

Aspectos financieros de la reforma local

Amable Corcuera Torres

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Burgos

acor@ubu.es

Resumen

En este trabajo se analizan los aspectos jurídico-financieros más relevantes que incluye la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Las nuevas medidas incluidas en la citada Ley afectan tanto a los ingresos de los entes locales como a sus gastos. Al respecto, se abordan cuestiones relativas a los efectos económicos de la fusión de municipios, la supresión general de licencias, el contenido de los planes económico-financieros, el cálculo del coste efectivo de los servicios, el redimensionamiento del sector público local, la novedosa atribución a la Junta de Gobierno Local de la competencia para aprobar ciertos actos financieros, la disolución de entidades de ámbito territorial inferior al Municipio que no presenten sus cuentas antes de 31 de diciembre de 2014 o la posibilidad de reducir la deuda comercial o financiera a través de la venta de patrimonio público del suelo.

Palabras clave

Efectos financieros reforma local.

Financial aspects of the local reform

Abstract

In this work the most important legal and financial aspects including the Law 27/2013, of 27 December, rationalization and sustainability of local government are analyzed. The new measures included in that Act affect both the income of local authorities and their expenses. In this regard, issues concerning the economic effects of the merger of municipalities, the general abolition of licenses, the content of financial plans, the calculation of the actual cost of services, the local public sector downsizing, the novel addresses allocation to the Local Government of the power to grant certain financial actions, the dissolution of entities below the Municipality territory who do not submit their accounts before December 31, 2014 or the possibility of reducing the commercial or financial debt through the sale of public land heritage.

Keywords

Financial effects of LRSAL.

Sumario

I. INTRODUCCIÓN. II. ASPECTOS JURÍDICO FINANCIEROS INCLUIDOS EN LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. 1. Nuevo art. 13.4 LBRL: Efectos de la fusión de municipios en relación a la Hacienda Local (financiación y presupuestos). 1.1. Fusión de municipios y financiación. 1.2. Fusión de municipios: efectos presupuestarios. 2. Nuevo art. 84.bis LBRL: Efectos en la financiación de las entidades locales de la supresión general de la obtención de licencias al desaparecer la tasa correspondiente. 3. Nuevo art. 116 bis LBRL: Contenido y seguimiento por las Diputaciones Provinciales del plan económico-financiero. 4. Nuevo artículo 116 ter LBRL: Coste efectivo de los servicios. 4.1. Cuantificación del coste efectivo de los servicios. 4.2. Consecuencias del coste efectivo de los servicios. 5. Nueva Disposición Adicional Novena LBRL: Redimensionamiento del sector público local. 5.1. Imposibilidad de participar o constituir entidades instrumentales por las entidades locales. 5.2. Entidades instrumentales y desequilibrio financiero. 5.3. Imposibilidad de crear entes instrumentales de segundo nivel y adscripción al ente matriz o disolución de los existentes. 6. Nueva Disposición Adicional Decimosexta de la LBRL: Competencia excepcional de la Junta de Gobierno Local para aprobar actos financieros (presupuesto; planes económicos, de reequilibrio o de ajuste; planes de saneamiento o de reducción de deudas; y mecanismos extraordinarios de financiación). 6.1. Aspectos generales. 6.2. La aprobación del presupuesto local por la Junta de Gobierno. 7. Disposición Transitoria Cuarta de la LRSAL: Disolución de entidades de ámbito territorial inferior al Municipio que no presenten sus cuentas antes del 31 de diciembre de 2014. 8. Nuevo artículo 36.1 de la Ley de Economía Sostenible: consecuencias del incumplimiento por las entidades locales de la obligación de remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas toda la información relativa a la liquidación de sus presupuestos y al Tribunal de Cuentas la información a que se refiere el artículo 215 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL). 9. Nuevo artículo 39.5 de la Ley del Suelo: Destino del patrimonio municipal de suelo: reducción de la deuda comercial y financiera. 9.1. La disposición del patrimonio público del suelo por el municipio. 9.2. La reducción de la deuda comercial y financiera. 9.3. Requisitos legales. 9.4. La reposición de lo dispuesto. III. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) incluye una serie de medidas trascendentales para el régimen jurídico de las entidades locales¹. Entre ellas destacan la de carácter jurídico financiero, que toman como base y configuran como idea-fuerza fundamental de la reforma, el respeto a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. A este respecto, no hay más que observar tanto la Exposición de Motivos, como el nuevo artículo 2.1 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), que se incluyen en la Ley. La primera comienza indicando expresamente que: “La reforma del artículo 135 de la Constitución española, en su nueva redacción dada en 2011, consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas. En desarrollo de este precepto constitucional se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Todo ello exige adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local así como mejorar su control económico-financiero”. Por su parte, el artículo 2.1 somete la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales a la estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, con lo cual en la pugna entre estos dos principios constitucionales se da prevalencia al aspecto económico-financiero².

1 Sobre la reforma en general pueden consultarse los siguientes trabajos: CEBRIÁN ABELLÁN (2014), FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL (2014), VVAA (2014), DOMINGO ZABALLOS, Manuel José y otros (2014), CUADERNOS DE DERECHO LOCAL (2014) EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE LOS JUZGADOS (2014a) y REVISTA DE ESTUDIOS LOCALES, CUNAL, (2014).

2 El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la colisión entre estos dos principios en su Sentencia 134/2011, de 20 de julio, que desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre complementaria a la ley general de estabilidad presupuestaria, rechazando los cuatro motivos de inconstitucionalidad alegados y estableciendo que dichas Leyes no conculcan ni la autonomía local ni el principio de suficiencia financiera de los entes locales, ni la tutela financiera que a la Generalitat de Cataluña le corresponde ejercer sobre los entes locales. Sobre ello puede verse CORCHERO PÉREZ y SÁNCHEZ PÉREZ (2014): 412-424.

Haciendo un breve recorrido, no exhaustivo, por la Ley, se puede comprobar como el respeto a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera va jalonando la práctica totalidad de las medidas adoptadas³ y es más, acaba configurando la mayoría de los aspectos del nuevo régimen jurídico de las entidades locales. En este trabajo nos referiremos, precisamente, a las medidas incluidas en la Ley que tienen relación con los ingresos y gastos de los entes locales, entre las que destacan las siguientes: los efectos económicos de la fusión de municipios, la supresión general de licencias, el contenido de los planes económico-financieros, el cálculo del coste efectivo de los servicios, el redimensionamiento del sector público local, la novedosa atribución a la Junta de Gobierno Local de la competencia para aprobar ciertos actos financieros, la disolución de entidades de ámbito territorial inferior al Municipio que no presenten sus cuentas antes de 31 de diciembre de 2014 o la posibilidad de reducir la deuda comercial o financiera a través de la venta de patrimonio público del suelo.

II. ASPECTOS JURÍDICO FINANCIEROS INCLUIDOS EN LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

1. Nuevo art. 13.4 LBRL: Efectos de la fusión de municipios en relación a la Hacienda Local (financiación y presupuestos)

La nueva redacción del artículo 13 de la LBRL posibilita la fusión voluntaria⁴ de municipios, estableciendo su apartado 4 los efectos de la citada operación en la Hacienda del nuevo ente local resultante. Por una parte, se prevén las consecuencias de la fusión en el municipio resultante desde la perspectiva de su financiación y, por otra, qué ocurre desde el punto de vista presupuestario.

1.1 Fusión de municipios y financiación

Comenzando por los ingresos públicos, se incluyen una serie de medidas para evitar que el nuevo municipio no sólo no se vea perjudicado por la fusión, sino para fomentarla, en consonancia con el apartado 3 del mismo precepto que indica que: “Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales”. Tales medidas, que tienen que ver con la participación en los tributos del Estado de los municipios que no sean capitales de provincia, o de comunidad autónoma, o que tengan población de derecho inferior a 75.000 habitantes (los llamados a la fusión), han de ser puestas en relación con la normativa general en la materia, contenida en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLRHL), y son las siguientes:

1º) El coeficiente de ponderación que resulte de aplicación de acuerdo con el artículo 124.1 del TRLRHL se incrementará en 0,10. Se refiere la Ley al incremento en 0,10 del coeficiente multiplicador que se aplica en función del número de habitantes de derecho de cada municipio, que constituye el 75% de la participación, según la siguiente escala:

Estrato	Número de habitantes	Coeficientes
1	De más de 50.000	1,40 + 0,10, en caso de fusión
2	De 20.001 a 50.000	1,30 + 0,10, en caso de fusión
3	De 5.001 a 20.000	1,17 + 0,10, en caso de fusión
4	Hasta 5.000	1,00 + 0,10, en caso de fusión

2º) El esfuerzo fiscal y el inverso de la capacidad tributaria que le corresponda en ningún caso podrá ser inferior al más elevado de los valores previos que tuvieran cada municipio por separado antes de la fusión de acuerdo con el artículo 124.1 del TRLRHL. En este caso, para calcular el resto de porcentaje de participación (25%), en caso de fusión se respeta el valor más alto de cada municipio en cuanto a esfuerzo fiscal medio e inverso de la capacidad tributaria, que se aplicará al ente local resultante.

3º) La financiación mínima del nuevo municipio será la suma de las financiaciones mínimas que tuviera cada municipio por separado antes de la fusión, de acuerdo con el artículo 124.2 del TRLRHL. Es una medida que

³ Un estudio global de esta cuestión lo realiza BASSOLS COMA (2014).

⁴ En relación a este carácter, DE DIEGO GÓMEZ (2014): 550, reseña que el “problema que surge con la regulación establecida sobre fusiones es el carácter voluntario de las mismas. Esto no es novedoso, es precisamente el sistema que había vigente en España hasta ahora, pues ninguna legislación, ni central ni autonómica, ha recogido las fusiones obligatorias, y el fracaso de esta medida queda patente en el desarrollo de nuestro municipalismo moderno que incluso ha hecho que a partir de la restauración democrática de los Ayuntamientos estos aumenten en lugar de disminuir”.

salvaguarda el importe mínimo que percibía cada municipio antes de la fusión, para evitar que el nuevo ente tuviera una financiación inferior por la estricta aplicación de la normativa vigente.

4º) De la aplicación de las reglas contenidas en las letras anteriores no podrá derivarse, para cada ejercicio, un importe total superior al que resulte de lo dispuesto en el artículo 123 del TRLRHL. En este caso se establece una especie de “cortafuegos jurídico” que impide que la cantidad recibida por este sistema de financiación se incremente para el ente fusionado más allá del límite que establece el citado artículo 123, que se refiere a que la participación total para cada ejercicio se determinará aplicando un índice de evolución a la correspondiente al año base, y que refleja el incremento que experimenten los ingresos tributarios del Estado entre el año al que corresponda la participación y el año base. Consideramos que no es esta una medida en beneficio de la fusión de municipios, pues a quien protege es al Estado con el fin de evitar que en estos casos la participación en sus tributos se incremente desmesuradamente, por lo que debería ser revisada.

5º) Se sumarán los importes de las compensaciones que, por separado, corresponden a los municipios que se fusionen y que se derivan de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas de la disposición adicional décima 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, actualizadas en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2004, así como la compensación adicional, regulada en la disposición adicional segunda de la Ley 22/2005, de 18 de noviembre, actualizada en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2006. Se respetan igualmente la suma de las compensaciones que recibían los municipios antes de la fusión como compensación por pérdida de ingresos derivada de la eliminación del Impuesto sobre Actividades Económicas respecto de algunos sujetos pasivos y que consiste en la diferencia entre la recaudación líquida del año 2003 y la recaudación líquida del año 2000, entendiendo por recaudación líquida la recaudación tanto del ejercicio corriente como de ejercicios cerrados, con los ajustes establecidos normativamente.

6º) El nuevo municipio queda dispensado de prestar nuevos servicios mínimos de los previstos en el artículo 26 que le corresponda por razón de su aumento poblacional. Esta cláusula, que busca fomentar la fusión, eximiendo al nuevo municipio de prestar los servicios obligatorios previstos en el nuevo artículo 26, en función de sus habitantes, nos parece excesiva, considerando la necesidad de que la Ley imponga un límite temporal a la citada exención. Es evidente que cuando dos municipios se fusionan deben ser conscientes de que van a tener que prestar más servicios y parece lógico que durante un plazo prudencial desde la fusión (5 años por ejemplo) se les exima de ello, con el fin de evitar obstáculos económicos iniciales que dificulten el funcionamiento del nuevo ente. Ahora bien, como parece interpretarse de la Ley, de ahí a eximir de forma permanente⁵ la prestación de servicios que en otros municipios similares van a ser obligatorios hay un gran trecho, sin perjuicio además de la consideración de ciudadanos “de segunda” de sus habitantes, que pueden llegar a soportar efectos económicos adversos si deben sufragar de su patrimonio esos mismos servicios prestados por el sector privado.

7º) Durante, al menos, los cinco primeros años desde la adopción del convenio de fusión, el nuevo municipio tendrá preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia. Este plazo podrá prorrogarse por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

1.2 Fusión de municipios: efectos presupuestarios

Los efectos presupuestarios de la fusión son tres:

1º) El nuevo municipio se subrogará en todos los derechos y obligaciones de los anteriores municipios, sin perjuicio de lo que se indique en el párrafo siguiente. La subrogación, asunción de los derechos y obligaciones por parte del nuevo ente, es la consecuencia típica de los procesos de fusión y trata de otorgar seguridad jurídica y garantía de cumplimiento de los derechos propios y ajenos, básicamente acreedores. En este ámbito se aplicarán de forma especial las normas de sucesión previstas en las distintas esferas del ordenamiento jurídico (obligaciones tributarias, con la Seguridad Social, derivadas de la deuda pública o comercial, etc.).

2º) Si uno de los municipios fusionados estuviera en situación de déficit se podrán integrar, por acuerdo de los municipios fusionados, las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que se consideren liquidables en

⁵ Al respecto, ROMERA JIMÉNEZ y RODRÍGUEZ MÁRQUEZ (2014): 205, indican que: “La previsión tiene toda su lógica, ya que toma, como punto de partida, que los municipios fusionados no eran eficientes para prestar los servicios previstos para los municipios de su tramo, en el ejemplo, de hasta 5.000 habitantes. Y lo que se persigue es que, como consecuencia de la fusión y las economías de escala que ello genera, logren dicha eficiencia, que puede verse frustrada si se le añaden nuevos servicios obligatorios... Debe aclararse que, a nuestro juicio, la exención de la prestación de nuevos servicios sólo opera en el momento de la fusión y tomando en cuenta, exclusivamente, el aumento poblacional que supone dicho proceso. De donde se deduce que si, con posterioridad a la fusión, sigue aumentando la población del municipio como consecuencia de otros factores, sí se verá obligado a prestar los nuevos servicios mínimos que le correspondan”.

un fondo, sin personalidad jurídica y con contabilidad separada, adscrito al nuevo municipio, que designará un liquidador al que le corresponderá la liquidación de este fondo. Esta liquidación deberá llevarse a cabo durante los cinco años siguientes desde la adopción del convenio de fusión, sin perjuicio de los posibles derechos que puedan corresponder a los acreedores. La aprobación de las normas a las que tendrá que ajustarse la contabilidad del fondo corresponderá al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado.

Esta medida, que viene a exceptuar la declaración general de subrogación en todos los derechos y obligaciones del nuevo ente fusionado, tiene como finalidad paliar, desde el punto de vista económico, aquellas situaciones deficitarias generadas con carácter previo por alguno de los municipios preexistentes, de manera que el funcionamiento del nuevo ente local no se vea lastrado financieramente hablando desde su comienzo. Nos encontramos de nuevo ante un “cortafuegos jurídico”, similar a los ideados en otros casos, como por ejemplo el conocido popularmente como “banco malo”, que recogió los activos tóxicos de las entidades bancarias tras la crisis. La solución técnica utilizada es la posibilidad de constituir un fondo sin personalidad y con contabilidad separada, que acoja las obligaciones, bienes y derechos implicados en la producción del déficit, para liquidarlos en un plazo de cinco años, respetándose en todo caso los derechos de los acreedores. En la teoría puede parecer una buena solución, aunque encontramos dificultades de cara a su utilización práctica:

- Problemas de interpretación de la norma para calcular la situación de déficit. Se plantea la duda de si el cálculo de este término, ajeno a la normativa presupuestaria general, ha de efectuarse en términos de contabilidad nacional, esto es, según el Sistema Europeo de Cuentas o ateniéndose a las normas de contabilidad presupuestaria.
- Problemas de integración de este tipo de fondos en el presupuesto general del municipio, pues la regulación subjetiva del mismo (artículo 164.1 del TRLRHL) no lo contempla, estando regulados únicamente a nivel estatal (artículo 2.2 de la Ley General Presupuestaria). De hecho, su aprobación al margen del presupuesto general podría ser contrario a los principios de unidad y universalidad presupuestaria.
- Problemas a la hora de identificar las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que tienen que separarse por ser los causantes del déficit. En este sentido, sólo una adecuada contabilidad de costes, de la que hoy día carecen los municipios, permitiría conocer fielmente tal parte del patrimonio a segregar.
- La propia figura del liquidador que recuerda al administrador de los procesos concursales, de los que son ajenos los entes públicos.
- Y por último, la necesidad de financiar el fondo para su liquidación, en especial para atender las deudas pendientes con acreedores que, lógicamente, recaerá en el nuevo municipio fusionado

3º) Finalmente, como tercer efecto de la fusión, el municipio incipiente debe aprobar un nuevo presupuesto para el ejercicio presupuestario siguiente a la adopción del convenio de fusión⁶.

2. Nuevo art. 84.bis LBRL: Efectos en la financiación de las entidades locales de la supresión general de la obtención de licencias al desaparecer la tasa correspondiente.

Con carácter general, la LRSAL, mantiene la redacción del artículo 84.bis) de la LBRL, relativo a que el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo, disposición introducida por la Ley de Economía Sostenible, y recurrida ante el tribunal Constitucional por el Gobierno de Canarias. En la misma línea, la reciente Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, contiene una serie de medidas de impulso al comercio interior, entre las que destaca la sustitución del procedimiento de solicitud de licencias municipales a priori por un régimen de presentación de declaraciones responsables o comunicaciones previas a la actividad. Estas medidas son aplicables a las actividades comerciales minoristas y a la prestación de determinados servicios enumerados en el anexo de la norma y realizados a través de establecimientos permanentes situados en territorio español con una superficie útil de exposición y venta al público que no puede sobrepasar una determinada cantidad. Pues bien, la modificación introducida por esta norma consiste en que se amplían las actividades enumeradas en el anexo y la superficie máxima de los establecimientos, que pasa de 300 a 500 metros cuadrados.

En este sentido, cabe apuntar únicamente que la supresión general de licencias supondría paralelamente la derogación de las tasas que se generan con ocasión de las mismas, con la merma correspondiente de recaudación

⁶ GRACIA HERRERO (2014): 538, mantiene una opinión negativa sobre la fusión, al afirmar que: “La ley ha intentado buscar, sin éxito, la fórmula mágica para conseguir reducir drásticamente el gasto local con el mínimo descontento posible en las corporaciones, aunque sin éxito alguno. Fomentar las fusiones cuando de antemano se sabe que no se van a realizar, no es buena manera de intentar conseguir esa ansiada fórmula. La ley se esfuerza en introducir elementos novedosos que nada tienen de novedad, sino que se limita a rellenar papel con buenas intenciones y de difícil cumplimiento”.

y su efecto negativo en la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que la Ley consagra como eje vertebrador de la reforma. Ello tampoco supondría un ahorro vía gasto público pues los medios personales y materiales puestos a disposición del servicio que genera la licencia y financia la tasa seguirán existiendo con bastante probabilidad aunque desaparezca la licencia, al tratarse de personal funcionario o laboral, fijo o indefinido, y bienes, muebles o inmuebles, del que la entidad local no puede desprenderse ni reubicar en otros servicios donde pudieran ser requeridos.

3. Nuevo art. 116 bis LBRL: Contenido y seguimiento por las Diputaciones Provinciales del plan económico-financiero

El artículo 116.bis de la LRSAL establece una serie de medidas que, como mínimo, deberá incluir el plan económico-financiero que, a tenor del artículo 21 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, deben aprobar las entidades locales que incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria, el de deuda pública o la regla de gasto. Tales medidas tienen un carácter adicional a las que incluye el citado artículo 21 y deben consistir en:

- Supresión de las competencias que ejerza la entidad local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación.
- Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la entidad local para reducir sus costes.
- Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la entidad local.
- Racionalización organizativa.
- Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad..
- Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia⁷.

A este respecto, cabe afirmar que algunas de las medidas propuestas se consideran excesivas por su incidencia negativa en el ámbito de la autonomía local. En efecto, si bien parece razonable que, en caso de incumplimiento de la LOEPSF, haya que adoptar remedios típicamente financieros, con efectos de ahorro en el gasto, como la supresión de competencias impropias, el incremento de ingresos o cambios organizativos, no lo es tanto que se obligue a adoptar otros que afectan a la potestad de autoorganización que se corresponde íntimamente con el concepto de autonomía, a saber, gestión integrada de servicios obligatorios, supresión de entidades locales menores que no cumplan con la LOEPSF o fusión obligada con municipios colindantes⁸. En este sentido, debe recordarse que el artículo 137 de la Constitución reconoce autonomía a los Municipios, a las Provincias y a las Comunidades Autónomas, para la gestión de sus respectivos intereses. En la esfera local, España ha ratificado la Carta Europea de Autonomía local, cuyo artículo 3 expresa que “por autonomía local se entiende 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”, convirtiéndose este mandato, no sólo derecho interno sino auténtico parámetro interpretativo del reconocimiento constitucional del derecho de las Entidades Locales a la autonomía. Si bien es cierto que el grado de autonomía reconocido en sus inicios por el Tribunal Constitucional a las entidades locales no es el mismo que para otros entes territoriales, al circunscribirlo a la llamada autonomía institucional, también lo es que pasado el tiempo se ha ido concretando, y ampliando, lo que obliga al Estado a no extralimitarse en la propuesta de medidas a adoptar necesariamente por las entidades locales⁹.

Por otro lado, el apartado 2 del artículo 116.bis erige a las Diputaciones Provinciales en garantes del cumplimiento de esta obligación, pues debe asistir al resto de corporaciones locales y colaborar con la Administración que ejerza la tutela financiera en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes

⁷ Aunque pueda parecer contradictorio con la literalidad de la norma, debe compartirse la interpretación de ROMERA JIMÉNEZ y RODRÍGUEZ MÁRQUEZ (2014): 207-208, en el sentido de que este tipo de fusiones no son obligatorias, pues requieren el concurso de otro u otros municipios, con lo cual se trataría “de una medida posible, pero el municipio siempre tiene el resto de opciones reguladas en el art. 116. bis.2, con el único requisito de que sean aptas para revertir el déficit o endeudamiento excesivo o el incumplimiento de la regla de gasto”.

⁸ En este sentido, DE DIEGO GÓMEZ (2014): 556-557, critica duramente esta disposición legal, manteniendo que “es evidente que esta vuelve a ser una muestra más del desconocimiento de la Administración Local por parte de los redactores de esta nueva Ley, porque algo tan importante y trascendente como es una fusión de Ayuntamientos no puede incluirse como una medida de cumplimiento de un plan de ajuste y además de una forma tan inconexa y sin sentido”.

⁹ Sobre esta cuestión puede verse el aclaratorio trabajo de SÁNCHEZ GONZÁLEZ (2013): 1.529-1.545.

económico-financiero. Igualmente, la Diputación propondrá y coordinará las medidas recogidas en el apartado anterior cuando tengan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse el plan económico-financiero, así como otras medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de entidades locales que se hubiera acordado. Se trata, en nuestra opinión de un nuevo supuesto de extralimitación de la Ley, cuando pretende ampliar la labor de asesoramiento y colaboración de las Diputaciones en materia de planes económico-financieros, que invade competencias propias, básicamente de los municipios, sobre todo al asimilar en este artículo las funciones de supervisión de una entidad local (Diputaciones) sobre otras (Municipios), con las del ente público que las tiene atribuidas (Estado o Comunidad Autónoma, que ejerce la tutela financiera). No debe olvidarse que no existe un criterio de jerarquía entre las distintas modalidades de entidades locales existentes, estando por ello situadas en un mismo plano desde ese punto de vista y gozando todas ellas de autonomía de forma individual, por lo que no parece admisible que una de ellas pueda ser responsable de la elaboración y seguimiento de medidas en lugar de otra.

A este respecto, debe traerse a colación la opinión del Consejo de Estado, en su Dictamen 567/2013, de 26 de julio de 2013, sobre el Anteproyecto de Ley, cuando al abordar el traslado de competencias de los municipios a las Diputaciones, en caso de incumplimiento del coste estándar que se preveía, advertía que “ese debilitamiento de la autonomía municipal que puede suponer la aplicación del sistema de traslación competencial que diseña el anteproyecto implica un correlativo fortalecimiento de otras entidades locales y, muy singularmente, de las Diputaciones Provinciales. En relación con ello, y sin que quepa desconocer el arraigo de la Provincia como expresión de una identidad local distinta de la municipal, ha de recordarse que las Diputaciones Provinciales son entidades locales de representación indirecta que ostentan, entre otras, las competencias de coordinación de los servicios municipales entre sí para garantizar su prestación integral y adecuada en todo el territorio provincial; asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión; y prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcial (artículo 36.1 de la LBRL, en la redacción actual, que se mantiene en el anteproyecto). Así pues, a diferencia de las competencias municipales, que son fundamentalmente competencias “materiales”, de gestión de los intereses y asuntos que afectan al conjunto de la población, las de las Diputaciones son más bien “funcionales”, en cuanto que se encaminan a asistir a los Municipios y a coordinar su actuación”. Por ello, concluye el Consejo de Estado “la garantía institucional de la autonomía local consagrada en el artículo 140 de la Constitución puede verse cuestionada como consecuencia del eventual vaciamiento competencial de los Municipios y por el hecho de que sus competencias pasen a una entidad de representación indirecta como es la Diputación Provincial”, efecto que de forma análoga puede producirse en relación a las medidas obligatorias a adoptar en caso de tener que aprobar un plan económico-financiero.

4. Nuevo artículo 116 ter LBRL: Coste efectivo de los servicios

El nuevo artículo 116.ter de la LBRL, bajo el título, coste efectivo de los servicios, obliga a calcular a todas las entidades locales este concepto antes del 1 de noviembre de cada año, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior¹⁰. Analicemos por separado las cuestiones relativas a la cuantificación y a los efectos de esta obligación.

4.1. Cuantificación del coste efectivo de los servicios

La LRSAL es muy parca a la hora de regular los criterios para calcular el concepto de coste efectivo de los servicios, estableciendo únicamente tres previsiones al respecto:

1ª) El cálculo tendrá en cuenta los costes reales, directos e indirectos.

2ª) Debe partirse de los datos económicos del ejercicio anterior.

3ª) Por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se desarrollarán estos criterios de cálculo. Al respecto, se ha publicado la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales.

La regulación general contenida en la Ley se nos antoja de todo punto insuficiente, originando los mismos problemas jurídicos que el anterior concepto de “coste estándar” existente en su anteproyecto. Sin perjuicio de que con la Ley, finalmente, los efectos jurídicos del coste efectivo no son tan relevantes, como se verá en el apartado siguiente, sin embargo la deficiente técnica normativa utilizada obliga a manifestar una opinión negativa sobre la redacción del nuevo artículo 116.ter de la LBRL. Al respecto, ya en el momento de valorar el Anteproyecto,

¹⁰ Este aspecto de la LRSAL es uno de los que más interés y literatura ha suscitado, pudiéndose destacar por orden cronológico los trabajos de PONS REBOLLO (2013): 32-60, SIMÓN YARZA (2013): 56-65, ORTEGA OLIVENCIA (2014): 575-584 y HURTADO LÓPEZ (2014): 366-390.

el Consejo de Estado mostraba sus dudas sobre el acierto de la regulación sometida a su opinión, de manera que esa doctrina puede seguir manteniéndose hoy mismo en relación al concepto de coste efectivo. En efecto, en su dictamen, el alto órgano de asesoramiento del Estado indicaba lo siguiente acerca del coste estándar: “lo único que el anteproyecto establece en relación con su determinación es que corresponde al Gobierno fijarlo mediante real decreto en el que se establecerán también la periodicidad y procedimiento para la evaluación de los servicios mínimos. La remisión que en este punto realiza la norma legal a la norma reglamentaria es tan amplia y carente de parámetros legales que prácticamente puede considerarse como una habilitación en blanco al Gobierno. A juicio del Consejo de Estado, el anteproyecto debería orientar debidamente el ejercicio de la potestad reglamentaria mediante una regulación suficiente del coste estándar, precisando algunos extremos relevantes para su determinación y la del modo en que ha de operar en la práctica”. El problema jurídico es más grave en la Ley aprobada pues la remisión reglamentaria es todavía más lejana al recaer en un órgano inferior al Gobierno, como es el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.

Por arrojar un poco de luz a estas tinieblas jurídicas, debe recordarse que el único criterio de fondo utilizado en la Ley para delimitar y cuantificar el coste efectivo, esto es, el coste real, directo e indirecto, no es desconocido en el ámbito de la Hacienda Local, pues es requisito coincidente con el que el artículo 24.2 del TRLRHL exige para el establecimiento de tasas a través del informe técnico-económico correspondiente. En particular, el precepto mencionado exige que “el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida. Para la determinación de dicho importe se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa, todo ello con independencia del presupuesto u organismo que lo satisfaga. El mantenimiento y desarrollo razonable del servicio o actividad de que se trate se calculará con arreglo al presupuesto y proyecto aprobados por el órgano competente”.

El problema se complica en la práctica, porque para poder cumplir con la norma y hallar correctamente el coste efectivo, o real que es lo mismo, de un servicio, sería necesario que las entidades locales obligadas tuvieran implantado un sistema de contabilidad de costes, que a fecha de hoy no resulta obligatorio en la normativa contable local.

En todo caso, y con una finalidad meramente descriptiva, se pasa a hacer referencia a los distintos criterios que habrán de ser tenidos en cuenta para la determinación del coste efectivo, incluyendo brevemente los conceptos incluidos en la Orden Ministerial que desarrolla la LRSAL:

- Dada la redacción del artículo 116.ter.1, en el caso de servicios correspondientes a entidades locales administrativas, sólo deben tenerse en cuenta los costes reales directos e indirectos obtenidos de la liquidación del presupuesto, lo cual obligaría a excluir los costes extrapresupuestarios, como por ejemplo las amortizaciones, lo cual no parece lógico y de hecho veremos que en la Orden Ministerial se incluyen como un gasto más a tener en cuenta. En desarrollo de esta disposición, el artículo 3 de la orden indica que el coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales es el resultado, para cada uno de ellos, de la aplicación de los criterios contenidos en la misma, y vendrá determinado por la agregación de dos componentes: costes directos, exclusivamente asociados a cada servicio, y costes indirectos determinados con arreglo a los criterios de imputación establecidos en la presente norma.

Los costes directos e indirectos se identificarán con las obligaciones reconocidas, incluyendo también las obligaciones pendientes de aplicación a presupuestos, conforme a los datos de ejecución de gasto de los presupuestos generales de las entidades locales, y, en su caso, con las cuentas anuales aprobadas de las entidades y organismos vinculados o dependientes, correspondientes al ejercicio inmediato anterior a aquel en el que el coste efectivo se vaya a calcular, comunicar y publicar. A estos efectos se aplicará el nivel de desagregación de la clasificación por programas contenido en la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

- Son costes reales directos lo que se generan de forma exclusiva, total o parcialmente, en la prestación del servicio correspondiente, distinguiendo entre ellos la Orden Ministerial:

- Gastos de personal: artículos 10, en lo que se refiera a personal directivo, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 de la clasificación económica del gasto, aprobada por la Orden EHA/3565/2008.
- Gastos corrientes en bienes y servicios: artículos 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 26 de la clasificación económica del

gasto, aprobada por la Orden EHA/3565/2008.

- Gastos derivados de la amortización de la inversión realizada en el ejercicio y en los anteriores: los gastos incluidos en los artículos 60 y 62 de la clasificación económica, aprobada por la Orden EHA/3565/2008, por lo que se refiere a las inversiones nuevas, y los incluidos en los artículos 61 y 63 de la misma clasificación por lo que se refiere a la inversión de reposición, se periodificarán por el número de anualidades al que se extienda la vida útil de los inmovilizados correspondientes, y, en su caso, se tendrán en cuenta los criterios que se apliquen por la entidad local de acuerdo con la normativa contable que resulte de aplicación.

A las infraestructuras y los bienes del patrimonio de la entidad local que tengan una vida útil ilimitada, no se les aplicará el criterio de periodificación antes citado.

Asimismo, se incluirán los gastos derivados de la amortización de inmovilizado inmaterial o intangible directamente relacionados con la prestación del servicio, a los que se refiere el artículo 64 de la clasificación económica citada, excepto el concepto 648 de la misma.

- En los casos de existencia de operaciones de arrendamiento financiero, se considerará el gasto reflejado en el concepto 648, en cuanto a las cuotas netas de intereses, de la clasificación económica del gasto, aprobada por la Orden EHA/3565/2008.
- Gastos en transferencias corrientes y de capital contenidos en los artículos 48 y 78 de la clasificación económica de los presupuestos de las entidades locales, siempre que estén directamente relacionados con la prestación de los servicios cuyo coste es objeto de cálculo, y no estén recogidos en otros conceptos de gasto de los considerados para dicho cálculo.
- Cualquier otro gasto no financiero no señalado anteriormente que tenga relación con la prestación del servicio.
- En los casos de las entidades dependientes o vinculadas a las entidades locales que apliquen el plan general de contabilidad de la empresa tendrán en cuenta los gastos de explotación incluidos en la cuenta de pérdidas y ganancias recogidos en las partidas 4, «Aprovisionamientos»; 6, «Gastos de personal»; 7, «Otros gastos de explotación», y 8, «Amortización del inmovilizado», así como cualquier otro gasto no financiero no señalado anteriormente que tenga relación con la prestación del servicio.

- Son costes reales indirectos los que por afectar a más de un servicio o corresponderse con la administración general de la entidad local no pueden atribuirse en particular a ningún servicio, por lo que deberán distribuirse entre ellos según uno o varios criterios de reparto (relación con el servicio, porcentaje que representa en el presupuesto general el coste del servicio común respecto al resto, etc.). En este sentido, la Orden establece que los gastos recogidos en los grupos de programas relativos a la Administración General de las políticas de gasto se imputarán proporcionalmente a cada grupo de programas o programa atendiendo a su volumen de gasto. Si en la liquidación del presupuesto se recoge información agregada correspondiente a varios servicios, el gasto total se imputará a cada uno de ellos proporcionalmente de conformidad con lo recogido en el párrafo anterior.

- Por último, la suma de los costes directos e indirectos constituirá el coste efectivo del servicio.

4.2. Consecuencias del coste efectivo de los servicios

De lo que dispone el artículo 116.ter.3 de la LRSAL parece concluirse que la única consecuencia de la obligación de calcular el coste efectivo de los servicios es su comunicación antes del 1 de noviembre de cada año al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación. Así parece confirmarlo la propia Exposición de Motivos de la Ley cuando indica que: “Asimismo, como medida de transparencia, se establece la obligación de determinar el coste efectivo de los servicios que prestan las entidades locales, de acuerdo con criterios comunes, y se dispone su remisión al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación. Esta medida se considera un paso fundamental en la mejora de la información disponible, eliminando asimetrías, para la toma de decisiones de los ciudadanos y de la Administración, y contribuirá de forma permanente al aumento de la eficiencia. En este sentido, con la publicación agregada de la información de todos los costes efectivos de los servicios prestados por todas las Entidades Locales el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas contribuye a garantizar el cumplimiento del principio de eficiencia de conformidad con el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”.

Sin embargo, y sin perjuicio de que en el futuro la determinación del coste efectivo pueda tener otras consecuencias positivas o negativas, la Ley se refiere también a este concepto al hilo de regular otras cuestiones que tienen que ver son la forma de prestar servicios públicos y su relación con los citados costes, a saber: la prestación de servicios obligatorios por los municipios (nuevo artículo 26 de la LBRL), las competencias propias

de las Diputaciones (nuevo artículo 36 de la LBRL), las formas de gestión de los servicios públicos (nuevo artículo 85.2), el incremento de financiación en planes provinciales y subvenciones (artículo 36.2.a) y la posibilidad prevista en la nueva Disposición Adicional Decimoquinta del TRLRHL en aras a la gestión integrada de servicios.

En el primer caso se prevé que en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes (la práctica mayoría de los existentes), sean las Diputaciones las que coordinen la prestación de los servicios más relevantes y costosos (recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento de agua, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías y tratamiento de residuos). A tal efecto, la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación (directa o compartida), quien decidirá sobre la propuesta que reduzca el coste efectivo de los servicios. Si, por el contrario, la Diputación acredita en un informe, a petición del municipio, que éste puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión decidida por ella, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios¹¹.

En segundo lugar, por un lado, se atribuye como competencia propia de las Diputaciones, realizar el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia, de manera que cuando se detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, se ofrezca su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios, que permita su reducción; y por otro lado, en materia de planes provinciales de cooperación con las obras y servicios de competencia municipal, se incluye expresamente el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios, como uno de los criterios de distribución de los fondos, reiterándose, al igual que acaba de verse, que si la Diputación detecta que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir esos costes efectivos.

En tercer lugar, el nuevo artículo 85.2 de la LBRL sólo permite acudir a la Entidad pública empresarial local o a la Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública, como forma directa de gestión de los servicios públicos, 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) del mismo precepto (gestión por la propia entidad local o por organismo autónomo), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión, debiendo 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.

En cuarto lugar, entre los criterios de distribución de los planes provinciales de cooperación debe estar, necesariamente, el análisis de los costes efectivos de los servicios municipales, debiéndose tener en cuenta para las subvenciones estatales y autonómicas (art. 36.2.a) de la LBRL).

Por último, y relacionado con todo lo anterior, y con la finalidad de incentivar la gestión integrada de servicios, si la Diputación o entidad equivalente acredita en un informe que el acuerdo de dos o más municipios para la gestión integrada de todos los servicios municipales que sean coincidentes conlleva un ahorro de al menos el 10% respecto el coste efectivo total en el que incurría cada municipio por separado, el coeficiente de ponderación que resulte de aplicación a cada municipio de acuerdo con el artículo 124.1 del TRLRHL, se incrementará en 0,04. Se trata de una medida similar a la analizada en el caso de fusión de municipios, que busca incrementar la participación en los tributos del Estado en el caso de que uno o varios municipios opten por la prestación integrada o coordinada de servicios.

5. Nueva Disposición Adicional Novena LBRL: Redimensionamiento del sector público local

La LRSAL da nueva redacción a la Disposición Adicional Novena de la LBRL, dedicada anteriormente a la creación del Observatorio Urbano, y bajo el título de redimensionamiento del sector público local, establece una serie de medidas¹² limitativas o extintivas que pretenden, tal y como se indica en su Exposición de Motivos, “impedir la participación o constitución de entidades instrumentales por las entidades locales cuando estén sujetas a un plan económico-financiero o a un plan de ajuste. En cuanto a las existentes que se encuentren en situación deficitaria se les exige su saneamiento, y, si éste no se produce, se deberá proceder a su disolución. Por último, se prohíbe, en todo caso, la creación de entidades instrumentales de segundo nivel, es decir unidades controladas

¹¹ En este sentido, debe indicarse que se ha presentado conflicto en defensa de la autonomía local contra la LRSAL, considerando los municipios promotores del mismo que esta disposición vulnera la citada autonomía. Por su parte, el Consejo de Estado, en el dictamen emitido al respecto, llega a la conclusión de que existen fundamentos jurídicos suficientes para que se plantee un conflicto en defensa de la autonomía local en relación con este precepto. Véase las páginas 59 a 61 del Dictamen 338/2014, de 26 de mayo de 2014.

¹² Para un mayor detalle sobre estas medidas consúltese HURTADO LÓPEZ (2013), págs. 307-337 y CARPIO CARRO (2014): 560-569.

por otras, que, a su vez, lo estén por las entidades locales. Esta prohibición, motivada por razones de eficiencia y de racionalidad económica¹³, obliga a la disolución de aquellas que ya existan a la entrada en vigor de la presente norma en el plazo previsto”. Veamos estas tres exigencias por separado.

5.1. Imposibilidad de participar o constituir entidades instrumentales por las entidades locales

Durante el tiempo de vigencia del plan económico-financiero o del plan de ajuste se establecen las siguientes limitaciones para los municipios, provincias e islas y los organismos autónomos que de ellas dependan:

- No podrán adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes.

- No podrán realizar aportaciones patrimoniales ni suscribir ampliaciones de capital de entidades públicas empresariales o de sociedades mercantiles locales que tengan necesidades de financiación. Excepcionalmente las Entidades Locales podrán realizar las citadas aportaciones patrimoniales si, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, hubieren cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y su período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.

Por aportaciones patrimoniales deben entenderse las previstas en el artículo 87 de la clasificación económica de los gastos de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, que las define como las realizadas por las entidades locales o sus organismos autónomos siempre que reciban, por igual valor, activos financieros o un aumento en la participación del ente y existan expectativas de recuperación de las aportaciones, distinguiéndose los siguientes conceptos:

- Concepto 870. Aportaciones a fundaciones.

- Concepto 871. Aportaciones a consorcios.

- Concepto 872. Aportaciones a otros entes, con tres subconceptos: el 872.10, aportaciones para compensar pérdidas; el 872.20, aportaciones para financiar inversiones no rentables y el 872.90, resto de aportaciones.

Debe recordarse que la obligación de elaborar y aprobar planes económico-financieros o planes de ajuste se enmarca en el elenco de consecuencias del incumplimiento de la normativa de estabilidad presupuestaria y/o sostenibilidad financiera y, en concreto, en las denominadas medidas automáticas de corrección, de manera que, por un lado, en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la administración incumplidora formulará un plan económico-financiero que permita en un año el cumplimiento de los aspectos anteriores, y por otro, en caso de superar los límites de déficit estructural o de deuda pública, la Administración correspondiente presentará un plan de reequilibrio que recogerá, respectivamente, la senda prevista para alcanzar la estabilidad presupuestaria y el objetivo de deuda pública. Además, es posible tener vigentes planes de ajuste por aplicación de otras normas, lo que origina que de acuerdo con la normativa en vigor, una entidad local pueda llegar a tener vigentes, al mismo tiempo, entre otros:

- Un Plan de Saneamiento Financiero a 6 años (2009-2015), por haberse acogido al 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.

- Un Plan de Saneamiento Financiero a 3 años, de acuerdo con lo establecido en el art. 53 del TRLRHL, al haber liquidado el presupuesto con ahorro neto negativo.

- Un Plan de ajuste a 10 años (2012-2022), al haberse acogido a lo dispuesto 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.

- Un Plan económico-financiero a 3 años, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22 del antiguo TRLGEP

- Un Plan económico-financiero a 1 año, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 de la LOEPSF.

- Un Plan de reequilibrio, por aplicación del artículo 22 de la LOEPSF.

¹³ También existen razones jurídicas que fundamentan esta reorganización, que pueden resumirse en el conocido fenómeno de la “huida del Derecho Administrativo”. Sobre el particular, véase RÍOS MARÍN y LICO (2014): 68-85.

- Un Plan de ajuste según 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.

- Un plan de ajuste, consecuencia del 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.

En definitiva, cuando una entidad local del artículo 3.1 de la LBRL tenga vigente algún plan no podrá participar ni constituir entidades instrumentales y sobre todo no podrá realizar aportaciones patrimoniales ni suscribir ampliaciones de capital a otros entes que tengan necesidad de financiación, salvo, en este último caso, que en el ejercicio presupuestario anterior cumplan con los mandatos de la LOEPSF. La imposibilidad de aportar o ampliar capital social puede suponer, de facto, la disolución de estas entidades, tal y como se va analizar en el apartado siguiente.

5.2. Entidades instrumentales y desequilibrio financiero

Según el apartado 2 de la Disposición Adicional Novena, las entidades que, a la entrada en vigor de la Ley, desarrollen actividades económicas y dependan, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, de cualesquiera de las entidades locales del artículo 3.1 de la Ley o de sus organismos autónomos, si se encuentran en desequilibrio financiero:

- Tienen un plazo de dos meses desde la entrada en vigor de esta Ley (28 de febrero de 2014) para aprobar, previo informe del órgano interventor de la entidad local, un plan de corrección de dicho desequilibrio. Como parte del mencionado plan de corrección, la Entidad Local de la que dependa podrá realizar aportaciones patrimoniales o suscribir ampliaciones de capital de sus entidades solo si, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, esa Entidad Local hubiere cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y su período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.

- Si esta corrección no se cumpliera a 31 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, disolverá cada una de las entidades que continúe en situación de desequilibrio; de no hacerlo quedarán automáticamente disueltas el 1 de diciembre de 2015 por mandato directo de la Ley. Estos plazos se ampliarán hasta el 31 de diciembre de 2015 y el 1 de diciembre de 2016, respectivamente, cuando las entidades en desequilibrio estén prestando alguno de los siguientes servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros.

La Ley describe que se entiende por desequilibrio financiero al indicar que se referirá para los entes que tengan la consideración de Administración pública a efectos del Sistema Europeo de Cuentas (artículo 2.1 de la LOEPSF), a su necesidad de financiación en términos del Sistema Europeo de Cuentas, según se describe en la guía para el “Cálculo del déficit en contabilidad nacional de las unidades empresariales que aplican el plan general de contabilidad privada o alguna de sus adaptaciones sectoriales”. Para los demás entes (artículo 2.2 LOEPSF) se entenderá como la situación de desequilibrio financiero manifestada en la existencia de pérdidas en dos ejercicios contables consecutivos. Esta situación se producirá fácilmente si, con anterioridad, se aplica el apartado 1 comentado, esto es, si bajo la vigencia de un plan económico financiero o plan de ajuste, un entidad local no puede llevar a cabo aportaciones patrimoniales a una entidad dependiente de ella, lo lógico es que ésta entre en situación de desequilibrio financiero y acabe por disolverse. En estos casos, sólo si esa entidad es viable por sí misma podrá seguir funcionando, con lo cual a las entidades meramente instrumentales les espera un futuro nada halagüeño. Por el contrario, si la entidad matriz no tiene limitada su capacidad de aportación y la situación económica es de equilibrio financiero, se podrá continuar con la actividad sin mayores problemas.

5.3. Imposibilidad de crear entes instrumentales de segundo nivel y adscripción al ente matriz o disolución de los existentes

A tenor del apartado 3 de la Disposición Adicional que se está analizando los organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes que estén adscritos, vinculados o sean dependientes, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, a cualquiera de las entidades locales del artículo 3.1 de la Ley o de sus organismos autónomos (entes instrumentales de segundo nivel), no podrán constituir, participar en la constitución ni adquirir nuevos entes de cualquier tipología, independientemente de su clasificación sectorial en términos de contabilidad nacional.

Además, el apartado 4, establece que las entidades instrumentales de segundo nivel existentes a la entrada en vigor de la norma (28 de diciembre de 2013) que no estén en situación de superávit, equilibrio o resultados

positivos de explotación deberán estar adscritos, vinculados o dependientes directamente a las Entidades Locales del artículo 3.1 de la Ley, o bien ser disueltos, en ambos casos, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley (28 de marzo de 2014) e iniciar, si se disuelve, el proceso de liquidación en el plazo de tres meses a contar desde la fecha de disolución. De no hacerlo, dichas entidades quedarán automáticamente disueltas transcurridos seis meses desde la entrada en vigor de la Ley (28 de junio de 2014). Estos plazos se ampliarán en un año más, cuando las entidades en desequilibrio estén prestando alguno de los siguientes servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros.

6. Nueva Disposición Adicional Decimosexta de la LBRL: Competencia excepcional de la Junta de Gobierno Local para aprobar actos financieros (presupuesto; planes económicos, de reequilibrio o de ajuste; planes de saneamiento o de reducción de deudas; y mecanismos extraordinarios de financiación)

6.1. Aspectos generales

La tramitación parlamentaria de la LRSAL se aprovechó para incorporar una nueva disposición adicional decimosexta en la LBRL, de gran trascendencia para uno de los principios fundamentales del presupuesto local, cual es el de competencia, al establecerse, de forma excepcional, una singularidad respecto al tradicional reparto de funciones en la materia. En efecto, si el Pleno de la Corporación Local no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos prevista en la LBRL, la Junta de Gobierno Local tendrá competencia para aprobar:

- El presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado.
- Los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.
- Los planes de saneamiento de la Corporación Local o los planes de reducción de deudas.
- La entrada de la Corporación Local en los mecanismos extraordinarios de financiación vigentes a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, y, en particular, el acceso a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez previstas en 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 único requisito que se exige en estos casos, en el apartado 2 de la citada Disposición Adicional, es que la Junta de Gobierno Local dé cuenta al Pleno en la primera sesión que se celebre con posterioridad a la adopción de los acuerdos mencionados, que serán objeto de publicación de conformidad con las normas generales que les resulten de aplicación.

La nueva medida, adoptada en aras a dar salida a situaciones de bloqueo a la hora de adoptar acuerdos en las entidades locales, y que puede estar justificada en criterios de eficiencia, sin embargo se compadece mal con el principio democrático que desde siempre ha regido la aprobación de los actos fundamentales del presupuesto por parte del Pleno de la Corporación. Su sustitución por la Junta de Gobierno no se considera acertada, pues no debe olvidarse que sus miembros, según los artículos 23 (Municipios) y 35 (Provincias) del LBRL son nombrados y separados libremente por el Presidente, dando cuenta al Pleno, por lo cual en este órgano no se reflejan los resultados electorales y con ello la voluntad de los ciudadanos queda preterida¹⁴.

De los supuestos en los que se permite la aprobación de actos presupuestarios por la Junta de Gobierno el más relevante, sin duda, es el relativo al presupuesto local, por lo que nos centraremos en él. El resto de situaciones están vinculadas a exigencias derivadas de la LOEPSF y son, prácticamente, de obligatorio cumplimiento por la entidad local, so pena de tener que soportar las medidas coercitivas o de cumplimiento forzoso previstas en sus artículos 25 y 26, que pueden llegar incluso a la disolución de los órganos de la corporación. Es por ello que en estos casos la aprobación por la Junta de Gobierno se puede considerar un mal menor respecto a la falta de cumplimiento por el órgano inicialmente designado, esto es, el Pleno.

¹⁴ En este sentido, los municipios promotores del conflicto en defensa de la autonomía local contra la LRSAL consideran que esta disposición adicional vulnera el principio democrático y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos. Por su parte, el Consejo de Estado, en el dictamen emitido al respecto, indica lo siguiente: “El voto contrario a la adopción de tales decisiones de la mayoría de los miembros del pleno no es —como dice el preámbulo del Real Decreto-ley 14/2013— “una situación de interferencia de las situación política en el funcionamiento financiero de los municipios afectados”, sino una cabal manifestación de la voluntad de los vecinos del Municipio expresada a través de sus representantes libremente elegidos”, tras lo cual el Consejo de Estado llega a la conclusión de que existen fundamentos jurídicos suficientes para que se plantee un conflicto en defensa de la autonomía local en relación con esta disposición adicional. Véase las páginas 81 a 86 del Dictamen 338/2014, de 26 de mayo de 2014.

6.2. La aprobación del presupuesto local por la Junta de Gobierno

Según la nueva Disposición Adicional de la LBRL, la Junta de Gobierno Local será competente para aprobar el presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado y el Pleno de la Corporación no hubiera alcanzado la mayoría necesaria en una primera votación. Por tanto, el supuesto de hecho generador de la aplicación de la norma es doble: que exista presupuesto prorrogado y que el nuevo presupuesto no haya sido aprobado por el Pleno en primera votación.

Para explicar la figura de la prórroga debe partirse del principio de anualidad presupuestaria, según el cual el Pleno debe aprobar cada año el presupuesto general para el ejercicio presupuestario siguiente. No obstante, la aplicación estricta de la anualidad en la aprobación del presupuesto impediría la realización de gastos públicos en el siguiente ejercicio si el 1 de enero no se hubieran aprobado los nuevos presupuestos. Con objeto de solventar este problema está prevista la prórroga del presupuesto del ejercicio anterior, como excepción a la anualidad en la aprobación del presupuesto. En tal sentido, el artículo 169.6 del TRLHL establece que si al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el presupuesto correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del anterior. La prórroga de los presupuestos se dirige, por tanto, a cubrir el vacío normativo que puede producir la acotación anual de los presupuestos, evitando que se paralice la actividad económica del ente público y se produce en cuanto se alcanza el día 1 de enero del año correspondiente sin que se hayan aprobado los presupuestos; y sin que sea necesario acto alguno del Pleno o del Presidente que la declare.

Vigente la prórroga, la entidad local debe proceder a aprobar el presupuesto del ejercicio prorrogado o, en su caso el del ejercicio siguiente, porque aunque la prórroga es indefinida, sin embargo, no resulta conveniente que los presupuestos se prorroguen continuamente, en lo que se conoce como la “prórroga de la prórroga”, pues ello supone un déficit democrático importante y debería obligar al Gobierno de turno o a presentar su dimisión y convocar nuevas elecciones ante la evidente falta de apoyo o a recurrir a la moción de confianza a la que se vincula la aprobación del presupuesto, opción exclusiva del ámbito local.

Sea como fuere, la primera actuación del procedimiento de aprobación del presupuesto consiste, una vez reunida toda la documentación necesaria, en que el Presidente de la entidad forme el presupuesto general y lo remita al Pleno de la corporación antes del día 15 de octubre para su aprobación, enmienda o devolución. De no alcanzarse la mayoría simple requerida, las consecuencias podrían ser las opciones con que cuenta la entidad local serían las siguientes:

- Una nueva y previsible prórroga automática del presupuesto, sin perjuicio de que puedan continuar las negociaciones de los grupos políticos para alcanzar un acuerdo sobre las cuentas públicas antes de fin de año.

- La posibilidad de que el Alcalde puedan plantear al Pleno la “cuestión de confianza”¹⁵ regulada en el artículo 197 bis) de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio. Sin embargo, es importante precisar que el mecanismo de la cuestión de confianza tiene un funcionamiento diferente cuando se vincula a la aprobación o modificación de los presupuestos anuales que cuando se refiere a otras cuestiones. En efecto, cuando la cuestión de confianza se vincula a la aprobación o modificación de los presupuestos anuales se entenderá otorgada la confianza y aprobado el proyecto si en el plazo de un mes desde que se votara el rechazo de la cuestión de confianza no se presenta una moción de censura con candidato alternativo al Alcalde, o si ésta no prospera, lo que se configura como una aprobación inicial tácita del presupuesto.

- La asunción, a partir de ese momento y de forma excepcional, de las competencias para la aprobación del presupuesto por parte de la Junta de Gobierno, que sustituirá al Pleno en todos los actos que el TRLHL le atribuye en el marco del procedimiento ordinario de aprobación de las cuentas públicas (aprobación inicial, exposición pública, resolución de reclamaciones y aprobación definitiva).

Desde esta perspectiva se ha planteado la duda de si las facultades de aprobación de la Junta de Gobierno se extienden también a otros actos que se aprueban a través del presupuesto, como pueden ser las plantillas de las entidades locales, ante lo cual caben dos interpretaciones¹⁶: o bien entender que si la plantilla se aprueba a través del presupuesto, también podrá serlo por la Junta de Gobierno; o por el contrario, considerar que lo establecido en la disposición adicional decimosexta de la LBRL es una excepción a la regla general y como tal excepción no cabe hacer una interpretación extensiva de sus términos. Consecuentemente, al no incluir esa disposición los acuerdos relativos a la aprobación de la plantilla de personal, no cabe interpretar que la Junta de Gobierno pueda

¹⁵ Sobre esta forma excepcional de aprobar el presupuesto local véase RICO BELDA (2013): 23 a 32.

¹⁶ Véase EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE LOS JUZGADOS (2014, b), págs. 248-249 y EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE LOS JUZGADOS (2014,3): 650-652.

suplir al Pleno cuando éste no la apruebe. Esta segunda opción nos parece más acertada, a pesar de que produce disfunciones en el procedimiento de aprobación del presupuesto, al permitir la aprobación del presupuesto por la Junta de Gobierno e impedir hacer lo propio con las plantillas, cuando son documentos que aunque tienen diferente naturaleza y carácter, sin embargo forman parte del contenido de un único acto administrativo, como es la aprobación del presupuesto general de la entidad local.

En definitiva, la medida adoptada no nos parece acertada conforme al principio de competencia, primero de los que rigen el ciclo presupuestario, que exige que las decisiones respecto de los gastos públicos, por su relevancia para los ciudadanos, sean adoptadas por la norma de mayor rango jerárquico emanada del órgano de máxima representación de los ciudadanos (Cortes Generales, Regionales y Plenos de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales). De esta manera la regla de la competencia se debe interpretar como un instrumento para asegurar el control democrático de los gastos, cuestión que quiebra al trasladar a la Junta de Gobierno la potestad de aprobar el presupuesto municipal o provincial. Más aún cuando la normativa local regula con carácter exclusivo una fórmula para desbloquear este tipo de situaciones, a través de la cuestión de confianza vinculada a la aprobación del presupuesto, cuya utilización está más que justificada en estos casos.

7. Disposición Transitoria Cuarta de la LRSAL: Disolución de entidades de ámbito territorial inferior al Municipio que no presenten sus cuentas antes del 31 de diciembre de 2014

La LRSAL borra del panorama local español a las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal (nuevo artículo 3.2 de la LBRL), aunque mantiene, en su Disposición transitoria cuarta, la personalidad jurídica de las existentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley¹⁷. Por otro lado, establece la obligación de que, antes del 31 de diciembre de 2014, tales entidades presenten sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva para no incurrir en causa de disolución. En caso de producirse tal incumplimiento en ese plazo o en ejercicios sucesivos, la disolución será acordada por Decreto del órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma respectiva en el que se podrá determinar su mantenimiento como forma de organización desconcentrada. Los efectos de la disolución son dos: en primer lugar, el personal que estuviera al servicio de la entidad disuelta quedará incorporado al Ayuntamiento en cuyo ámbito territorial esté integrada; y en segundo, el mismo Ayuntamiento queda subrogado en todos los derechos y obligaciones de la entidad local menor.

De nuevo nos encontramos con una medida desproporcionada para el fin que pretende. Va mucho más allá de la disolución de la corporación local que regula el artículo 61 de la LBRL, en los casos de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales, al afectar a la entidad local misma a través de una medida sancionadora directa, sin ningún tipo de procedimiento, ni posibilidad de defensa. Ya existen en el ordenamiento jurídico actual medidas para evitar la falta de observancia de la obligación de rendir cuentas, como se va a ver en el apartado siguiente (retención de la participación en los tributos del Estado), y tales medidas podrían reforzarse con otras (multas, responsabilidad de los órganos o personas encargadas de la rendición) antes de llegar a una solución tan radical como la propuesta¹⁸.

Además de esta valoración negativa general, deben tenerse en cuenta de forma particular las siguientes consideraciones:

- La brevedad del plazo concedido que puede hacer imposible cumplir con la obligación, pues es posible que muchas de estas entidades nunca hayan aprobado ni presentado cuentas, con lo cual nos podemos encontrar con la paradoja de la aprobación de presupuesto con efectos retroactivos, totalmente ficticios. Ello pone también de manifiesto la ausencia de control y la *culpa in vigilando* de los órganos competentes para ello (estatales o autonómicos).

- La indeterminación de los periodos contables a rendir, pues la expresión “deberán presentar sus cuentas” puede referirse a las del último ejercicio o a todos aquellos que se encuentren pendientes.

- Puede resultar contraproducente la sucesión obligatoria (la Ley habla de “en todo caso”) del Ayuntamiento matriz en el personal y los derechos y obligaciones de la entidad local menor disuelta. Debería plantearse con carácter voluntario, siempre y cuando el personal fuera necesario y la situación económica de la entidad local

¹⁷ Sobre la problemática de este tipo de entes tras la nueva Ley puede verse la breve, pero interesante, colaboración de GREGORIO MARTÍNEZ (2014): 570-574.

¹⁸ En sentido contrario, ROMERA JIMÉNEZ y RODRÍGUEZ MÁRQUEZ (2014), pág. 211, mantienen que “dicha obligación formal constituye un auténtico test de viabilidad de las entidades, de manera que aquellas que ni siquiera sean capaces de cumplir con la normativa de contabilidad y presupuesto están abocadas a su disolución, que será acordada por Decreto del órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma”.

menor fuera conforme a los dictados de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. De otra manera se podría producir la paradoja de que una entidad saneada, acabara contagiada por otra por el mero incumplimiento de la obligación de presentar las cuentas.

8. Nuevo artículo 36.1 de la Ley de Economía Sostenible: consecuencias del incumplimiento por las entidades locales de la obligación de remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas toda la información relativa a la liquidación de sus presupuestos y al Tribunal de Cuentas la información a que se refiere el artículo 215 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL)

La Disposición final tercera de la LRSAL da nueva redacción al artículo 36.1 de la Ley de Economía Sostenible al indicar que se podrá retener el importe de las entregas a cuenta y, en su caso, anticipos y liquidaciones definitivas de la participación en los tributos del Estado que les corresponda, a aquellas entidades locales que incumplan la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas la información a la que se refiere el artículo 212.5 del TRLRHL. Se trata de otra “medida de presión” que busca garantizar el cumplimiento de las obligaciones de las entidades locales en orden a suministrar la información debida, en este caso se amplía a la que deben recibir los Tribunales de Cuentas, so pena de no poder contar en su plazo con las cantidades derivadas de la participación en los tributos del Estado, que integran el sistema de financiación local.

9. Nuevo artículo 39.5 de la Ley del Suelo: Destino del patrimonio municipal de suelo: reducción de la deuda comercial y financiera

En la tramitación parlamentaria de la LRSAL se introdujo la Disposición Adicional Cuarta que, a su vez, añadió un nuevo apartado 5 al artículo 39 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo, con el objetivo de que los municipios puedan utilizar, de forma excepcional, las cantidades obtenidas de la enajenación del patrimonio público del suelo para reducir deuda comercial y financiera, siempre y cuando se cumplan una serie de requisitos y con la obligación, en todo caso, de reponerlo en un plazo máximo de diez años¹⁹. Analicemos estas cuatro cuestiones por separado.

9.1. La disposición del patrimonio público del suelo por el municipio

Según el artículo 38 de la Ley del Suelo, con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística, integran los patrimonios públicos de suelo los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber a que se refiere el artículo 16.1.b.), sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. Tales bienes constituyen un patrimonio separado dentro del municipio con un destino (la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública u otros fines de interés social), y administración específica, pues los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que se refiere el citado artículo 16.1.b), se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, siempre que sólo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino. Este supuesto de afectación de ingresos a gastos de inversión coincide con el general establecido para los bienes patrimoniales de las entidades locales, en el artículo 5 del TRLHL, según el cual, los ingresos procedentes de la enajenación o gravamen de bienes y derechos que tengan la consideración de patrimoniales no podrán destinarse a la financiación de gastos corrientes, salvo que se trate de parcelas sobrantes de vías públicas no edificables o de efectos no utilizables en servicios municipales o provinciales.

Pues bien, con la nueva regulación se exceptúan las previsiones establecidas en orden al destino del patrimonio público del suelo o de las cantidades obtenidas por su enajenación, que además de para gastos de capital van a poder utilizarse para reducir la deuda comercial y/o financiera del municipio. En este sentido, según el tenor literal de la norma, cabrá utilizar tanto el propio patrimonio como dación en pago, si así es aceptado por el acreedor, como los ingresos obtenidos de su venta (reflejados en el concepto 603 de la clasificación económica de los ingresos del presupuesto de las entidades locales y sus organismos autónomos), que será lo más habitual en la mayoría de los casos. De por sí, la previsión a la que se refiere el nuevo apartado 5 del artículo 39 de la Ley del Suelo es potestativa para el municipio, y excepcional, lo que ha de entenderse en el sentido de que se podrá acudir a ella, previa justificación de que no es necesario destinar el patrimonio público del suelo a su fin propio, y siempre que no sea posible reducir la deuda acudiendo a otras modalidades de ingresos.

Con esta medida se sacrifica temporalmente el objetivo propio de la existencia del patrimonio público de suelo en aras al cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera, en el marco del planteamiento general de la LRSAL, tal y como se ha venido demostrando a lo largo de estas líneas. Todo ello debe ser puesto en conexión con la situación del sector urbanístico y de la construcción, que puede justificar que las grandes bolsas de patrimonio municipal de suelo generadas se destinen, temporalmente como veremos, a otras necesidad más acuciante, cual

¹⁹ Un estudio más detallado de esta medida lo lleva a cabo PORCAR JOVER (2014): 1549-1561.

es la relativa a la desaparición de la deuda, tanto comercial, como financiera. Otra cosa será la eficacia práctica de la medida, pues de todos es conocido como la crisis económica ha devaluado el patrimonio inmobiliario, público y privado, y son muchos los ejemplos de Ayuntamientos que han puesto a la venta propiedades municipales sin encontrar comprador o consiguiendo un precio muy inferior al considerado de mercado.

9.2. La reducción de la deuda comercial y financiera

Comenzando por el concepto de deuda comercial, en aplicación 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 siguiendo la Guía para la elaboración de los Informes trimestrales que las entidades locales han de remitir al Ministerio de Economía y Hacienda, a tal efecto debe entenderse “los pagos efectuados como contraprestación en las operaciones comerciales”, excluyéndose, por tanto, las que no están basadas en una relación comercial, tales como las que son consecuencia de la relación estatutaria y de personal, las que son consecuencia de la potestad expropiatoria o de fomento (subvenciones) y aquéllas otras que se producen entre distintas entidades del sector público, al exigirse también que el acreedor sea una empresa. Por tanto, en el ámbito presupuestario local, se corresponderán con:

Para las entidades sometidas a presupuesto limitativo, con carácter general:

- Operaciones con cargo al capítulo 2 del presupuesto de gastos “Gastos corrientes en bienes y servicios”:
 - Arrendamientos y cánones.
 - Reparaciones, mantenimiento y conservación.
 - Material, suministros y otros: Material de oficina; Suministros; Comunicaciones; Transportes; Primas de seguros; Gastos diversos; Trabajos realizados por otras empresas y profesionales
 - Gastos de publicaciones.
 - Compras, suministros y otros gastos relacionados con la actividad.
 - Obligaciones de ejercicios anteriores pendientes de imputar.
- Operaciones con cargo al capítulo 6 “Inversiones reales”:
 - Contrato de obras.
 - Contrato de suministro.
 - Contratación centralizada.
 - Contrato de consultoría y asistencia técnica.
 - Contrato de gestión de servicios públicos.
 - Contrato de servicios.
 - Contrato de obras de abono total.
 - Contrato de concesión de obras públicas.
 - Contrato de concesión de obra pública bajo modalidad de abono total²⁰.

Para las restantes entidades del sector público local:

- Aprovisionamientos y otros gastos de explotación.
- Adquisiciones de inmovilizado material e intangible.

En cuanto a la deuda financiera se corresponde con las llamadas por el TRLHL operaciones de crédito, en sus artículos 48 y siguientes, que pueden instrumentarse a través de emisión pública de deuda, contratación de préstamos o créditos, cualquier otra apelación al crédito público o privado o conversión y sustitución total o parcial de operaciones preexistentes. Estas operaciones, presupuestariamente, se materializan en el Capítulo 9 de la clasificación económica de los gastos del presupuesto de las entidades locales y sus organismos autónomos, que recoge el gasto que realizan destinado a la amortización de deudas, tanto, en euros como en moneda distinta, cualquiera que sea la forma en que se hubieran instrumentado y con independencia de que el vencimiento sea a largo (por plazo superior a un año) o a corto plazo (no superior a un año).

20 En el mismo sentido, PORCAR JOVER (2014): 1.553, indica que: “La deuda comercial puede provenir de: 1.º Obligaciones reconocidas pendientes de pago, del capítulo 2 y capítulo 6 del presupuesto de gastos. 2.º Obligaciones no reconocidas, contabilizadas en la cuenta (413), del capítulo 2 y capítulo 6 del presupuesto de gastos. 3.º Obligaciones emanadas de sentencias judiciales firmes cuyo objeto sea la obligación de pago de gastos del capítulo 2 y capítulo 6 del presupuesto de gastos”.

9.3. Requisitos legales

Para que se pueda aplicar lo dispuesto en el artículo 39.5 de la Ley del Suelo se exige el cumplimiento de cinco requisitos:

- Haber aprobado el presupuesto de la Entidad Local del año en curso y liquidado los de los ejercicios anteriores, con lo cual se niega el acceso a este recurso en aquellos supuestos de Ayuntamientos con presupuesto prorrogado o con liquidaciones de ejercicios pasados pendientes de aprobar.
- Tener el Registro del patrimonio municipal del suelo correctamente actualizado.
- Que el presupuesto municipal tenga correctamente contabilizadas las partidas del patrimonio municipal del suelo.
- Que exista un Acuerdo del Pleno de la Corporación Local en el que se justifique que no es necesario dedicar esas cantidades a los fines propios del patrimonio público del suelo y que se van a destinar a la reducción de la deuda de la Corporación Local, indicando el modo en que se procederá a su devolución.
- Que se haya obtenido la autorización previa del órgano que ejerza la tutela financiera, estatal o autonómica.

9.4. La reposición de lo dispuesto

La LRSAL todavía impone una última condición a la utilización del patrimonio público del suelo para reducir deuda comercial y financiera, que consiste en que el importe del que se disponga debe ser repuesto por la Corporación Local, en un plazo máximo de diez años, de acuerdo con las anualidades y porcentajes fijados por el acuerdo del Pleno mencionado en el apartado anterior. En este sentido, de forma imperativa se establece que los presupuestos de los ejercicios siguientes al de adopción del acuerdo deberán recoger, con cargo a los ingresos corrientes, las anualidades correspondientes a la devolución. La inclusión del deber de reponer el patrimonio público de suelo pone de manifiesto el carácter coyuntural de la medida adoptada por la LRSAL, justificada, tal y como se ha comentado, en que en el momento actual, este instrumento público se considera prescindible, en favor de lo que realmente se considera urgente, la reducción del nivel de deuda. Es por ello que sin querer abandonar la figura jurídica se difiere en el tiempo su utilización y eficacia.

En cuanto a la articulación jurídica del deber de devolución, que puede configurarse como la creación de un supuesto de auto-deuda (el Ayuntamiento sustituye deuda externa actual por deuda consigo mismo, comprometiendo ingresos a obtener en el futuro)²¹, destacan dos cuestiones entrelazadas entre sí: el deber de incluir en los presupuestos futuros las anualidades correspondientes a la reposición del patrimonio municipal del suelo y la obligatoriedad de que tal gasto se financie con cargo a ingresos corrientes.

Respecto a lo primero, destaca que el Ayuntamiento que decida acogerse a la posibilidad concedida por el nuevo artículo 39.5 de la Ley de Suelo, va a encontrarse en el proceso de elaboración y aprobación de sus presupuestos futuros con una partida presupuestaria a incluir obligatoriamente en el estado de gastos, sobre la que no se podrá admitir discusión en el debate plenario, por responder a una obligación legal contraída en firme por la Hacienda Local, cuya cuantía y destino son inalterables. Es un supuesto más de los denominados fondos o créditos consolidados, que son conocidos por todos los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno. En España puede citarse alguna otra situación que tiene este carácter: por ejemplo, según la costumbre parlamentaria, el presupuesto de la Casa del Rey se aprueba en bloque; y, también aplicable al ámbito local, aunque con más fortaleza jurídica, debe recordarse el principio de inclusión presupuestaria automática de los créditos destinados a la deuda pública (artículo 135.3 de la Constitución y 14 de la LOEPSF), sobre los que existe una presunción *iuris et de iure* acerca de su consignación presupuestaria. La existencia de estos créditos consolidados no sólo supone una cortapisa a la intervención del Pleno, sino que también implica, en buena medida, una limitación a la iniciativa legislativa en materia presupuestaria otorgada al Presidente de la entidad local. De hecho su no inclusión puede ser causa de impugnación del presupuesto en aplicación del artículo 170.2.b) del TRLHL, esto es, por omitir el crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la entidad local, en virtud de precepto legal o de cualquier otro título legítimo. En cuanto a la forma particular de reponer el patrimonio público de suelo en el presupuesto, puede haber dos alternativas: incluir la aplicación correspondiente al Capítulo 6, inversiones reales (artículo 68, Gastos en inversiones de bienes patrimoniales, conceptos 681, 682 y 689), adquiriendo suelo o incluso recuperando, si es posible, el enajenado en su momento, al vencimiento final de las anualidades establecidas;

²¹ En la misma dirección PORCAR JOVER (2014): 1.555, afirma que el “legislador ha establecido un curioso sistema de «autopréstamo» del PMS. El PMS utilizado para la reducción de la deuda debe ser repuesto con cargo a los ingresos corrientes de los presupuestos futuros en un plazo máximo de 10 años. Habrá que presupuestar los créditos presupuestarios previstos en el Plan de anualidades aprobado por el Pleno con cargo al capítulo 6 del presupuesto de gastos, a cualquier destino del PMS vigente, con la financiación exclusiva de ingresos corrientes”.

o ir adquiriendo o recuperando el suelo equivalente año a año, a medida que van reponiéndose las cantidades correspondientes. En todo caso, no encontramos con un gasto con financiación afectada pues su realización va a depender de la oportuna reserva de ingresos corrientes, tal y como se explicita seguidamente, y de complicada gestión sobre todo si se opta por la primera de las alternativas comentadas, al conllevar la producción de un remanente de tesorería afectado en sucesivos ejercicios presupuestarios, por la diferencia temporal entre el momento de la reserva de los ingresos y su gasto en un ejercicio posterior.

En cuanto al ingreso que debe financiar la reposición del patrimonio público del suelo, la ley exige que se lleve a cabo con cargo a ingresos corrientes, con lo cual se está generando un ingreso afectado, que no va a poder destinarse a ninguna otra finalidad, con la consiguiente inmovilización de una parte relevante de los recursos a obtener. Son ingresos corrientes, según la normativa reguladora de la estructura presupuestaria de las entidades locales, los incluidos en los Capítulos 1 al 5 del presupuesto de ingresos, recogiendo los tres primeros capítulos los ingresos de naturaleza tributaria o análoga, el Capítulo 4, los ingresos por transferencias corrientes y subvenciones destinadas a financiar gastos corrientes o no destinadas a ninguna finalidad específica, y el Capítulo 5, los ingresos patrimoniales, derivados de depósitos, dividendos o rentas de bienes inmuebles, así como, entre otros, el producto correspondiente al canon de concesiones administrativas y las contraprestaciones del derecho de superficie. No nos parece demasiado acertada la restricción legal relativa a los ingresos corrientes: primero, porque aunque el producto del patrimonio público del suelo se haya podido destinar a reducir deuda comercial, con origen en gasto corriente (Capítulo 2 del presupuesto) o de capital (Capítulo 6), también es posible que se haya utilizado para amortizar deuda financiera, y ésta, según el artículo 49.1 del TRLHL, sólo pudo dedicarse a la financiación de inversiones, por lo que, como mínimo, se debería permitir utilizar ingresos de capital en la misma proporción en que se redujera la deuda comercial y la financiera en su momento; segundo, la reserva obligatoria de una parte de los ingresos corrientes del Ayuntamiento puede poner en peligro la adecuada cobertura de sus gastos homónimos (de personal, funcionamiento de los servicios, etc.), que precisamente se han de financiar con aquéllos, poniendo en cuestión la viabilidad de la prestación de servicios por el ente local y la propia EP y SF del mismo.

III. BIBLIOGRAFÍA

- BASSOLS COMA, Martín (2014): “La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general”, Cuadernos de Derecho Local, nº 34, págs., 21 a 48.

- CARPIO CARRO, Montse (2014): “Los entes instrumentales y la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 5, págs. 560-569.

- CEBRIÁN ABELLÁN, Manuel (2014): El régimen local tras la reforma de la ley de racionalización y sostenibilidad, Barcelona, Bosch.

- CONSEJO DE ESTADO

- (2013): Dictamen 567/2013, de 26 de julio de 2013, sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- (2014): Dictamen 338/2014, de 26 de mayo de 2014, sobre el planteamiento de conflicto en defensa de la autonomía local en relación a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

- CORCHERO PÉREZ, Miguel y SÁNCHEZ PÉREZ, Lucía (2014): “Autonomía local, suficiencia financiera y estabilidad presupuestaria: la jurisprudencia constitucional”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Nº 4, págs. 412-424.

- CUADERNOS DE DERECHO LOCAL (2014): Especial dedicado a la revisión del Gobierno y la Administración Local en la Ley 27/2013, nº 34.

- DE DIEGO GÓMEZ, Alejandro (2014): “La fusión de ayuntamientos en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 5, págs. 546 a 559.

- DOMINGO ZABALLOS, Manuel José y otros (2014): Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios, Pamplona, Aranzadi.

- EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE LOS JUZGADOS

- (2014a): Especial dedicado a la Reforma Local, nº 5.

- (2014b): “Presupuestos generales locales.- Supuestos en que cabe la aprobación del presupuesto por la Junta de Gobierno Local”, nº3, págs. 248-249.
- (2014,3): “Corporaciones locales. Junta de Gobierno Local.- Presupuestos generales locales.- A vueltas con disposición adicional 16ª LRBRL y la aprobación de la plantilla”, nº 6, págs. 650-652.
- FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL (2014): Guía práctica sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), Barcelona.
- GRACIA HERRERO, Francisco Javier (2014): “La racionalización de la estructura organizativa en los pequeños municipios tras la reforma local”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 5, págs. 529 a 544.
- GREGORIO MARTÍNEZ, Miguel (2014): Las entidades locales menores tras la LRSAL, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 5, págs. 570-574.
- HURTADO LÓPEZ, Gabriel
 - (2013): “El rediseño y el redimensionamiento del sector público local”, La reforma de 2013 del régimen local español, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, págs. 307 -337.
 - (2014): “El Coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales: implicaciones prácticas y criterios de cálculo”, Revista de Estudios Locales, Cunal, nº 169, págs. 366-390.
- ORTEGA OLIVENCIA, Luis (2014): “El coste de los servicios públicos locales ¿Punto y seguido o inicio real de su valoración efectiva para una eficiencia económica y social de los recursos públicos utilizados en la gestión pública local?”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 5, páginas 575-584.
- PONS REBOLLO, Manuel (2013): “Los Servicios públicos locales: evaluación y “coste efectivo”, Revista de Estudios Locales, Cunal, nº 162, págs. 32-60.
- PORCAR JOVER, José Antonio (2014): “Patrimonio Municipal del Suelo: novedades en su destino y en su contabilidad. Especial referencia a la Comunidad Valenciana”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 14, págs. 1.549-1.561.
- REVISTA DE ESTUDIOS LOCALES, CUNAL, (2014): Extraordinario dedicado a: Análisis de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, nº 169.
- RICO BELDA, Paula (2013): “Elaboración y aprobación anual de los presupuestos locales. Su vinculación a una cuestión de confianza”, Revista de Estudios Locales, Cunal, nº 157, págs. 23 a 32.
- RÍOS MARÍN, Esperanza y LICO, Miguel Ángel (2014): “Los Entes instrumentales de la Administración y su huida respecto del Derecho Administrativo. Particular referencia al caso español”, Revista de Estudios Locales, Cunal, págs. 68-85.
- ROMERA JIMÉNEZ, Óscar y RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, Jesús (2014): “MEDIDAS DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DIRIGIDAS A MEJORAR LA EFICIENCIA DE LA PLANTA MUNICIPAL ESPAÑOLA: EL NIVEL ÓPTIMO DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS LOCALES”, Crónica Presupuestaria, nº2, páginas 194 a 214.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Juan Francisco (2013): “La problemática de la protección jurisdiccional de la autonomía local: análisis de la STC 121/2012”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 15-16, págs. 1.529-1.545.
- SIMÓN YARZA, Fernando (2013): “La reestructuración del mapa local: el papel de las provincias: (del “coste estándar” al “coste efectivo””, Cuadernos de derecho Local, nº 33, págs. 56-65.
- VVAA (2014): La reforma de 2013 del régimen local español, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local.