicios con la ayuda o inversión del sector privado. No obstante, esta figura debe ser utilizada con carácter excepcional, tal y como pone de manifiesto, entre otros, GABILANES GINERÉS, G.M.²²⁷

²²⁷ Cfr. SUÁREZ PANDIELLO, J. y FERNÁNDEZ LLERA, R. Impactos de la crisis sobre la Hacienda local española: Datos y retos básicos. En: PORTILLO NAVARRO, M.J. y MERINO ESTRADA, V. (Coord). Crisis económica y entidades locales. Valladolid, Lex Nova, 2012, p.59-92. GABILANES GINERÉS, G.M. «Presente y futuro de la

Se está generalizando el uso de las siglas CPP (colaboración público-privada) o en inglés PPP (publish private partnership) y, aunque carece de definición en el ámbito europeo, se refiere a las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuya finalidad es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio. Así se señala en el Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones, de 30 de abril de 2004.

El objetivo primordial de la colaboración público-privada, según la Comisión Europea en su comunicación de 19 de noviembre de 2009 es:

«promover la eficiencia de los servicios públicos a través de la distribución de riesgos y el aprovechamiento de los conocimientos y la experiencia del sector privado que también puede aliviar las presiones inmediatas sobre las finanzas públicas al ofrecer una fuente de capital adicional».

El Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público incluyó entre los contratos típicos administrativos el contrato de colaboración público-privada en su artículo 11, como una nueva modalidad contractual.

Según el artículo 11.1 del mencionado texto refundido, que ya incorporaba la modificación introducida en la disposición final decimosexta de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en la Ley de Contratos del Sector Público:

«Son contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado, aquéllos en que una Administración Pública o una Entidad pública empresarial u organismo similar de las Comunidades Autónomas encarga a una entidad de derecho privado, por un periodo determinado en función de la duración de la amortización de las inversiones o de las fórmulas de financiación que se prevean, la realización de una actuación global e integrada que, además de la financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público o relacionados con actuaciones de interés general, comprenda alguna de las siguientes prestaciones: a) La construcción, instalación o transformación de obras, equipos, sistemas, y productos o bienes complejos, así como su mantenimiento, actualización o renovación, su explotación o su gestión. b) La gestión integral del mantenimiento de instalaciones complejas. c) La fabricación de bienes y la prestación de servicios que incorporen

tecnología específicamente desarrollada con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado. d) Otras prestaciones de servicios ligadas al desarrollo por la Administración del servicio público o actuación de interés general que le haya sido encomendado».

Como ventajas de la utilización de la contratación público-privada podemos destacar las siguientes:

Mejora la distribución de riesgos entre los participantes públicos y privados.

Mejora la ejecución de los proyectos, en cuanto a los plazos y al presupuesto.

Consigue un mayor rendimiento económico, aprovechando la eficiencia y el potencial innovador de un sector privado competitivo para minorar los costes o conseguir mejores índices calidad/precio.

Reparte el coste de financiación de la infraestructura a lo largo de toda la vida útil del activo.

La contraprestación no se paga de golpe sino durante toda la vida del contrato a través de pagos periódicos, con lo que la

contratación público-privada se asemeja al llamado *leasing* operativo inmobiliario.

Se gestionan los servicios de una manera más eficiente.

Su sistema de financiación goza de flexibilidad.

No computa la inversión a efectos del endeudamiento del ente local. La financiación debe poder ser asumida, por el operador privado, en un principio.

El precio que tiene que pagar la Administración podrá acomodarse al uso efectivo de los bienes y servicios que constituyen su objeto.

Como ejemplos más frecuentes del uso de esta alternativa podemos citar, la realización de obras ligadas a explotación, como son los polideportivos, o el alquiler de cubiertas para paneles solares. El inicio de la contratación público-privada en España, lo podemos situar con el desarrollo de autopistas de peaje.

Cada vez eran más las Administraciones Públicas que utilizan esta fórmula ante la deficiencia de recursos. Sin embargo, con la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de Contratos

del Sector Público, desaparece el contrato de colaboración público-privada.

Una de las formas de colaboración público-privada es el *project finance*, que pasamos a analizar.

El *project finance* o '*financiación de proyectos*', que ha sido objeto de estudio por CARBONERO MANRIQUE, J.A.²²⁸, es una alternativa al recurso al endeudamiento, puesto que es un modo de financiar al promotor de un proyecto, fundamentado en la capacidad que tiene dicho proyecto en sí mismo de proporcionar ingresos suficientes para hacer frente a los gastos que originan los rendimientos de capital, el beneficio del explotador y la devolución del capital que ha sido solicitado para llevar a cabo la inversión.

Por consiguiente, el *project finance* sólo tiene cabida en proyectos con un mínimo nivel de riesgo, por lo que hay que analizar todos los riesgos derivados del proyecto. Como consecuencia de ello, en este mecanismo de financiación se requieren multitud de informes y estudios de viabilidad del proyecto: jurídicos, económicos y técnicos.

²²⁸ Cfr. CARBONERO MANRIQUE, J.A. "La Financiación de un PPP: El Project Finance", *Revista de Estudios Locales*, Cunal, n.º 132, 2010, p. 90-127.

Los proyectos objeto de esta financiación pueden ser tanto privados como públicos, pero siempre que proporcionen un alto grado de seguridad, como pueden ser proyectos relacionados con la energía eólica, solar, telecomunicaciones..., que son proyectos que proporcionan unos ingresos seguros y regulares.

En líneas generales, quien soporta el riesgo de la operación es la denominada '*empresa del proyecto*', pues es ésta quien garantiza y avala la deuda y no los promotores, tal y como pone de manifiesto AYMERICH FABREGAT, M.²²⁹

La mecánica de funcionamiento consiste en una sociedad gestora que se hace cargo de la construcción de una infraestructura, se endeuda y con los ingresos de la explotación del servicio, cubre los gastos de la explotación, la amortización de la deuda, y la obtención de beneficios para la propia entidad. Esa sociedad '*vehículo*' integra a los promotores y el riesgo es el de los propios activos, teniendo en cuenta que han de generar mensualmente *cash-flows* o flujos netos que amorticen la financiación, es decir, que esté capacitada para generar flujos de caja para el sostenimiento de los gastos de funcionamiento del proyecto y poder devolver la deuda.

²²⁹ Cfr. AYMERICH FABREGAT, M. «El riesgo de construcción en la financiación de proyectos», *Revista de Obras Públicas*, n.º 3.425, 2002, p. 77-84.

Como condición previa, debe existir un análisis de la viabilidad y de la financiación a largo plazo. El mencionado estudio de la viabilidad del proyecto tiene que ser desarrollado en conjunto entre el sector público y privado y se convierte en el nexo vinculante para ambas partes de la 'concesión'.

Normalmente, el análisis de la viabilidad se cuantifica al menos en cuanto al estudio de la viabilidad económica y financiera (técnicas de VAN como Valor Actual Neto de actualización de *cash-flows* futuros, para estudiar si el proyecto es rentable económicamente, y técnicas de TIR como Tasa Interna de Rentabilidad, para estudiar si el proyecto es rentable financieramente en cuanto que la inversión propuesta vaya a producir una rentabilidad como inversión mayor que la que puede ofrecer el mercado bancario o de fondos de inversión).

El hecho de realizar este análisis va a beneficiar al sector privado, que va a clarificar la viabilidad del proyecto, pero también al sector público, que va a potenciar el control sobre este sistema alternativo a la financiación del ente matriz, conociendo la relación entre la sociedad «vehículo» y los usuarios pagadores del servicio, tasa o precio a pagar por el usuario, bonificación total o parcial al usuario, subvenciones, etc.

La colaboración en la financiación de la obra suele suponer un menor gasto para el ente local.

En las dos últimas décadas se ha generalizado su uso. Se suele usar en sectores como transportes (puentes, aeropuertos...), energías renovables y aprovechamientos energéticos (residuos sólidos, solar-fotovoltaica...), aguas (abastecimiento, saneamiento...), telecomunicaciones...

En el ámbito de la Unión Europea, el *project finance* empieza a ocupar un relevante papel a la hora de realizar obras de infraestructura de gran envergadura.

5.13. ALTERNATIVA 12: REDUCCIÓN DE LA FACTURACIÓN DE LOS CONTRATOS.

La contratación pública es una actividad económica importante en España. De acuerdo con los datos de la Unión Europea, el peso de la contratación pública en el PIB español se situaba en el 14,9 por cien en el año 2008.

Son muchos los contratos de servicios vigentes en todos los municipios. La posibilidad de reducción de estos contratos ya venía contemplada legalmente en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto

Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, puesto que se podía reducir modificando el contrato inicial hasta un 20 por cien. La mayoría de empresas tienen margen para recortar esos beneficios en la factura que les pagan las Administraciones Públicas. El artículo 107.3 d) del mencionado texto refundido prohibía que se modificase un contrato si esa modificación no se había previsto y superaba el 10 por cien del precio del contrato.

En aquellos supuestos, que serán la mayoría, en que el Ayuntamiento no esté al corriente de pago, esto será un elemento a favor de una futura negociación entre la resolución o la modificación del contrato. Estas modificaciones deberían realizarse a la baja, lo cual, si se produjera en todos o la mayoría de los contratos vigentes, supondría un ahorro global importante.

El artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, dispone que:

«las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y

supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

Por su parte, el Real Decreto Legislativo 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, ya analizado en el capítulo tres, hace mención a la modificación a la baja de los contratos públicos.

Asimismo, deben adjudicarse los contratos a la oferta económicamente más ventajosa²³⁰, por lo que deben redactarse pliegos de cláusulas administrativas realmente ajustados a las necesidades, dando preferencia a los criterios de adjudicación económicos, así como debería garantizarse el mayor grado de competencia posible. Además, debe aplicarse estrictamente el mandato del artículo 28 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, ya que impediría que se realizaran contrataciones innecesarias para los intereses públicos competencia de la corporación local y eso supondría un ahorro. Por ello, el artículo 1 de la Ley de Contratos del Sector Público

²³⁰ En este sentido se manifestaba el artículo 150 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, y hoy lo hace el artículo 145 y el 146 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.

exige definir, con carácter previo, a la adquisición de bienes y contratación de servicios, las necesidades a satisfacer.

Este artículo 1 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, dispone que:

«la presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, (...), y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios, mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa».

En la Ley de Economía Sostenible, en concreto, en el capítulo V del título I, se recogen una serie de medidas de impulso de la eficiencia en la contratación pública y la contratación pública privada, como elementos fundamentales de relación entre la Administración Pública y el tejido empresarial y, al mismo tiempo, ámbitos en los que debe reforzarse la vinculación a parámetros de sostenibilidad económica, reformando la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. Esta ley fue modificada por el Real Decreto

Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. La exposición de motivos disponía que:

«se establecen reglas específicas para la denominada contratación precomercial, considerada por la Comisión Europea como un instrumento imprescindible para impulsar la innovación y proporcionar servicios públicos de calidad y sostenibles, permitiendo una mayor implementación de la política de investigación, desarrollo e innovación».

Se trata de una nueva política o actividad de fomento de las Administraciones Públicas, mediante la cual se dirige la actividad privada al logro de unos concretos objetivos, principalmente de rentabilidad económica, como un motor de la economía que usa como combustible la innovación.

En materia de contratación, también hay que destacar la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, que en su artículo 1.2.a) dispone:

«Son contratos públicos los contratos onerosos y celebrados por escrito entre uno o varios operadores económicos y uno o varios

poderes adjudicadores, cuyo objeto sea la ejecución de obras, el suministro de productos o la prestación de servicios en el sentido de la presente Directiva».

A tenor de lo expuesto, se puede constatar que dos o más Ayuntamientos pueden unirse para licitar un mismo servicio, en una suerte de licitación conjunta, como así ha ocurrido en algunas ocasiones, lo cual puede reducir el gasto local.

5.14. ALTERNATIVA 13: MEDIDAS EN RELACIÓN AL PERSONAL.

Una de las alternativas a la disminución del endeudamiento es la referida a la reducción de gastos de personal, los cuales representan, en la mayoría de los municipios, más de un tercio del gasto total. A continuación, vamos a analizar una serie de medidas que favorezcan el ahorro de costes en materia de personal.

Se puede adoptar como medida en los Ayuntamientos la reducción de personal laboral temporal, que obedece a servicios no necesarios, realizando para ello un análisis exhaustivo de la relación de puestos de trabajo, valorando además la supresión de plazas prescindibles para no sacarlas a concurso. Asimismo, pueden reducirse plazas de jefatura creando áreas, que agrupen

varias, gestionadas por un único técnico, que aunque tendrá una mayor retribución, supone un ahorro en comparación con el resto de trabajos que se fusionan en uno sólo.

Del análisis de esta relación de puestos de trabajo, se pueden adoptar medidas como la revisión de las funciones de todo el personal, para llevar a cabo la máxima expresión del principio de eficiencia. Como consecuencia de esta revisión, puede llevarse a cabo una reasignación de efectivos, así como prever las plazas cuyo titular esté en situación de jubilación, por lo que debería procederse a la amortización de esos puestos de trabajo.

Una fórmula alternativa a la contratación temporal, sería la utilización de los convenios de colaboración social. Se trata de una técnica de protección de los desempleados. De este modo, las Administraciones Públicas utilizan trabajadores perceptores de prestaciones por desempleo para la realización de trabajos de colaboración social. Los trabajos de colaboración social no implicarán la existencia de relación laboral entre el desempleado y la entidad en la que se prestan dichos trabajos – art. 213 párrafo 3 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social – y tampoco pueden tener carácter indefinido.

A esta alternativa a la contratación temporal, se sumarían, los trabajos en beneficio de la comunidad, que es un servicio,

casi sin coste. Consiste en la prestación no retribuida de cooperación personal en actividades determinadas de utilidad pública, con interés social y valor educativo.

Otra medida en materia de personal sería llevar a cabo un control de las horas extra, principalmente de aquellos colectivos que más perciben este tipo de complementos como ocurre en todas o la mayoría de entidades locales, con los cuerpos de la policía local. Como medida se podría establecer la compensación de trabajos extraordinarios con tiempo de trabajo, con horas libres, en lugar de con retribuciones.

Otra medida en materia de personal, que ya se ha contemplado legalmente, es la relativa a la bajada de sueldo de los funcionarios. Así en el año 2012, los gastos de personal funcionario, se redujeron en un 3,3 por cien.

Esta alternativa la contemplamos debido a los numerosos recortes acaecidos últimamente que han sufrido los funcionarios, lo cual no quiere decir que la compartamos. Se trata de una medida populista.

En el año 2010, se produce una reducción salarial del 5 por cien aplicable a los empleados públicos. Se trata de una medida generalizada, sin atender a casos concretos, ni a colectivos de funcionarios específicos.

Se recorta el sueldo a los funcionarios, quizá porque con ello alguien entienda que se reparte de manera más equitativa la recuperación de las cuentas públicas. En época de *'vacas gordas'* nadie se acordó de los funcionarios, que tenían durante años una subida de un 2 por cien cada año.

Lo que sí deberían implantarse son sistemas que asocien la retribución a la eficacia, pues es patente la desidia y el malestar existente en este colectivo en los últimos años, y se ha visto traducido en trabajadores menos eficientes e incluso medidas para no continuar con el incremento del número de empleados públicos, donde no son necesarios.

En vez de reducir el sueldo a los funcionarios, ¿por qué no directamente, se reducen cargos públicos o personal de confianza, o incluso entidades públicas completas?

Estas medidas tendrían un mayor respaldo popular, y no las continuas muestras de malestar en forma de manifestaciones y huelgas protagonizadas por funcionarios de todo tipo de colectivos.

Con respecto a los puestos de eventuales de confianza, un sector de la doctrina aboga por la supresión o minimización de los mismos, realizando sus funciones el resto de personal del

Ayuntamiento, pues si el político considera necesaria la reducción de los salarios de los empleados públicos, quizás podría plantearse, previamente, una disminución de los salarios de los distintos grupos políticos o la reducción de los gastos en fiestas, por ejemplo.

El Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, establece una profunda reforma de la legislación laboral a través de ciertas medidas que pretenden: fomentar la empleabilidad de los trabajadores; estimular la contratación indefinida y otras formas de trabajo; incentivar la flexibilidad interna en la empresa como medida alternativa a la destrucción de empleo; y favorecer la eficiencia del mercado de trabajo como elemento vinculado a la reducción de la dualidad laboral, con medidas que afectan principalmente a la extinción de contratos de trabajo.

Con fecha 14 de julio de 2012, se publicó en el Boletín Oficial del Estado, el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que viene a recoger una serie de medidas que conforman la estrategia a seguir por el Gobierno destinada a aportar credibilidad a los mercados financieros, pivotando la misma principalmente en dos ejes: la consolidación fiscal, y el impulso de nuevas reformas estructurales. Está compuesto por cuarenta y dos artículos, distribuidos en siete

títulos, dieciocho disposiciones adicionales, quince disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, y quince disposiciones finales.

Entre las medidas que desarrolla este real decreto, con respecto a la materia que nos ocupa, cabe destacar, la eliminación de la paga extraordinaria del mes de diciembre, y la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes del mes de diciembre, para el personal del sector público.

El artículo 2 del mencionado real decreto, lleva por título: «Paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 del personal del sector público» y dispone que:

«En el año 2012 el personal del sector público definido en el artículo 22. Uno de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado, verá reducida sus retribuciones en las cuantías que corresponda percibir en el mes de diciembre como consecuencia de la supresión tanto de la paga extraordinaria como de la paga adicional o complemento específico o pagas adicionales equivalentes a dicho mes».

Actualmente, se ha procedido a la devolución a los funcionarios del 25 por cien de la paga extraordinaria que se les suprimió en el año 2012.

Con la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, no se podía establecer ningún incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público, respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2012, pero a efectos comparativos se tendrían en cuenta las retribuciones que obraban en la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, obviando la supresión de la paga extraordinaria por el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio.

Las cantidades detraídas serían aportadas a planes de pensiones o contratos de seguro colectivos, en ejercicios futuros, bajo ciertas condiciones, esto es, cuando se cumplan dos requisitos:

El primer requisito es que lo permita el cumplimiento de los objetivos previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

El segundo requisito es que así se prevea en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

En dicho real decreto se aprueban medidas orientadas al ahorro de gastos de personal y que incrementen la calidad y productividad del empleo público, entendidas estas como medidas extraordinarias, algunas de ellas con carácter temporal, cuya vigencia queda supeditada a la subsistencia de la actual coyuntura económica.

Dichas medidas son entendidas como continuación de las recogidas en el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, que establecía, para el año 2012, que las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrían experimentar ningún aumento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2011, así como la prohibición de efectuar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura a contingencias de jubilación, y la incorporación de nuevo personal, salvo excepciones.

En el siguiente cuadro podemos ver los gastos del capítulo uno de los presupuestos de los municipios, relativo a los gastos de personal en los años 2004 a 2012.

CUADRO 28.- Liquidación de Presupuestos de entidades locales. Gastos de personal y endeudamiento. Miles de euros y porcentajes. Años 2004-2012.

| AÑOS | CAPÍTULO 1 DE GASTOS | CTO C.1 (%) | CAPÍTULO 9 DE INGRESOS | CTO C. 9 (%) | TOTAL GASTOS | CTO TOT AL (%) | C. 9/C.1 (%) |
|--------------------------|----------------------------|-------------------|------------------------------|--------------------|-----------------|-------------------------|-----------------|
| 2004 | 14.184.240 | | 4.339.792 | | 53.604.805 | | 30,6 |
| 2005 | 15.301.521 | 7,9 | 3.964.181 | -8,7 | 58.072.897 | 8,3 | 25,9 |
| 2006 | 16.568.857 | 8,3 | 3.751.258 | -5,4 | 65.463.431 | 12,7 | 22,6 |
| 2007 | 18.087.293 | 9,2 | 3.503.264 | -6,6 | 71.702.611 | 9,5 | 19,4 |
| 2008 | 19.553.949 | 8,1 | 4.277.098 | 22,1 | 74.862.314 | 4,4 | 21,9 |
| 2009 | 20.669.268 | 5,7 | 6.285.814 | 47,0 | 79.391.283 | 6,0 | 30,4 |
| 2010 | 20.479.571 | -0,9 | 4.951.023 | -21,2 | 76.369.284 | -3,8 | 24,2 |
| 2011 | 20.098.645 | -1,9 | 2.790.018 | -43,6 | 69.718.844 | -8,7 | 13,9 |
| 2012 | 18.283.623 | -9,0 | 9.995.265 | 258,3 | 65.641.831 | -5,8 | 54,7 |
| MEDIA | 18.136.330 | 3,0 | 4.873.079 | 26,9 | 68.314.144 | 2,5 | 26,9 |
| CTO 2004-2012 | | 28,9 | | 130,3 | | 22,5 | |

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

Como podemos observar en el cuadro, los gastos de personal del capítulo uno de las entidades locales, han ido aumentando año tras año hasta 2009, en el que empiezan a descender, año en el que ya estaba afianzada la crisis económica.

Por lo que respecta a los pasivos financieros del capítulo nueve de ingresos vemos que con los ingresos que se obtienen

de la concertación de operaciones de crédito no se puede hacer frente a los gastos de personal. La cuantía de los mismos presenta oscilaciones a lo largo de los años y en el año 2011, su cuantía se redujo drásticamente, motivada por las limitaciones para la concertación de operaciones de crédito que hemos visto anteriormente, si bien en 2012 el crecimiento fue espectacular: un 258,3 por cien con respecto al año anterior.

Las tasas de variación anuales del total de gastos de las entidades locales (obligaciones reconocidas) han seguido un patrón de crecimiento similar al de los gastos de personal, ya que presentan tasas positivas hasta 2009 y, a partir de este año, las tasas son negativas, pues se reduce el gasto total de las entidades locales.

La reducción del gasto de personal puede suponer una disminución del endeudamiento local, en tanto que estas cantidades se podrían utilizar para otras necesidades. Por ello, hemos realizado una proyección de la reducción del endeudamiento que se produciría en diversos escenarios de reducción del gasto de personal. Dado que el endeudamiento presenta grandes oscilaciones en los últimos años, hemos optado por utilizar los datos correspondientes a la media del período analizado en el cuadro precedente. Los resultados obtenidos se muestran en el siguiente cuadro.

CUADRO 29. Proyección de la reducción de los gastos de personal y el endeudamiento. Porcentajes. Año 2011.

| REDUCCIÓN CAP. 1 | REDUCCIÓN CAP. 9 |
|------------------|------------------|
| 1% | 3,72% |
| 2% | 7,44% |
| 3% | 11,17% |
| 4% | 14,89% |
| 5% | 18,61% |
| 10% | 37,22% |

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

La reducción del 1 por cien del gasto en personal supone la disminución del 3,72 por cien del endeudamiento de ese año y si consideramos una reducción del 5 por cien del gasto en personal de las entidades locales, se podría disminuir el 18,61 por cien el endeudamiento. Por último, si la reducción del capítulo uno fuera del 10 por cien, el endeudamiento se podría reducir en un 37,22 por cien. Este análisis debería ser considerado por los gestores locales para mejorar la gestión del endeudamiento.

5.15. ALTERNATIVA 14: MANCOMUNIDADES, ÁREAS METROPOLITANAS Y CONSORCIOS.

El uso de las mancomunidades se presenta como una auténtica alternativa en época de crisis, pues supone un ahorro importante de los costes internos, maximizando el principio de eficiencia, si bien requieren de presupuesto propio.

Como ejemplos del uso de mancomunidades podemos citar: la gestión de los residuos sólidos urbanos, la gestión y recaudación de ingresos...

Con respecto a las áreas metropolitanas, el artículo 43 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen local, dispone que las Comunidades Autónomas, podrán crear, modificar y suprimir, a través de ley, áreas metropolitanas, de conformidad con lo establecido por sus respectivos estatutos, previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados.

Las áreas metropolitanas son entidades locales compuestas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan precisa la coordinación de determinados servicios y obras y la planificación conjunta.

La legislación de la Comunidad Autónoma determina los órganos de administración y de gobierno, en los que están

representados todos los municipios constituidos en el área: el régimen económico y de funcionamiento, que asegurará la participación de todos los municipios en la toma de determinaciones y una equitativa partición de las cargas entre ellos; así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitanas y el procedimiento para su realización.

Con la utilización de los consorcios se puede conseguir una mayor eficacia. Se halla regulado en el artículo 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que dispone que las entidades locales pueden constituir consorcios con otras Administraciones Públicas para objetivos de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro, concurrentes con los de las Administraciones Públicas. Pueden ser utilizados para la administración de los servicios públicos locales, en el ámbito de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las entidades locales españolas, y de conformidad con las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España.

5.16. CLASIFICACIÓN DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS.

Hemos visto varios tipos de medidas o de alternativas, que se pueden clasificar en cuatro grandes grupos: las

alternativas que suponen un aumento de ingresos, las que se traducen en una reducción de gastos, las que aunque conllevan un aumento de los gastos, no computan como endeudamiento y el uso de otras figuras.

Entre las medidas que suponen un aumento de ingresos, podemos citar, el incremento de la presión fiscal y la legalización de infracciones urbanísticas.

Como medidas de reducción de gastos, tenemos la posibilidad de eliminar determinados servicios y el uso del arrendamiento, que como hemos visto, reduce gastos en cuanto que el mismo es más económico que proceder a la compra, aunque se aumenta el capítulo dos de gastos. También se reducen gastos adoptando medidas en relación al personal, así como reduciendo la facturación de los contratos, o con el uso de la colaboración público-privada: el project finance, en el cual es la sociedad la que se endeuda. Con el factoring también se produce un ahorro, puesto que reduce la deuda de la empresa contratante y amplía la capacidad de financiación, reduciendo los ratios de endeudamiento. Las Administraciones pueden ahorrar costes y recursos a la entidad local, utilizando la solución digital, la contratación electrónica...

Por lo que respecta a las medidas que, aunque conllevan un incremento de gastos, no computan como endeudamiento

encontramos: el *renting* (o arrendamiento operativo), el cual sí incrementa el gasto corriente del capítulo dos todos los años, no así el endeudamiento puesto que es sin opción de compra; el *confirming* tampoco computa en el endeudamiento municipal. No obstante, en el *leasing* financiero (o arrendamiento financiero), como hemos visto, la opción de compra final suele ser una cuota más simbólica y, en términos SEC-95, debe computar como endeudamiento, puesto que lo que se ha realizado es un pago aplazado o fraccionado.

Por último, encontramos otras alternativas, con las que se puede lograr más eficacia en la ejecución de los objetivos perseguidos por las entidades locales: las sociedades mercantiles, la sociedad operadora que presta el servicio, la concesión de obra y servicio, la titulización de activos y las mancomunidades, áreas metropolitanas y consorcios.

Examinando éstas vías como alternativas al endeudamiento, observamos que las entidades locales tienen suficiente capacidad para autofinanciarse, puesto que los Ayuntamientos, mediante sus ordenanzas fiscales pueden regular sus tipos impositivos de los impuestos locales y hacer uso de las tasas y precios públicos, para repercutir los costes sobre los usuarios del servicio, por lo que es necesario establecer estudios de coste exhaustivos para la correcta determinación del coste del servicio, consiguiendo un equilibrio entre lo que cuesta

al Ayuntamiento la prestación de un servicio y lo que se repercute a los destinatarios.

Las entidades locales también pueden financiarse con las transferencias que perciben del Estado y de las distintas Comunidades Autónomas, aunque éstas suelen estar caracterizadas por la nota de la discrecionalidad en cuanto a su concesión²³¹.

Se deben estudiar fórmulas alternativas de financiación que impliquen medidas tales como que los municipios participen en determinados impuestos estatales en mayor porcentaje- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas e Impuesto sobre el Valor Añadido- y autonómicos, que el poder tributario sobre las figuras locales sea cedido a las Comunidades Autónomas y que se ceda a los Parlamentos autonómicos la capacidad de establecer criterios detallados de distribución de las participaciones o transferencias incondicionales estatales, como en el caso específico del Impuesto sobre la electricidad.

²³¹ Se podría crear una cierta ilusión fiscal si los gobiernos locales utilizan como medio de financiación las transferencias que reciben de los órganos de niveles superiores, ya que los ciudadanos pueden subestimar los costes de los servicios públicos al creer que se produce un abaratamiento de su precio-impuesto.

No podemos terminar este capítulo sin hacer mención a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Además, la misma afecta a algunas de las alternativas que hemos analizado.

La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local prevé una reforma de la misma basada en una serie de medidas amparadas por el estado de crisis económica por la que atravesaba el país. Se pretende diseñar un nuevo modelo de Administración local, que suponga un ahorro para el Tesoro Público de 7.129 millones de euros entre los años 2013 y 2015, basado en la adaptación de la normativa local al principio de estabilidad presupuestaria proclamado por el artículo 135 de nuestra Carta Magna, al que ya hemos hecho referencia anteriormente.

La citada ley modifica artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen local, introduce en la misma artículos bis, y también, reforma artículos del TRLRHL.

Esta reforma tiene como objetivos aplicar los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera a la Administración local, ya analizados, racionalizando la estructura organizativa de la Administración local y llevando un riguroso control económico-presupuestario, favoreciendo la

iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Por primera vez, se clarifican las competencias municipales, eliminando duplicidades con las estatales y con las autonómicas, y, asimismo, se eliminan las competencias impropias, que tanto perjuicio estaban causando a los Ayuntamientos. Solo en el caso de que esté garantizada la prestación de los servicios obligatorios, se podrán prestar otros servicios que no sean obligatorios. Lo que se pretende con esta medida es que los Ayuntamientos únicamente ejerzan las competencias que la ley les atribuya expresamente.

Se establece un período transitorio para el cambio de titularidad de las competencias de sanidad y educación, y de las competencias de servicios sociales, que serán competencia de las Comunidades Autónomas.

Se reduce el número de asesores, personal eventual y de cargos públicos que tengan dedicación exclusiva en atención a la población del municipio, alternativa que ya habíamos contemplado. Asimismo, se fijan límites máximos a las retribuciones de los cargos electos, los empleados públicos y de los directivos del sector público local a través de las leyes de presupuestos generales de cada año. Únicamente los concejales que no tengan ni dedicación exclusiva ni parcial cobrarán dietas

de asistencia a sesiones de órganos colegiados. Se establece un límite de cargos públicos con dedicación exclusiva.

Con la nueva ley no se pueden crear nuevos entes, se tienen que sanear o disolver los existentes y se suprimen los que dependan de otras entidades. Los Ayuntamientos no pueden crear ningún organismo nuevo durante la vigencia de su plan de ajuste y deben corregir a través de un plan de saneamiento la situación de déficit de sus empresas dependientes, o liquidarlas.

Las mancomunidades y entidades locales menores, a las que acabamos de hacer referencia, deben rendir cuentas en el plazo de tres meses. En caso contrario, desaparecerán. Los servicios de las mancomunidades pasarán a depender de las Diputaciones, mientras que los de las entidades locales menores dependerán de los municipios. Igualmente, se someterán a la evaluación de sus servicios.

La reforma potencia la gestión pública directa, puesto que un servicio sólo puede ser prestado por una entidad pública empresarial local o sociedad mercantil local cuando sea más sostenible y eficiente que la gestión por la propia entidad local.

Con respecto a los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional, se refuerza parcialmente su régimen, pasando a depender funcionalmente del Estado y se fortalece el papel de

los interventores locales, dotándolos de mayor imparcialidad garantizando un control financiero y presupuestario más riguroso.

También se establecen mecanismos de garantía del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria. En caso extremo, se prevé la intervención del municipio. Se refuerzan los principios de estabilidad, sostenibilidad y eficiencia, con el fin de que no se gaste más de lo que se ingresa.

En el siguiente cuadro podemos ver que el impacto de estas medidas supuso un ahorro neto total de 7.129 millones de euros entre 2013 y 2015, repartiéndose el ahorro de la siguiente manera.

CUADRO 30.- Impacto económico de la reforma para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Millones de euros. Años 2013-2015.

| | AHORRO (M€) | % |
|---|------------------------|----------|
| CLARIFICACIÓN COMPETENCIAS | 2.232 | 31,31 |
| ELIMINACIÓN DUPLICIDADES | 3.282 | 46,04 |
| MANCOMUNIDADES Y EE.LL MENORES | 73 | 1,02 |
| EVENTUALES Y CARGOS ELECTOS | 145 | 2,03 |
| SECTOR PÚBLICO LOCAL | 1.397 | 19,60 |
| TOTAL | 7.129 | 100 |

Fuente: Ministerio de Hacienda.

No obstante, esta ley no ha gozado del consenso generalizado que hubiera sido deseable, por lo que es posible que sufra numerosas modificaciones en un breve espacio de tiempo, pues se han planteado diversos recursos de inconstitucionalidad de la norma que el Tribunal Constitucional

ha admitido a trámite, por lo que podemos esperar cambios en un futuro próximo.

Todas las alternativas planteadas en el presente capítulo son susceptibles de mejora, modificación y ampliación e incluso agrupación, pues las entidades locales pueden llevar a cabo algunas de ellas o varias. En cualquier caso, solamente pretenden ser vías para abrir el debate en torno a la exigencia de reducir el endeudamiento por parte de las entidades locales, al menos hasta que la situación económica mejore de manera sostenible y las entidades locales puedan obtener mayores ingresos o que se lleve a cabo la tanta veces pretendida y nunca realizada, reforma de la financiación local.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA

Hemos comprobado como la crisis económica ha disminuido drásticamente la obtención de ingresos públicos, lo cual ha supuesto numerosos problemas económicos y financieros al sector público de algunos países, entre los cuales se encuentra España. Esta reducción de ingresos por parte de las entidades públicas se ha suplido mediante la reducción del gasto público, y principalmente, mediante el recurso al endeudamiento, llegando la deuda pública a suponer en la actualidad casi el 100 por cien del PIB.

Como consecuencia, el endeudamiento público constituye en la actualidad uno de los principales ejes sobre los cuales gira el sector público, tanto en el ámbito estatal como autonómico y local y, al análisis de este último es al que nos hemos dedicado a lo largo del presente trabajo de investigación, pues es la esfera local la que menos se suele analizar en tanto que es la que menor participación tiene dentro del Sector Público, si bien consideramos que es un núcleo esencial de la organización

territorial del Estado y la más cercana al ciudadano, por lo que necesita, desde nuestro punto de vista, una especial atención.

SEGUNDA

La necesidad de acudir al endeudamiento ante el agotamiento de los recursos ordinarios para hacer frente a los gastos locales de inversión, y también del corriente, y las restricciones al endeudamiento impuestas a España por parte de la Unión europea, han provocado un cambio en el enfoque local sobre el dimensionamiento del endeudamiento, que ha pasado de incrementarse exponencialmente a su limitación y reducción paulatina en los últimos años, unido no sólo a las medidas de concienciación sobre el redimensionamiento local y la racionalización ajustada al principio de estabilidad presupuestaria sino a también a la aparición en los últimos años, de una abundantísima normativa para ir respondiendo a la situación económica en cada momento y, a nuestro juicio, intentar disuadir al gestor local por el recurso a esta modalidad de financiación.

En este sentido, la regulación que al respecto ha introducido el legislador nacional debe ser interpretada como mecanismo disuasorio del recurso al endeudamiento por parte de las entidades locales.

Los parámetros y las exigencias son tantos y tan complejos, como se ha explicado, que se podría llegar a cuestionar la autonomía de las entidades locales para recurrir a esta forma de financiar sus gastos por Ayuntamientos y Provincias.

Así, el endeudamiento de las entidades locales, antes de estallar la crisis, iba disminuyendo considerablemente, debido al crecimiento de los ingresos, especialmente los tributarios y los asociados a la actividad urbanística, por lo que la carga financiera también se iba reduciendo. Sin embargo, a partir de 2007 y del inicio de la crisis económica, las entidades locales y más concretamente los Ayuntamientos, vieron cómo se reducían sus ingresos y tuvieron que recurrir a la obtención de recursos ajenos y al incremento del endeudamiento en numerosos casos, hasta los límites legalmente permitidos.

Sin embargo, creemos que el endeudamiento local debe ser contextualizado en el marco del endeudamiento público, considerando tanto el del Estado y de las Comunidades Autónomas, como el correspondiente a las empresas públicas dependientes. Hemos utilizado referencias gráficas y valores de los años 2004-2012, pero también se han utilizado parámetros de actualidad hasta nuestras fechas actuales, para realizar un análisis del endeudamiento antes y después de la crisis económica y la situación actual en 2020.

La situación económica de partida de la economía española en cuanto al déficit público apreciado en su conjunto, podría ser considerada mejor que la posición de otros países como Estados Unidos, Japón o Alemania. Sin embargo, cuando se inicia la crisis económica, el deterioro de las cuentas públicas en España fue mucho más rápido que en otros países y así, en términos de deuda pública como porcentaje del PIB, mientras en Alemania este ratio disminuía en 2012, - pasando del 81,2 por cien en 2011 al 80,4 por cien en 2012 - en España, los valores fueron del 67,8 por cien y 79,3 por cien respectivamente, lo cual incidió considerablemente en las negativas consecuencias económicas que hemos tenido que afrontar en los años de extensión de la crisis y que parecía que se alejaban en la actualidad.

Resulta incuestionable realizar una reflexión, apresurada por el fenómeno que nos ha tocado vivir en la actualidad y que ya ha tenido un impacto terrible en la, todavía inestable, economía española, como es la pandemia ocasionada por el COVID-19.

Más allá de la crisis humanitaria que debe afrontar el Estado, evidentemente, también será preocupante la profunda crisis que se avecina en la que se plantea como variable a manejar para intentar la reactivación de la actividad económica,

el recurso al endeudamiento, mediante la inyección de liquidez, con la presencia del Estado como actor fundamental en la crisis y que obligará a adoptar un cambio en el enfoque regulatorio del recurso al endeudamiento, considerando, de nuestra parte, justificada, más que nunca, la dirección del proceso por parte del gestor estatal, como ente coordinador de las políticas públicas económicas adecuadas y garante de los principios que deben sostener a las diversas administraciones públicas, sin que el uso del endeudamiento local pueda utilizarse como parámetro para recorrer un camino en solitario que podría acabar con su perdición.

Lo cierto es que centrados en el ámbito local visto el estado del endeudamiento municipal actual que se refleja en este cuadro que acompañamos, podemos plantear algunas conclusiones derivadas del análisis que sostenemos en este trabajo.

| AÑO | Deuda Viva a 31/12/2011 | Deuda Viva a 31/12/2012 | Deuda Viva a 31/12/2013 | Deuda Viva a 31/12/2014 | Deuda Viva a 31/12/2015 | Deuda Viva a 31/12/2016 | Deuda Viva a 31/12/2017 |
|--------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| TOTAL | 33.204.774 | 40.270.963 | 39.685.869 | 36.519.336 | 33.503.443 | 30.738.039 | 27.863.319 |

Las medidas de racionalización impuestas por el Estado han determinado la reducción del nivel de endeudamiento local

en la actualidad con duros estándares como la estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, así como las exigencias de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que diseñan un conjunto de medidas coercitivas, coactivas y de control para que las entidades locales cumplan las exigencias establecidas en la normativa, fundamentalmente tras la elevación a rango constitucional del principio de estabilidad presupuestaria establecido en el artículo 135, con la intención de someter el funcionamiento y la actividad municipal a un control más rigurosos que el desplegado hasta la fecha.

La pretensión establecida en los duros años de crisis económica ha generado un contexto actual en el que se demanda desde la realidad social una mayor presencia municipal, en ejercicio de su autonomía para afrontar los servicios municipales, si bien es cierto, como hemos acreditado, que el recurso al endeudamiento local municipal no se concibe en parámetros comparables al del Estado y las Comunidades autónomas, si ha constituido un ingreso trascendental en el crecimiento municipal hasta la crisis del 2008, exagerándose su utilización por algunos ayuntamientos y obligando al Estado a incrementar las medidas para la reducción del endeudamiento.

Es probable que una vez que se agoten el recurso a las inversiones financieramente sostenibles o la financiación con

cargo al remanente de tesorería exista una tendencia natural al recurso al endeudamiento por los municipios.

Hemos intentado demostrar que la regulación actual no es prolija y compleja por un puro argumento carente de fundamento por el Legislador estatal, responde a las necesidades del momento e, incluso, las exigencias comunitarias, con la consiguiente afectación de su capacidad de decisión o autonomía, justificada a favor del interés general que está obligado a salvaguardar el Estado.

TERCERA

La situación del incremento del endeudamiento, implicó, en su día, que los países europeos tuvieran que poner numerosas restricciones de obligado cumplimiento a España para poder seguir financiándose en el exterior, lo que se, a su vez, ha obligado al Estado a establecer una agravación en los parámetros por los que se la normativa permitiría acudir al endeudamiento por las Entidades Locales.

La normativa española sobre endeudamiento local se ajusta a los postulados teóricos de control y disciplina presupuestaria, pues la tarea de reducción de los niveles de deuda es un compromiso global para todo el sector público

español, partiendo del Gobierno central, hasta llegar al Gobierno más próximo al ciudadano, el Gobierno local.

Ahora bien, dicha normativa es compleja y ha sufrido numerosas modificaciones a lo largo de los últimos años, si bien las circunstancias actuales, han limitado considerablemente el recurso al endeudamiento local, en el sentido que hemos expuesto.

En efecto, la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, ha incidido seriamente en la financiación de las entidades locales, puesto que reduce su capacidad de acudir al crédito externo para financiar gasto corriente e inversiones. Hasta ese momento, la regulación clásica en materia de endeudamiento venía constituida, fundamentalmente, por el TRLRHL, el cual establecía una serie de límites de acceso al crédito, pero con respeto siempre a la autonomía local.

Según se expone en este trabajo, las exigencias del Legislador estatal sobre la contención del déficit público para preservar la economía global en tiempos de nuevas crisis económicas, como las que se avecinan, resultan legítimas y justificadas, sin discutir en absoluto el título competencial atribuido al Estado en materia de coordinación de la Hacienda general.

Sin embargo, en respeto a la autonomía local las medidas impuestas plantean una significativa incidencia en la capacidad de autogobierno municipal en algo sustancial como es el recurso a una fuente de financiación que, en ejercicio de su autonomía, y con las salvedades y requisitos establecidos, tiene que poder consentirse.

La normativa existente, compleja y abundante, plantea un ambiente disuasivo o casi impeditivo, reflejando una infundada desconfianza en la operatoria usual de la mayoría de entidades locales, que no armoniza correctamente con el respeto a la autonomía local.

Nos basta tomar como referencia la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional para deducir que, de forma específica, la capacidad para la obtención de los medios financieros suficientes –incluyendo las operaciones de crédito o de endeudamiento- con que sostener y garantizar la viabilidad de la Gestión Pública en el ejercicio de las competencias atribuidas a las Entidades Locales, constituye un componente inherente a la propia autonomía local, en tanto en cuanto tal disposición de medios y recursos permite «la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada²³²»

²³² Vid. STC 96/1990, de 24 de mayo, F. J. 7º.

El control estatal para armonizar el marco de referencia sobre el cual se deslice la autonomía local resultaría adecuado si se reforzase la credibilidad en la institución municipal, quién podrá establecer para sí medidas de autocontrol que determinen la posibilidad de acudir o no al crédito sin que sean tratados todos los entes locales por igual y sin distinción en el acceso al endeudamiento.

Sobre el impacto de la normativa descrita en la autonomía local también se puede advertir a partir del reconocimiento del mismo legislador básico local. Mientras que en la anterior redacción del artículo 10.3 de la Ley 7/1985, la actividad del Gobierno del Estado derivaba en el hecho de que «las funciones de coordinación no afectaran en ningún caso a la autonomía de las entidades locales», la reciente reforma sustituye tal párrafo por la siguiente literalidad; a saber: «las funciones de coordinación serán compatibles con la autonomía de las entidades locales» ex art. 10.4 de la Ley 7/1985, tras la reforma de la Ley 27/2013.

La abundante normativa tan cambiante de los últimos tiempos supone un grave problema para una aplicación eficaz de la misma. Los últimos cambios han provocado una situación de inseguridad jurídica, motivada por las deficientes técnicas legislativas utilizadas, y la premura con la que se han cambiado determinadas normas debido a la situación de crisis económica,

han otorgado escasísimos plazos para la adaptación por parte de las entidades locales, lo que denota una ausencia de conocimiento por parte del legislador de la Administración local, pues la celeridad y la falta del tiempo necesario para la aprehensión de la norma conduce a errores, lo cual debería ser examinado por el legislador²³³.

La abundantísima solicitud de información por parte del Estado asfixia a las entidades locales, que, con menos personal, deben hacer frente a estas obligaciones de información en numerosas cuestiones, pero especialmente, en aquéllas referidas al endeudamiento local, lo que debería ser analizado con más detenimiento por parte del legislador, en tanto que parte de esos recursos materiales y humanos podrían ser utilizados en otras actividades necesarias para el buen funcionamiento del ente local.

Con las últimas modificaciones elaboradas, las entidades locales han perdido prácticamente la autonomía en lo relativo a las operaciones de crédito que pueden suscribir, lo que evidencia un gran impedimento para el crecimiento local. No

²³³ Es frecuente en nuestros días e recurso a las Notas aclaratorias por el Ministerio para rectificar o modificar plazos de entrega de documentación o de remisión de información (liquidación, ISPA, tipos impositivos), como se puede examinar en <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/OVEntidadesLocales.aspx>

obstante, no podemos considerar que todos los cambios normativos producidos en los últimos años han generado efectos negativos, pues la puesta a disposición de los instrumentos para hacer frente al pago a proveedores ha sido una cuestión necesaria y ampliamente demandada en el ámbito local y es evidente, que se ha reducido considerablemente el período medio de pago a proveedores, disminuyendo la morosidad, lo cual ha beneficiado considerablemente a los acreedores que veían cómo sus facturas permanecían en los cajones del ente local y se retrasaba una y otra vez su cobro.

CUARTA

La Ley de Estabilidad Presupuestaria y sus ulteriores modificaciones, junto con el resto de legislación aplicable en materia de endeudamiento local, establecen determinadas restricciones a la posibilidad de recurrir al crédito, con una regulación del crédito local necesitada de reformas, en materias tales como la duración de los plazos o las limitaciones de la deuda a corto plazo. En cualquier caso, el nuevo marco de la estabilidad presupuestaria redundará en ámbitos tan significativos como la planificación y el control del gasto público. Eso sí, por lo que respecta a su regulación, el nuevo marco de estabilidad no realiza distinciones entre Administraciones Públicas, ni siquiera a nivel local, por lo que su aplicación es igual para todos los municipios,

independientemente del nivel poblacional de cada uno de ellos, de las cifras presentadas por cada uno y consiguientemente sin tener en cuenta las diferencias en cuanto a medios personales suficientes, que difieren mucho entre los grandes y pequeños Ayuntamientos, como se puede observar en el día a día de la actividad municipal, con las consiguientes distorsiones que tal situación produce, pues en numerosas ocasiones se ha analizado la necesidad de tomar en consideración las enormes diferencias en cuanto a población de los municipios españoles para el diseño de la política presupuestaria municipal.

Como hemos analizado a lo largo del presente trabajo de investigación, ha habido abundante normativa que ha modificado y desarrollado el concepto de estabilidad presupuestaria, por lo que ha sufrido numerosas modificaciones y revisiones normativas en los últimos años, como consecuencia de los continuos cambios derivados de la necesidad de recursos con los cuales hacer frente al gasto público y a la reducción de ingresos, pues se ha hecho patente la necesidad de reducir el déficit, puesto que la estabilidad presupuestaria es un fin derivado del principio rector de las finanzas públicas sólidas. Por ello, al tradicional concepto de estabilidad, como la situación de equilibrio o superávit, se añade otro principio, el de sostenibilidad financiera, con una importancia creciente en los últimos tiempos.

Como consecuencia del análisis realizado acerca de la estabilidad presupuestaria, consideramos que, con su nueva regulación, se fortalece el cumplimiento por parte de las entidades locales de la misma, de la sostenibilidad financiera y de la deuda, así como de la regla de gasto y la reducción del período medio de pago a proveedores. Además, la necesidad de transparencia ha quedado de manifiesto a lo largo de las continuas modificaciones normativas realizadas en los últimos años, que se ha materializado, entre otros, en la necesidad por parte de la Administración Pública de establecer la correspondencia entre el presupuesto y la contabilidad nacional, ya que esta es la información que se remite a Europa para comprobar el cumplimiento de nuestros compromisos en materia de estabilidad presupuestaria, a través de creación de la Central de Información, de carácter público, encargada de proveer de información sobre la actividad económico-financiera de las diferentes Administraciones Públicas. Ello, unido al refuerzo de la planificación presupuestaria, a través de los denominados marcos presupuestarios a medio plazo, han constituido avances de interés que es necesario considerar y que pueden redundar en un mayor y mejor control del objetivo de estabilidad presupuestaria, ayudado por la elaboración del plan económico-financiero o del plan de saneamiento financiero en aquellos casos en los cuales la normativa considera que deben llevarse a cabo.

La creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, - que tiene como finalidad la fijación de los medios para conseguir un eficaz control del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y la regla de gasto mediante la inclusión de mecanismos nuevos de supervisión y transparencia en las políticas fiscales de las diferentes Administraciones Públicas - velará por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público y el análisis de las previsiones económicas. Esta autoridad puede ser un instrumento positivo para el control del sector público en general y en particular del local.

Sin embargo, actualmente, tras las últimas modificaciones realizadas, las entidades locales han perdido prácticamente la autonomía en lo relativo a las operaciones de endeudamiento que pueden ejecutar, pues en la práctica, están intervenidas y no es posible utilizar el recurso al endeudamiento en los términos clásicos.

En este sentido, quisiéramos destacar la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que en el catálogo de infracciones en materia de gestión económico-financiera, tipifica como muy grave: «la realización de operaciones de crédito y emisiones de deudas que

no cuenten con la preceptiva autorización o, habiéndola obtenido, no se cumpla con lo en ella previsto o se superen los límites previstos en la LOEPSF, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y en el Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el real decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo» (artículo 28.g).

Esta situación de tensión en relación a la capacidad de decisión local podría resolverse si atendemos a otras alternativas al endeudamiento.

QUINTA

Ante la situación de la deuda pública local y las limitaciones establecidas al endeudamiento es necesario buscar alternativas que proponemos que sean agrupadas en tres opciones: el aumento de los ingresos públicos locales, la disminución del gasto o bien una tercera vía por la que han optado numerosas entidades locales que consisten básicamente en la realización de operaciones que, aunque en la práctica no suponen un aumento del gasto como consecuencia de la adaptación al cambio, no computan como endeudamiento para el Ayuntamiento, pues en este trabajo se puede observar cómo las nuevas limitaciones al crecimiento del endeudamiento del sector público local, han fomentado el uso de nuevas técnicas financieras para poder seguir gestionando e incrementando la

prestación de servicios públicos, siendo el sector privado y la banca los que han presentado nuevas posibilidades de financiación que es preciso entender detenidamente para su posible empleo.

Entre las alternativas para reducir el endeudamiento local relacionadas con el aumento de ingresos encontramos las referidas a la posibilidad de aumentar la presión fiscal local a través de medidas que supongan el crecimiento de la recaudación tributaria municipal, si bien en la actualidad, los efectos producidos por el Real Decreto 20/2011 han supuesto que muchas entidades locales hayan incrementado considerablemente la recaudación por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, aumentando por tanto la presión fiscal sobre el contribuyente, con lo cual han podido obtener una fuente de ingresos para reducir el recurso al endeudamiento.

Otra alternativa que podría suponer un incremento de los ingresos es la relativa a la legalización de infracciones urbanísticas. En efecto, el descenso producido en el sector de la construcción es hoy en día una de las principales causas de la crisis, debido al descenso de ingresos en las entidades locales, puesto que se han reducido las liquidaciones de las tasas por licencia de obras y del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras. Lo que se propone con esta alternativa es controlar y comprobar las infracciones urbanísticas que no estén

prescritas, y al mismo tiempo que sean legalizables, o que quepa reposición de la legalidad, para exigir la liquidación de la tasa por licencia de obras y el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, así como las posibles sanciones que se puedan imponer y de este modo obtener liquidez, pues se incrementarían los ingresos del ente local.

Las alternativas relativas a la reducción del gasto local pueden estar relacionadas con la eliminación de determinados servicios, la colaboración público – privada, o la disminución del gasto de personal.

La disminución del gasto de personal de las entidades locales en 2011 del 1 por cien supondría una disminución del endeudamiento del 3,7 por cien, mientras que si la disminución del gasto en personal fuera del 5 por cien, se podría conseguir minorar el endeudamiento en un 18,61 por cien. Esta es una opción que se podrían plantear seriamente las entidades locales, ya que la reducción del gasto de personal no supone necesariamente el despido del personal, pues se podrían adecuar otros gastos contemplados en el capítulo uno, tales como determinados complementos específicos.

Otra fórmula también cómoda técnicamente es eliminar gastos del capítulo dos - gastos en bienes corrientes y servicios - reduciendo la prestación de determinados servicios, pues

actualmente, los Ayuntamientos prestan todo tipo de servicios, pero la pregunta es si en estos momentos de crisis económica los Ayuntamientos tienen que afrontar pérdidas económicas por la prestación de servicios que no son esenciales. La respuesta parece clara.

La reducción del gasto en bienes corrientes y servicios es una medida políticamente no operativa, pues en la práctica se ha comprobado que cualquier ahorro conocido en un gasto corriente se ha empleado para prestar otros servicios, resultando que al final del año presupuestario los gastos del capítulo dos han ido creciendo. En cualquier caso, es una cuestión a plantearse en tanto que la reducción del 1 por cien del gasto en bienes corrientes y servicios podría suponer una disminución del 1,9 por cien del endeudamiento local y una disminución del gasto en un 5 por cien, reduciría el endeudamiento en un 9,7 por cien. Es decir, por cada punto porcentual de reducción del gasto en bienes corrientes y servicios, el endeudamiento puede disminuir casi el doble en variación porcentual, lo cual debería ser considerado por los gestores de las entidades locales.

Una posible vía de reducción del capítulo dos sin reducir la prestación de servicios podría ser la solución digital, es decir un mayor desarrollo de la Administración electrónica, bien sea a través de la mejora de la comunicación y de la información con el administrado o bien mediante la mejora de la transparencia

de la contratación pública, que podría llevar a seleccionar a la oferta económicamente más ventajosa y es más objetiva. Este desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación supondría una reducción de costes tanto a la Administración como a los ciudadanos. Los beneficios que puede suponer para las entidades locales - tanto mediante la implantación del registro electrónico, como a través del tablón de anuncios electrónico, la tramitación informatizada de licencias, la contratación electrónica o la carpeta ciudadana, por poner algunos ejemplos - pueden representar una reducción importante de los gastos de la entidad local y podrían afectar tanto a los gastos en bienes corrientes y servicios como a los gastos de personal.

Es evidente que la disminución del capítulo dos de gastos en bienes corrientes y servicios mediante la eliminación o reducción de los servicios no es algo que a nadie agrade, pues disminuye el estado de bienestar. En algunos supuestos, no sería necesaria la eliminación total del servicio, sino que podría trasladarse al usuario parte de su coste. Se trataría de la figura del copago, que se traduce en un desembolso económico del ciudadano por la utilización de un servicio público. Así, el copago se puede utilizar como un instrumento de recaudación y como un recurso para evitar el uso abusivo por parte de los ciudadanos, de los servicios públicos y en los últimos años se está convirtiendo en una tendencia en alza, en un momento de

crisis como el que atravesamos. Esta situación se puede materializar a través de la colaboración público-privada, analizada en el presente trabajo de investigación como otra alternativa posible a la reducción del endeudamiento local.

La colaboración público-privada se puede materializar a través de una sociedad operadora que preste el servicio. En este supuesto, es necesaria la presencia de una sociedad que se encargue de la construcción y explotación de la infraestructura, siendo la sociedad la que, generalmente, haya de endeudarse y, con los precios que perciba del usuario de la infraestructura, hacer frente a la carga financiera y a los gastos de la explotación y a su vez, obtener un beneficio. Esta posibilidad también se puede materializar a través de la creación o participación en sociedades mercantiles, o bien mediante la creación de mancomunidades, áreas metropolitanas o consorcios de varios municipios y que cuenten con participación privada. En efecto, el uso de las mancomunidades o consorcios se presenta como una auténtica alternativa en época de crisis, - por ejemplo, para la gestión de los residuos sólidos urbanos o la gestión y recaudación de ingresos - pues supone un ahorro importante de los costes internos, maximizando el principio de eficiencia, si bien requieren de presupuesto propio.

Otra vía de colaboración público-privada es la concesión de obra y servicio, mediante la cual la Administración encarga a

un tercero la ejecución de una obra pública, siendo la contraprestación del contratista el derecho que se le reconoce de explotar la obra construida durante cierto período de tiempo, pues como regla general, las obras del contrato de obra pública se ejecutarán a riesgo y ventura del concesionario, con el consiguiente ahorro para el ente local.

Las entidades locales en muchas ocasiones acuden a la compra de bienes inmuebles para desarrollar su actividad. Sin embargo, la opción del arrendamiento les supondría reducir considerablemente los recursos necesarios para una adecuada prestación de servicios al ciudadano. En numerosas ocasiones, cuando junto con el alquiler del inmueble se incluyen prestaciones de servicios anexos, como limpieza, mantenimiento... (con riesgos de mayor o menor demanda del servicio o incluso calidad estándar solicitada) también es conocido como un contrato de arrendamiento operativo o incluso un *leasing* o un *renting*, que pueden suponer alternativas al endeudamiento local para la adquisición de estos bienes o la prestación de estos servicios por el ente local.

El *project finance* o financiación de proyectos, es una alternativa al recurso al endeudamiento, puesto que es un modo de financiar al promotor de un proyecto, fundamentado en la capacidad que tiene dicho proyecto en sí mismo de proporcionar ingresos suficientes para hacer frente a los gastos

que originan los rendimientos de capital, el beneficio del explotador y la devolución del capital que ha sido solicitado para llevar a cabo la inversión. Estos proyectos objeto de financiación pueden ser tanto privados como públicos, pero siempre que proporcionen un alto grado de seguridad, como pueden ser proyectos relacionados con la energía eólica, solar, telecomunicaciones..., que son proyectos que proporcionan unos ingresos seguros y regulares. Por consiguiente, el *project finance* sólo tiene cabida en proyectos con un mínimo nivel de riesgo, por lo que hay que analizar todos los riesgos derivados del proyecto. Como consecuencia de ello, en este mecanismo de financiación se requieren multitud de informes y estudios de viabilidad del proyecto: jurídicos, económicos y técnicos. Pero pueden servir, en cualquier caso, como una alternativa a considerar.

El *factoring* o contrato en virtud del cual una de las partes (empresa de factores o factor), adquiere todos o una categoría de créditos que la otra parte (empresa factoreada) tiene frente a sus clientes, adelanta el impago de facturas y se encarga del cobro de las mismas, y si se pacta, también admite el riesgo de la insolvencia de los créditos y, por ello, se contempla como una alternativa al endeudamiento, puesto que amplía la capacidad de financiación y reduce la deuda de la empresa contratante, reduciendo los retrasos en el cobro de las facturas y los ratios de endeudamiento. Además, se gana en simplicidad y agilidad,

proporcionando un ahorro por lo que respecta a los gastos puramente administrativos, principalmente en materia de personal. No obstante, hay que distinguir la figura del *factoring* de otra figura, cual es la transmisión de derechos de cobro, la cual se desarrolla dentro del ámbito administrativo, en concreto, dentro de la ejecución del gasto de un contrato administrativo, sometido a normas jurídico-públicas. En este caso, la transmisión opera sobre un contrato específico adjudicado previamente y formalizado, mientras que el *factoring* opera sobre créditos futuros que la empresa factoreada pueda tener.

Por tanto, una posibilidad de generar tesorería al Ayuntamiento es factorizar las subvenciones concedidas al mismo. En este caso, serían necesarios resoluciones administrativas o convenios válidos, ejecutivos y generadores de derechos a favor del Ayuntamiento, en los que está explicitado el crédito presupuestario al que se imputa la subvención, lo cual es susceptible de ser verificado por la entidad financiera. Esta operación no requiere de la autorización de la Administración concedente de la subvención. Tampoco requiere de la aprobación de los órganos competentes en materia financiera, ya que el *factoring* no es una operación de endeudamiento y por tanto no está sujeta al régimen previsto en el artículo 53 del TRLRHL, ni al Real Decreto-Ley 8/2011. No obstante, hay que tener en cuenta, que la cesión del derecho de

crédito no supone la cesión de la condición de beneficiario de la subvención, puesto que ésta no se puede ceder.

Tanto el *factoring*, como el *renting* de equipos e instalaciones y el *confirming* con pago aplazado, tienen en común, que se trata de fórmulas habitualmente empleadas en el tráfico económico privado y que la Administración no utiliza con asiduidad por desconocimiento o por la existencia de dudas sobre su integración en el sistema contractual público. Además, bien planteadas, no computan en el endeudamiento municipal, pues no constituyen deuda, lo cual debería ser considerado por el gestor local.

Todas las alternativas propuestas al endeudamiento en el presente trabajo de investigación son susceptibles de mejora o de una nueva consideración o replanteamiento. Por ello, no pretendemos establecer un orden o prioridad ni tampoco planteamos la elección entre unas u otras. En efecto, tras el trabajo de investigación realizado, queda de manifiesto la gran importancia de una adecuada planificación, ya que la formación de un presupuesto municipal para todo un ejercicio económico tiene que ser un análisis pormenorizado y es una limitación para los gastos, puesto que la elaboración del documento presupuestario es política y técnica, y todas aquellas cuestiones que no estén previstas supondrán problemas a los que hacer frente a lo largo del ejercicio presupuestario.

SEXTA

En cualquier caso, debemos considerar que, en principio, el recurso al endeudamiento no es un mal en sí mismo, ya que posibilita mantener los recursos propios a cambio de recursos ajenos para hacer frente a nuevos bienes y servicios. No obstante, se convierte en una mala técnica cuando no se usa para la finalidad real para el que fue solicitado o también cuando las condiciones de devolución se intensifican, convirtiéndose de este modo en uno de los motivos para el subdesarrollo más que una vía para solucionarlo, como ha ocurrido en algunos casos en los últimos años. Evidentemente, un gran volumen de endeudamiento, puede traer como consecuencia, la imposibilidad de obtener nuevos créditos en caso de necesidad. Normalmente, si la deuda es muy grande, la entidad local no es capaz de pagar ni los intereses, lo que implica que la deuda vaya creciendo con el tiempo, caminando en una espiral sin fin de empobrecimiento, por lo que debe acudir al recurso al endeudamiento con cautela, puesto que, si la entidad administrativa es ineficiente, puede implicar una lenta recuperación de lo invertido.

Los Gobiernos municipales, principalmente, dependen en materia de garantía de suficiencia financiera del Gobierno central, por lo que para poder implantarse cualquier sistema

financiero debe basarse sobre tres pilares: tributos –entendido en sentido amplio, incluyendo las tasas y los precios públicos – y transferencias, como soportes básicos del sistema y eventualmente el recurso al endeudamiento como mecanismo complementario de financiación de inversiones. Por tanto, consideramos que se puede plantear la excepcionalidad del recurso al endeudamiento como fuente de financiación, y un control mucho más rígido del *stock* acumulado de deuda del ámbito local y, en este sentido, el recurso al endeudamiento debería usarse por las entidades locales de forma subsidiaria dentro de los recursos disponibles para la financiación de inversiones, pues existe la cautela legal de reservar las operaciones que concierten las entidades locales a la financiación de sus inversiones, regulación histórica que está implícita en la llamada ‘*regla de oro*’ de la financiación territorial. Sin embargo, no parece viable que el conjunto de los Ayuntamientos pueda suplir el recurso al endeudamiento con los tributos locales. En cualquier caso, es necesario tener en cuenta que el resultado presupuestario no financiero afecta de manera significativa al endeudamiento y el control del mismo es esencial para el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria.

SÉPTIMA

Con esta investigación, hemos llegado finalmente a la conclusión de que el volumen de gasto de las Entidades locales

tiene que aumentar de manera considerable, y todo ello a pesar de las cada vez más patentes pretensiones centralizadoras que hoy en día se advierten en las Comunidades Autónomas. Además, el principio de subsidiariedad, formulado en el derecho comunitario pero que, no obstante, su aplicabilidad al mundo local es ciertamente defendible, exige un esfuerzo por parte de las Comunidades Autónomas, similar al ya realizado por el Estado en el seno del denominado "*Pacto Local*".

No podemos olvidar la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, la cual prevé una reforma de la misma diseñando un nuevo modelo basado en la adaptación de la normativa local al principio de estabilidad presupuestaria proclamado por el artículo 135 de la Constitución Española, buscando un ahorro del Tesoro Público. La citada ley racionaliza la estructura organizativa de la Administración local, llevando un riguroso control presupuestario. Con la nueva ley, por primera vez, se clarifican competencias municipales, eliminando duplicidades con las estatales y con las autonómicas, y, asimismo, se eliminan las competencias impropias, que tanto perjuicio estaban causando a los Ayuntamientos.

Cabe afirmar que es clara la imperiosa necesidad de que hoy en día se aborden los diferentes ámbitos de las finanzas públicas-el ingreso, el gasto, la deuda y el patrimonio público-,

desde un punto de vista conjunto, pues es patente el necesario refuerzo que debe hacerse en el entorno de las atribuciones municipales, mejorando su capacidad para gestionarse y distinguiendo entre las diferentes unidades municipales, ya que no se pueden establecer iguales niveles de gestión presupuestaria para todos los Ayuntamientos, sean grandes o pequeños. Sin embargo, la tan ansiada y tantas veces demandada, profunda reforma de la Administración local parece que, como siempre quedará relegada una vez más, siendo un elemento esencial de la misma, el endeudamiento local.

BIBLIOGRAFÍA.

BIBLIOGRAFÍA

ABAD, P. «Déficit y endeudamiento de las corporaciones locales», *Revista de Economía*, n.º 731, 1994, p. 141-150.

ALBI IBAÑEZ, E.; GONZÁLEZ PÁRAMO, J. y ZUBIRI ORIA, I. *Economía Pública I. Fundamentos, presupuesto y gasto, aspectos macroeconómicos*, Ariel Economía, 1ª ed., Barcelona, 2000.

- *Economía Pública II. Teoría de la imposición e ingresos públicos*, Ariel Economía, 1ª ed., Barcelona, 2000.

ALONSO MAS, M. J., «La protección de la autonomía local frente a normas con valor de ley», en *Nuevas perspectivas del régimen local I*, (Baño León/Clement Barberá, Coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p. 892-893

ALONSO PÉREZ M.,T., “El Código de Buenas Prácticas de reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual. Naturaleza jurídica y su análisis como supuesto específico de sobreendeudamiento de particulares”, *Revista de Derecho Civil*, Vol. 2, Nº. 2 (Abril-Junio 2015), 2015, págs. 31-67.

ÁLVAREZ MARTÍN, J.A. «El descontrol de los fondos públicos. Qué hacer», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 4, 2012, p. 417-433.

ANEGON BLANCO, F. y MATÉ SANZ, D. «Titulización de los derechos de uso de las infraestructuras», *Revista de Obras Públicas*, n.º 3.425, 2002, p. 107-112.

ARAGONÉS BELTRÁN, E., «La interpretación judicial de la autonomía local en materia tributaria», en *La autonomía local análisis jurisprudencial*, Diputación de Barcelona/Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 1998, p. 118;

ARIÑO ORTIZ, G. y VILLAR EZCURRA, J.L. «Reflexiones sobre el proyecto de reforma de las concesiones de obra», *Revista de Obras Públicas*, n.º 3.425, 2002, p. 189-200.

ARNAU BERNIA, V. J. «Las operaciones de crédito de las entidades locales», *Revista de Hacienda Local*, n.º 81, 1997, p. 637-731.

AYMERICH FABREGAT, M. «El riesgo de construcción en la financiación de proyectos», *Revista de Obras Públicas*, n.º 3.425, 2002, p. 77-84.

BALLARÍN ESPUÑA, M. «Los límites de las operaciones crediticias locales: su configuración según la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social», *Revista de Hacienda Local*, n.º 81, 1997, p. 733-768.

BASTIDA ALBALADEJO, F. «Limitaciones al endeudamiento municipal: un estudio empírico», *Auditoría Pública*, n.º 29, 2003, p. 18-23.

BASTIDA ALBALADEJO, F.J.; ARIELLE STEVENS, B. y BENITO LÓPEZ, B. «Electoral cycles and local government debt Management», *Local Government Studies*, vol. 39, 2013, p. 107-132.

BASTIDA ALBALADEJO, F.J. y BENITO LÓPEZ, B. «Análisis del endeudamiento en los Ayuntamientos: Un estudio empírico», *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, n.º 126, 2005, p. 613-636.

BENITO LÓPEZ, B.; BRUSCA ALIJARDE, M. y MONTESINOS JULVE, V. «Análisis del endeudamiento en las Comunidades Autónomas», *Revista de contabilidad*, vol. 7, n.º 13, 2004.

BENITO, B., F. BASTIDA, y C. VICENTE (2012): "Political Budget Cycles in Local Governments", *LexLocalis-Journal of Local Self-Government*, Vol. 10 (4).

BENITO, B., F. BASTIDA, y C. VICENTE (2013): "Municipal elections and cultural expenditure", *Journal of Cultural Economics*, Vol. 37, pp. 3-32.

BERROCAL LANZAROT, A.I., "Reflexiones sobre el Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos", *Consultor inmobiliario: Revista mensual de actualidad para profesionales*, n.º 134, 2012, p. 3-28.

BLASCO DÍAZ, J. L., *Ordenanza municipal y ley*, Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 212;

BONELLY GINEBRA, C.S. «Los fondos de titulización de activos para la financiación de autopistas», *XXIII Semana de la Carretera. La nueva era de la gestión privada de las infraestructuras de carreteras en el mundo*, Asociación Española de la Carretera, Madrid, 2000, p. 551-556.

BONET SÁNCHEZ, M.P. «Los contratos de *factoring* y *confirming* en el IVA», *Aranzadi Jurisprudencia Tributaria*, n.º 19, 2004, p. 29-34.

BORRAZ PERALES, S. y CANTALAPIEDRA LÓPEZ, C. «Planes económico-financieros, planes de reequilibrio y planes de ajuste», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 73, 2013, p. 163-178.

BOSCH ROCA, N. y SUÁREZ PANDIELLO, J. *Hacienda local y elección pública: el caso de los municipios españoles*, Fundación BBV., Bilbao, 1994.

BRANCHFIELD PERE. J. “Informe sobre la aplicación práctica de la Ley 3/2004 de medidas de lucha contra la morosidad en España a los dos años de su promulgación”. EAE (Escuela Administración de Empresas), 2007.

BRUSCA ALIJARDE, I. «El control de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: un nuevo reto para los Órganos de Control Externo», *Auditoría Pública*, n.º 59, 2013, p. 77-86.

BRUSCA ALIJARDE, I. y LABRADOR GARRAFÓN, M. «Análisis del endeudamiento en las Corporaciones locales», *Revista de Hacienda Local*, vol. 28, n.º 84, 1998, p. 581-596.

BUENAVENTURA CANINO, R. «El endeudamiento local», *Papeles de Economía Española*, n.º 92, 2002, p. 199-217.

CANTOS SALA, S. «Medidas anticrisis en la Administración local: eficiencia y reinversión; reto y oportunidad», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 23-24, 2011, p.2781-2791.

CARBONERO MANRIQUE, J.A. «La Financiación de un PPP: El Project Finance», *Revista de Estudios Locales, Cunal*, n.º 132, 2010, p. 90-127.

CASADO OLLERO, J. La financiación de las Corporaciones locales. Principios de autonomía y suficiencia financiera. En: Consejo General del Poder Judicial (ed). *Manuales de Formación continuada*, n.º 44, 2007, p. 349-424.

CERNO, L. y PÉREZ LÓPEZ, C. «Fuentes de Información para la verificación del cumplimiento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 73, 2013, p. 109-118.

COLAO MARÍN, P. *Autonomía municipal, ordenanzas fiscales y reserva de ley*. Barcelona: Bosch editor, 2011, p. 1-189.

COLÁS TENA, J. “La reforma de la legislación de contratos del sector público en la Ley de Economía Sostenible: el régimen de modificación de los contratos”, *Boletín de Derecho Local*, n.º 25, 2011.

COMISIÓN EUROPEA. «Green Paper on the feasibility of introducing Stability Bonds», COM (2011) 818 final.

CORCUERA TORRES, A. «Estabilidad presupuestaria y corporaciones locales: problemática jurídica», *Revista de Estudios Locales*, n.º 83, 2005, p. 26-44.

CRESPO POVEDA, J. «Mejora de la liquidez y lucha contra el déficit», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 23-24, 2011, p. 2766-2780.

CUENCA, A. y RUÍZ ALMENDRAL, V. «La transparencia en la normativa de estabilidad presupuestaria», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 73, 2013, p. 149-162.

CUEVAS GONZÁLEZ, F.J. «Estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en las entidades locales». Director: Prof. Dr. Amable Corcuera Torres. Universidad de Burgos, Departamento de Derecho Privado, 2012, p. 1-377.

DE LOS RÍOS BERJILLOS, A. «Evolución y repercusiones económicas del endeudamiento de las Comunidades Autónomas», *I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía. Andalucía en el umbral del siglo XXI*, 1997, Cádiz, p. 162-172.

DODERO JORDÁN, A. «Del arca de tres llaves al RDL 8/2010, de medidas para la reducción del déficit público», *Revista de Estudios Locales*, n.º 132, 2010, p. 30-61.

DOMÍNGUEZ-MACAYA LAURNAGA, J. «De las palabras a los hechos: estudio del modelo vasco de contratación pública electrónica (MVCPE). Un modelo sencillo, disponible y seguro. Contratación Administrativa», *La Ley*, n.º 113, 2011, p. 50-63.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M. y GONZÁLEZ MORENO, M. «La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el Sector Público Estatal», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 183, 2004, p. 9-21.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M. y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M. «Estabilidad Presupuestaria y reforma constitucional en España», *La Ley*, n.º 7.760, 2011, p. 1.

EGEA IBANÉZ, E. *Sector Público. Delimitación, Dimensión, Composición y Evolución*, Aranzadi, Pamplona, 2009, p. 31.

ENTRENA CUESTA, R., «Comentario al artículo 142 CE (LA LEY 2500/1978)», en *Comentarios a la Constitución*, Garrido Falla, F. (dir.), 3ª edición, Civitas, Madrid, 2001, p. 246.

ESCUADERO FERNÁNDEZ, F. y PRIOR JIMÉNEZ, D. Endeudamiento y ciclos presupuestarios. El caso de los Ayuntamientos catalanes, *X Encuentro de Economía Pública*, Tenerife, 2002.

ESTEBAN CABRERA, M. y SÁNCHEZ MALDONADO, J. «Una propuesta de financiación municipal», Instituto de Estudios Fiscales, *Documento* n.º 28, 2007, p. 1-63

ESTEVEZ CEPEDA, E. «El endeudamiento de las Corporaciones locales: Perfil histórico y tendencias en curso», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 8, 1992, p. 107-136.

EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, I. «Condicionantes de la sostenibilidad financiera de las Corporaciones Locales 1990-1999», *Papeles de Economía Española*, n.º 83, 2000, p. 232-250.

FANLÓ LORAS, A., Fundamentos constitucionales de la autonomía local, Centro de Estudios Político Constitucionales, Madrid, 1990, p. 263-326.

FARFÁN PÉREZ, J. «La deuda local en España», *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n.º 13, 2005 (Ejemplar dedicado a: La Cuestión local), p. 130-143.

FARFÁN PÉREZ, J. y VELASCO ZAPATA, A. «Relevancia de la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se

modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y contenidos esenciales de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera», *Revista Digital espublico*, 2012, p. 1-3.

FELIP TORRENT, V., RONCERO RICHARTE, M.L., y MARTÍNEZ GARCÍA, O., en «Un ejemplo de la falta de autonomía local y suficiencia financiera de las entidades locales. Problemática de las subvenciones finalistas», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 3, Sección Actualidad, Quincena del 15 al 29 Feb. 2012, Ref. 308/2012, p. 308, tomo 1, Editorial LA LEY.

FERNANDEZ DE SOTO BLASS, M. y ÁLVAREZ GARCÍA, S. «Ética y Hacienda pública: El principio de justicia en la imposición», *Crónica Tributaria*, n.º 111, 2004, p. 9-26.

FERNÁNDEZ DÍAZ, A. «Estabilidad presupuestaria y entidades locales: una visión de conjunto», *Revista Española de Control Externo*, vol. X, n.º 29, 2008, p. 89-110.

FERNÁNDEZ DOMINGUEZ, M.J. «Medidas adoptadas por la Ley 13/1996, en relación al endeudamiento local», *Revista de Hacienda Local*, n.º 80, 1997, p. 321-351.

FERNÁNDEZ LLERA, R. El endeudamiento de las Comunidades Autónomas. Disciplina de mercado, estabilidad económica y canales de elusión normativa, Instituto de Estudios Fiscales, Documento n.º 8, 2005.

- «Implicación de todos los niveles de gobierno en la estabilidad presupuestaria. Propuestas para el caso español», *Anales de Economía Aplicada*, Almería, 2003.

FERNÁNDEZ LLERA, R. et al. «Factores determinantes del endeudamiento de los Entes Locales. Una aplicación al caso español», *XI Encuentro de Economía Pública*, Barcelona, 2004.

FUENTES GÓMEZ, J.C. «Logros y cuestiones pendientes de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad», *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, n.º 1994, Madrid, 2005, p. 5-25.

FUENTES QUINTANA, E. «Discurso de investidura como Doctor *Honoris Causa* por la Universidad de Sevilla: *El profesor Flores de Lesmus y los problemas actuales de la economía española*», Universidad de Sevilla, 1993, p. 89.

GABILANES GINERÉS, G.M. «Presente y futuro de la colaboración público privada en España», *Revista de Obras Públicas*, n.º 3.425, 2002, p. 213-222.

GALLEGO ALCALÁ, J.D. «Propuestas para una gestión financiera eficaz de las Administraciones locales», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 10, 2012, p. 1208-1227.

GARAYALDE NIÑO, F. «Aspectos jurídicos de la titulización en España», *Boletín de Estudios Económicos*, n.º 154, 1995, p. 53-78.

GARCÍA-LEGAZ PONCE, J. «La titulización hipotecaria en España», *Información Comercial Española*, n.º 742, 1995, p. 41-65.

GARCÍA NOVOA, C. «Fundamento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria», *Revista Galega de Administración Pública*, n.º 29, 2001, p. 75-109.

GARCÍA ROCA, J., «El concepto actual de autonomía local según el Bloque de la Constitucionalidad», *REALA*, Nº 282, 2000, pág. 67.

GARCÍA SOLÉ, F. «El “confirming”: una nueva técnica financiera», *La Ley*, n.º 4, 1998, p. 1529-1535.

GARCÍA VAQUERO, V. y MAZA LA SIERRA, L.A. «La titulación de activos en España: evolución reciente y aspectos para su desarrollo futuro», *Boletín Económico*, Banco de España, 2003, p. 53-62.

GIL PECHARROMÁN, X. «Alquiler con derecho a compra: Una solución a la crisis inmobiliaria», *Escritura Pública*, n.º 68, 2011, p. 48-50.

GONZÁLEZ BENITO, A., “Deuda comercial en las Corporaciones Locales: guía para el control y seguimiento conforme a la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de Control de la Deuda Comercial en el Sector Público”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 20, (2014), p. 2106-2115.

GONZÁLEZ PÁRAMO, J. *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2001, p. 1-138.

GONZÁLEZ RIVAS, J.J. «La autonomía local en la reciente jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 9, 2005, p. 16-32.

GONZÁLEZ SANCHEZ, M., «Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las Corporaciones Locales según la Constitución Española», REALA, N^o 229, 1986, pág. 103.

GRAJAL CABALLERO, I. «El endeudamiento de las corporaciones locales a partir del 1 de enero de 2013: régimen jurídico e implicaciones con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera», *Auditoría Pública*, n.º 59, 2013, p. 87-100.

GRIMALDOS GARCÍA, M.I. «La gestión de la tesorería empresarial: aproximación al significado jurídico del contrato de *confirming*», *Revista de Derecho Mercantil*, n.º 267, 2008, p. 61-117.

GUERRERO VIZUETE, E., “Las medidas de estímulo a la creación de empleo juvenil contenidas en la ley 11/2013 de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. Puntos críticos”, *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, N^o 122, 2013, págs. 13-43.

HERNÁNDEZ GARCÍA, A. «La titulización de activos: aspectos económico financieros», *Información Comercial Española*, n.º 742, 1995, p. 7-19.

ITURRIAGA NIEVA, R. «Las sociedades públicas, un dudoso instrumento de gestión», *Auditoría Pública*, n.º 10, 1997, p. 65-68

JIMENEZ ASENSIO, R. “Competencias municipales “disponibles”: régimen jurídico y algunos problemas pendientes”, *La Administración al día (INAP)*, 23 diciembre 2014, pp. 1-13, [en línea], <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1504330>.

- “Competencias municipales y gestión de servicios: estado de la cuestión”, *Anuario aragonés del gobierno local*, n. 9, 2017, p. 219-246.

JIMÉNEZ DÍAZ, A. La reforma constitucional y la limitación del déficit público, Instituto de Estudios Fiscales, Documento n.º 3, 2012, p. 1-34.

JIMÉNEZ DÍAZ, A. La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los presupuestos, Instituto de Estudios Fiscales, Documento n.º 7, 2002, p. 1-20.

- La reforma constitucional y la limitación del déficit público, Instituto de Estudios Fiscales, Documento n.º 3, 2012, p. 1-34.

JIMÉNEZ LEUBE, J. «Perfil del emprendedor y fomento del emprendimiento: un enfoque personalista», *Revista de Estudios de Juventud*, n.º 107, 2015.

KESSLER SAIZ, G. «Problemas para el desarrollo de la titulización hipotecaria en España», *Información Comercial Española*, n.º 742, 1995, p. 81-92.

LAMANA PALACIOS, J. y LÓPEZ FERNÁNDEZ, R. «Innovaciones normativas introducidas por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 23, 2000, p. 183-190.

LEGUINA VILLA, J., «Gobierno Municipal y Estado autonómico», en *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 273-274.

LLEÓ CASANOVA, B. “Novedades en materia de contratación laboral introducidas por el Real Decreto Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, N.º. 34, 2013.

LLISTAR I BOSCH, D. «La evolución de la deuda externa en el Estado español», *Documentación Social*, n.º 126, 2002, p. 157-176.

LÓPEZ CORRAL, A. y SÁNCHEZ SOLIÑO, A. «Análisis económico de la reforma del sistema concesional de obras públicas», *Revista de Obras Públicas*, n.º 3.425, 2002, p. 45-51.

LÓPEZ DÍAZ, J. «Pacto de estabilidad y ¿crecimiento?», *Hacienda Pública Española*, n.º 153, 2000, p. 87-101.

LOZANO SERRANO, C., “La Hacienda municipal en la Constitución”, en *Hacienda Pública Española*, n.º 60, 1979, p. 115-147.

MADRID PARRA, A. «Marco legal de la titulación de activos financieros en España», *Perspectivas del Sistema Financiero*, n.º 44, 1993, p. 7-40.

MARÍN CÓZAR, M. y RODRÍGUEZ CASTAÑO, A. «El ahorro en los contratos», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 23-24, 2011, p. 2849-2853.

MÁRQUEZ MÁRQUEZ, A. «El “confirming” y el “factoring” en el sector de la construcción: régimen fiscal en el Impuesto sobre el Valor Añadido», *Revista de Contabilidad y Tributación*, n.º 232, 2002, p. 147-174.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M. «Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 22, 2009, p. 3265-3274.

MÁS FONTCUBERTA, D.; SALINAS PEÑA, P. Y VILALTA FERRER, M. «El gasto no obligatorio de los municipios españoles», *Fundación Democracia y Gobierno Local*, Barcelona, 2011, p. 28-52.

MATESANZ MATESANZ J.E. “La maldición del 8: el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a deudores hipotecarios, control del gasto público y cancelación de deudas contraídas por las entidades locales y otras, Boletín de Derecho Local, nº. 27, 2011.

MEDINA GUERRERO, R, «La garantía constitucional de la suficiencia financiera de los Entes Locales», *Cuadernos de Derecho Local*, 2003, p. 38-57.

MÉNDEZ ROCASOLANO, M. Herramientas de viabilidad y seguimiento para Pymes y autónomos desde un enfoque sistémico. *Revista Derecho y Empresa*, 2014 105,134.

MONASTERIO ESCUDERO, C. «Los límites al endeudamiento de los gobiernos subcentrales. Teoría y evidencia para el caso español», *Hacienda Pública Española*, n.º 67, 1996, p. 275-285.

MONASTERIO ESCUDERO, C. «La financiación subcentral en España. Principios y desarrollo», *Papeles de Economía Española*, n.º 83, 2000, p. 25-35.

- «Los límites al endeudamiento de los gobiernos subcentrales. Teoría y evidencia para el caso español», *Hacienda Pública Española*, n.º 67, 1996, p. 275-285.

MONASTERIO ESCUDERO, C. y SUÁREZ PANDIELLO, J. *Manual de Hacienda autonómica y local*. Barcelona, Ariel, 1996, p. 1-640.

- «Sobre las causas del endeudamiento autonómico», *III Congreso de Economía Pública*, Sevilla, 1996.

MONTESINOS JULVE, V. y MORA AGUDO, L. «El endeudamiento como factor explicativo de la descentralización en los Ayuntamientos españoles», *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, n.º 153, 2012, p. 143- 162.

MORA AGUDO, L. «La LRHL a partir del proyecto de Ley de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado para 1999», *Análisis local*, n.º 21, 1998, p. 3-8.

PAGÉS I GALTÉS, J. «Régimen jurídico de la deuda pública local», *Revista de Hacienda Local*, n.º 83, 1998, vol. 28, p. 241-297.

PATÓN GARCÍA, G., “Adiós a los obstáculos fiscales a las daciones en pago de deuda hipotecaria de la misma deuda”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, Nº. 10, 2014 (Ejemplar dedicado a: Ejecución hipotecaria. Hipotecas multidivisa.

Seguros de impago. Protocolo MIFID. Programa plurianual 2014-2020.), págs. 143-145.

PEREIRA GÁMEZ, M. «La Ley General de Estabilidad Presupuestaria», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 1, 2002, p. 55-65.

PÉREZ GARCÍA, M.L., “La aplicación diferenciada o asimétrica de la Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local en las distintas Comunidades autónomas y ciudades autónomas. (y en dos municipios: Madrid y Barcelona)”, *Gabilex*, Número Extraordinario, mayo, 2015.

PEREZ ZUÑIGA. J. M., *La reforma del regimen legal de las tasas y precios publicos en los servicios locales las tasas locales (aproximación al problema de la financiación de las corporaciones locales)*. Universidad de Granada (2004).

PORTILLO NAVARRO, M.J. *El presupuesto de las Haciendas Locales*, Tecnos, Madrid, 2012, p. 1-232.

PORTILLO NAVARRO, M.J. y MERINO ESTRADA, V. (Coord). *Crisis económica y entidades locales*. Valladolid. Lex Nova, 2012, p. 38-43.

PORTUGAL BARRIUSO, R.M. «Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social», *Información Laboral. Legislación y Convenios Colectivos*, n.º 5, 1999, p. 9449-9489.

RAMALLO MASSANET, J./Zornoza Pérez, J., «Autonomía y suficiencia en la financiación de las Corporaciones Locales» *REALA*, n.º 259, 1993, p. 500-501.

RAMOS PRIETO, J. «La participación de las Haciendas Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma. Estado de la cuestión en Andalucía», *Revista de Estudios Regionales*, vol. VIII, 2009, p. 241-270.

RIVES RIVES A., “El fondo de liquidez autonómico como mecanismo adicional de financiación de las Comunidades Autónomas”, Civitas. Revista española de derecho financiero, n.º 183, 2019, p. 49-88.

ROSEN, H.S. *Hacienda Pública*, Ariel Economía, 5ª ed., Barcelona, 2002.

SALGADO GIMENO, R. «¡Más Administración electrónica. Esto es la crisis!», *Revista de Estudios Locales*, n.º 142, 2011, p. 96-109.

SALINAS VALENCIA, M., BUIDE DÍAZ, S. y DOMÍNGUEZ CALVO, M. «Ineficacia de las limitaciones legales del nivel de endeudamiento de las Haciendas Locales», *Cuadernos de Estudios Empresariales*, n.º 6, 1996, p. 347-368.

SANCHEZ GONZÁLEZ, J.F., “Aproximación al estudio del gobierno y la administración local desde una perspectiva comparada”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma: Nueva Época*, n.º 2, 2014, p. 131-145.

- “El principio de suficiencia financiera en el contexto de crisis económica de los ayuntamientos”. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 14, 2012, p. 1669-1680.
- “Estudio sobre el alcance de la autonomía local en el constitucionalismo español”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n.º 17, 2013, p. 423-444.

SÁNCHEZ PEDROCHE, A., «La financiación de las Provincias», *Revista de Hacienda Local*, XXX/88, 2000, p. 77-79.

SÁNCHEZ-VIZCAÍNO RODRÍGUEZ, J. *Materiales Docentes del Derecho de Sociedades. 104 casos prácticos*, Diego Marín, 2016, p. 1-212.

SAURA QUILES, J. J. «Problemas prácticos (y algunas soluciones) para el endeudamiento local», *Presupuesto y Gasto Público* n.º 73, 2013, p. 179-195.

SOLER ROCH, M.ª T., “Estabilidad presupuestaria y Haciendas locales”, “, en *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, n.º 2, 2001, p. 53-74, p. 55.

SOSA WAGNER, F., *Manual de Derecho Local*, Aranzadi, Navarra, 2000, p. 239.

SUÁREZ PANDIELLO, J., «El futuro de la financiación local en el contexto del Estado de las Autonomías», *Hacienda Pública Española*. Monografía 2001, p. 366.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (Coord). et al. «*La Financiación Local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*», Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 2008.

SUÁREZ PANDIELLO, J. y FERNÁNDEZ LLERA, R. Impactos de la crisis sobre la Hacienda local española: Datos y retos básicos. En: PORTILLO NAVARRO, M.J. y MERINO ESTRADA, V. (Coord). *Crisis económica y entidades locales*. Valladolid, Lex Nova, 2012, p. 59-92.

TABLADO MARRÓN, P. «Ley 66/1997 y protección por desempleo», *La Ley*, n.º 3, 1998, p. 1477-1479.

TRÁNCHEZ MARTÍN, J.M. «Los gastos no obligatorios en los municipios de Madrid, Cataluña y Andalucía», Instituto de Estudios Fiscales, *Documento* n.º 25, 2011, p. 1-60.

URÍA FERNÁNDEZ, F. «La Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001; el primer reflejo legal del principio de estabilidad presupuestaria», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 25, 2001, p. 187-206.

VALDÉS DÍAZ, J.L. «Las sociedades mercantiles de las Corporaciones locales. Un modelo de fiscalización», *Auditoría Pública*, n.º 3, 1995, p. 72-79

VALLE SÁNCHEZ, V. «La Hacienda pública de la democracia española: Principales rasgos», *Papeles de Economía Española*, n.º 68, 1996, p. 2-9.

VALLE TORRES, J. «El *leasing* en la Administración Local», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 15, 2006, p. 2474-2506.

VALLECILLO MORENO, F. «Ahorro y estabilidad. Nueva visión de un Presupuesto Municipal», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 3, 2005, p.379.

VALLECILLO MORENO, F., “Principio de prudencia financiera para Corporaciones Locales”. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º. 9, 2015, págs. 1104-1109.

VALLÉS JIMÉNEZ, J., PASCUAL ARZOZ, P. y CABASÉS HITA, F. Endeudamiento local y restricciones institucionales. De la Ley Reguladora de Haciendas Locales a la Estabilidad Presupuestaria, Instituto de Estudios Fiscales, *Documento* n.º 3, 2003, p. 1-44.

- «Un análisis con microdatos de la normativa de control del endeudamiento local», Instituto de Estudios Fiscales, *Documento* n.º 8, 2005, p. 5-51.

VALLÉS JIMÉNEZ, J. y ZÁRATE MARCO, A. «Los escenarios de consolidación presupuestaria como antecedente para la coordinación del endeudamiento en contexto de estabilidad presupuestaria», *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, n.º 8, 2003, p. 135-160.

VÁZQUEZ ORGAZ, J. «La titulización de activos en España», *Noticias Jurídicas*, 2002:

noticias.juridicas.com/articulos/50Derecho%20Mercantil/20021165513261010223290.html.

VELASCO ZAPATA, A. «Planes económico-financieros y de saneamiento. Ejemplo práctico y modelo para su elaboración», *Revista de Estudios Locales*, n.º 132, 2010, p. 62-89.

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Sentencia del Tribunal Constitucional 90/2019, de 2 de julio.

Sentencia del Tribunal Constitucional 233/1999, de 16 de diciembre.

Sentencia del Tribunal Constitucional 87/1993, de 11 de marzo.

Sentencia del Tribunal Constitucional 104/2000, de 13 de abril.

Sentencia del Tribunal Constitucional 237/1992, de 15 de diciembre.

Sentencia del Tribunal Constitucional 134/2011, de 20 de julio

